



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE**

## **SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DU PUY-DE-DÔME**

**(Département du Puy-de-Dôme)**

**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 14 octobre 2024



## **AVANT-PROPOS**

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a inscrit à son programme de contrôles de 2023 l'examen des comptes et de la gestion du service départemental d'incendie et de secours du département du Puy-de-Dôme (SDIS 63) pour les exercices 2018 et suivants.

Le contrôle a été engagé par lettre du 4 décembre 2023 adressée à M. Jean-Paul Cuzin, président du conseil d'administration du SDIS en exercice depuis le 22 septembre 2021. Le même jour, l'ouverture du contrôle a également été notifiée à M. Jean-Yves Gouttebel, précédent ordonnateur sur la période d'examen des comptes.

Les entretiens prévus par l'article L. 243 1 al.1 du code des juridictions financières se sont tenus successivement le 3 juin 2024 avec chacun des deux ordonnateurs.

Le rapport d'observations provisoires a été délibéré le 27 juin 2024 et notifié aux parties le 20 août 2024. Aucune demande d'audition n'a été formulée par les destinataires.

Après avoir examiné les réponses écrites au rapport et à ses extraits, la chambre, lors de sa séance du 14 octobre 2024, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>8</b>
1 SUIVI DU CONTRÔLE PRÉCÉDENT .....	9
2 L'ACTIVITÉ DU SDIS DU PUY-DE-DÔME.....	9
2.1 Les principales caractéristiques du département du Puy-de-Dôme.....	9
2.2 Évolution de l'activité opérationnelle du SDIS du Puy-de-Dôme .....	10
2.3 La relation aux établissements de santé .....	12
2.4 La relation aux autres SDIS.....	15
3 LA GOUVERNANCE ET LA GESTION INTERNE.....	15
3.1 Le fonctionnement institutionnel.....	15
3.2 Un déficit de pilotage stratégique.....	17
3.2.1 Les documents stratégiques.....	17
3.2.2 La maîtrise des risques .....	19
3.3 Les relations avec le département du Puy-de-Dôme .....	22
3.3.1 Les conventions pluriannuelles .....	22
3.3.2 Les mutualisations de services .....	24
3.4 L'organisation des services .....	26
3.4.1 Le règlement intérieur .....	26
3.4.2 L'organisation administrative et fonctionnelle .....	26
3.5 Les subventions aux associations .....	29
3.5.1 Le comité des œuvres sociales du SDIS 63 (COS) .....	30
3.5.2 L'Union départementale des sapeurs-pompiers du Puy-de-Dôme.....	32
4 LES RESSOURCES HUMAINES .....	32
4.1 Le contexte social.....	32
4.2 La gestion des ressources humaines.....	33
4.2.1 L'avancement .....	34
4.2.2 La stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines .....	35
4.3 Les effectifs du SDIS du Puy-de-Dôme .....	36
4.3.1 L'évolution des effectifs.....	36
4.3.2 Les absences et le recours au personnel non-titulaire .....	38
4.4 Le temps de travail .....	41
4.4.1 La durée annuelle de travail .....	41
4.4.2 Les modalités d'organisation du travail et le dispositif de garde opérationnelle .....	43
4.4.3 Le recours aux heures supplémentaires.....	44
4.4.3.1 Le cadre général .....	44
4.4.3.2 Les PATS .....	46
4.4.3.3 La filière des sapeurs-pompiers.....	48

4.5 Le volontariat .....	49
4.5.1 L'évolution des effectifs.....	49
4.5.2 L'engagement et les obligations opérationnelles des volontaires .....	50
4.5.3 Le temps d'activité des sapeurs-pompiers volontaires.....	52
4.5.4 Le double statut .....	54
4.6 La rémunération .....	55
4.6.1 La rémunération des PATS .....	55
4.6.2 Le régime indemnitaire des SPP .....	56
4.6.2.1 L'indemnité de feu .....	57
4.6.2.2 Sapeurs-pompiers logés et indemnité de logement .....	57
4.6.3 La « prime annuelle » commune aux PATS et aux SPP .....	58
4.6.4 L'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires .....	59
5 LE PATRIMOINE .....	60
5.1 Le parc immobilier .....	60
5.1.1 L'organisation territoriale et l'état du parc .....	60
5.1.2 Politique d'investissement.....	63
5.2 Équipement en matériel roulant .....	67
5.2.1 État du parc.....	67
5.2.2 Politique d'investissement.....	68
5.3 La finesse du maillage et la répartition des ressources sur le territoire.....	70
5.3.1 Des contraintes opérationnelles.....	70
5.3.1.1 Les zones blanches .....	70
5.3.1.2 Une faible disponibilité diurne .....	71
5.3.2 Une possible meilleure adéquation entre besoins et moyens .....	72
6 LES SYSTÈMES D'INFORMATION .....	72
6.1 La gouvernance .....	72
6.1.1 L'organisation des services .....	72
6.1.2 Le pilotage formel .....	73
6.2 La sécurité informatique.....	74
6.2.1 La réponse aux attaques informatiques .....	74
6.2.2 Etude de cas d'une interruption de service.....	75
6.2.3 La sécurité physique.....	76
6.3 Une grande dépendance vis-à-vis des prestataires .....	76
6.4 Les projets NexSIS et le réseau radio du futur (RRF).....	77
6.4.1 NexSIS .....	77
6.4.2 Le réseau radio du futur (RRF) .....	78
6.5 Les investissements réalisés .....	79
6.6 L'application du règlement général sur la protection des données .....	80
6.7 Conclusion.....	81
7 LA COMMANDE PUBLIQUE .....	81
7.1 La gouvernance de la fonction achat .....	82
7.1.1 L'organisation du service .....	82

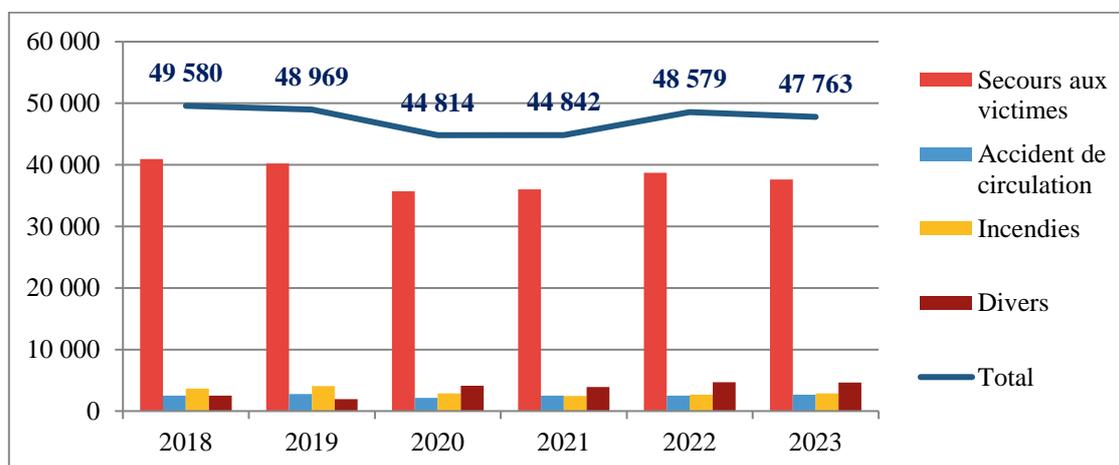
7.1.2 La politique d'achat.....	83
7.2 La régularité et la qualité du processus achat.....	85
7.2.1 Le découpage exagéré des achats.....	86
7.2.2 Les commandes supplémentaires dépassant le cadre du marché initial.....	87
7.3 Les marchés examinés.....	88
7.3.1 Sélection de marchés d'habillement.....	88
7.3.2 La construction d'un bâtiment de formation sur le site de Crouël.....	90
7.3.3 La restructuration du centre de secours d'Issoire.....	91
<b>8 LA SITUATION FINANCIÈRE DU SDIS DU PUY-DE-DÔME .....</b>	<b>92</b>
8.1 Les produits.....	92
8.2 Les charges.....	93
8.2.1 Les charges de personnel.....	94
8.2.2 Les charges à caractère général.....	95
8.3 Le financement de l'investissement et la trésorerie.....	96
8.3.1 Le niveau d'autofinancement et le financement des investissements.....	96
8.3.2 L'endettement et la trésorerie.....	97
8.4 Prospective.....	98
<b>ANNEXES.....</b>	<b>99</b>
Annexe n° 1. Glossaire.....	100
Annexe n° 2. Critères de classement des SDIS.....	101
Annexe n° 3. Organigramme du SDIS 63.....	102
Annexe n° 4. Principaux véhicules utilisés.....	103
Annexe n° 5. Gestion des ressources humaines.....	105
Annexe n° 6. Organisation territoriale du SDIS 63.....	107
Annexe n° 7. Qualité de l'information budgétaire et fiabilité des comptes.....	108
Annexe n° 8. Données financières.....	112

## SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a contrôlé les comptes et la gestion du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Puy-de-Dôme.

En 2022, son nombre moyen d'interventions quotidiennes (133) était légèrement supérieur à la moyenne des SDIS de même catégorie (116). L'activité, caractérisée comme celle de tous les SDIS par une prédominance du secours aux victimes, n'a pas retrouvé le niveau observé avant la crise sanitaire. Cette trajectoire s'explique en particulier par la baisse des interventions pour « *carence d'un transporteur sanitaire privé* », du fait d'un important travail de coordination mené avec le service d'aide médicale urgente (SAMU), l'agence régionale de santé (ARS) et les ambulanciers privés, sous l'égide de la préfecture du Puy-de-Dôme.

**Graphique n° 1 : Typologie des interventions du SDIS 63 (en nombre d'interventions)**



Source : SDIS 63

### *Des irrégularités de gestion et quelques alertes*

Malgré la recommandation formulée dans son rapport précédent, la chambre constate encore des carences dans le respect du droit de la commande publique, avec notamment une part croissante d'achats échappant à toute procédure de publicité et mise en concurrence, parfois sur des segments au cœur de l'activité d'un SDIS (maintenance des véhicules, carburant ou équipement en blousons « softshell »).

En termes de ressources humaines, malgré la délibération prise en 2022, la durée légale du travail n'est pas appliquée et reste très inférieure à la norme, l'existence de « *sujétions particulières* » la ramenant à 1 551 heures avant déduction de divers congés d'ancienneté. Dans le même temps, la chambre constate un recours excessif aux heures supplémentaires, constatées sur une base déclarative et sans grand contrôle et avec des dépassements fréquents du plafond mensuel réglementaire de 25 heures mensuelles.

Des vulnérabilités dans la sécurité informatique, sont relevées tant dans la prévention des risques (identification, planification, sensibilisation) que dans la réponse effective aux attaques et incidents répertoriés sur la période contrôlée.

Le patrimoine du SDIS du Puy-de-Dôme est ancien, d'une vétusté croissante affectant le parc immobilier et le matériel roulant, qui tient aussi à l'excessive dispersion des moyens sur un nombre important de centres de secours. La chambre invite le SDIS 63 à poursuivre la consolidation de son maillage territorial, en sorte de concentrer des moyens plus modernes sur un nombre plus restreint de centres.

### *Un pilotage très insuffisant*

La plupart des documents structurants l'activité opérationnelle font défaut ou sont devenus obsolètes, à commencer par le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) qui date du 1<sup>er</sup> décembre 2011. L'absence de révision, normalement quinquennale, de ce schéma se répercute en cascade sur d'autres documents : règlement opérationnel et règlement intérieur (obsolètes), ou projet d'établissement (absent).

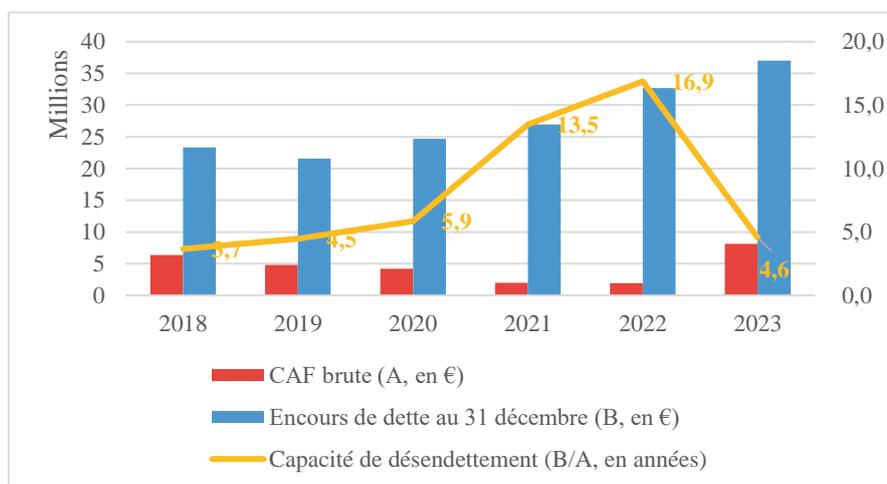
Le constat de ce défaut de pilotage formel peut être étendu à l'ensemble des activités du SDIS, que ce soit la politique d'investissement, la formation, la commande publique, etc. Il est aggravé par le faible développement des dispositifs de maîtrise des risques et de contrôle interne, qu'il s'agisse du plan de continuité d'activité, de la gestion des risques professionnels et de l'absentéisme, de la comptabilité analytique, du suivi du temps de travail, ou de la gestion de la commande publique. Ces carences ne sont pas étrangères aux irrégularités relevées.

### *Une activité de plus en plus coûteuse conduisant à des tensions financières*

La période de contrôle s'est ouverte sur un conflit social dur, soldé à l'été 2018 par un protocole d'accord dont les concessions, en termes notamment de recrutements de personnel, ont contribué à alourdir les dépenses courantes du SDIS. Les charges de gestion, composées à 82 % de charges de personnel, ont longtemps progressé de façon plus dynamique que les produits ; il en est résulté une capacité d'autofinancement fortement dégradée jusqu'en 2022, année marquée de surcroît par une forte hausse des coûts de l'énergie.

Or les dépenses d'équipement n'ont pas été ajustées en proportion de la dégradation de l'autofinancement ; elles ont au contraire été très dynamiques depuis 2020. Le besoin de financement (30 M€) a été comblé par la dette, avec un recours accru à l'emprunt de 2018 à 2023 (progression de 9,7 % l'an de l'encours de dettes).

**Graphique n° 2 : Progressions comparées de la dette, de la capacité d'autofinancement (CAF, axe de gauche) et de la capacité de désendettement (axe de droite, en années)**



Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Capacité d'autofinancement et capacité de désendettement ont pu être restaurées en 2023, au prix d'un effort contributif plus marqué du département, principal financeur de l'établissement, consacré par la dernière convention pluriannuelle 2023-2026. Les projections financières établies par le SDIS font appel à des efforts contenus, qu'il s'agisse de l'endettement ou de la structure des coûts, l'essentiel de l'assainissement financier reposant sur la collectivité départementale, laquelle apportant 65 % des produits de gestion se trouve déjà comparativement plus sollicitée que dans la moyenne des SDIS de catégorie B (58 % des participations).

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** : Réviser sans plus attendre le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, et les différents autres documents de pilotage réglementairement prévus.

**Recommandation n° 2.** : Définir un plan de continuité d'activité qui réponde à la diversité des risques auxquels un SDIS peut être confronté.

**Recommandation n° 3.** : Formaliser un dispositif de contrôle interne et une comptabilité analytique, en vue d'optimiser les ressources et de maîtriser les vulnérabilités du SDIS.

**Recommandation n° 4.** : Respecter les dispositions légales sur la durée annuelle du temps de travail, en interrogeant le régime de dérogations, par l'effet, notamment des congés d'ancienneté.

**Recommandation n° 5.** : Mettre en place un outil de contrôle automatisé du temps de travail.

**Recommandation n° 6.** : Instaurer un contrôle effectif des heures supplémentaires accomplies, et en insérer les modalités dans le règlement intérieur.

**Recommandation n° 7.** : Mettre en place un suivi et un contrôle des situations individuelles des volontaires pour s'assurer, notamment, du respect des contraintes légales en termes de mobilisation et d'intervention.

**Recommandation n° 8.** : Procéder à la désignation d'un responsable de la sécurité des systèmes d'information.

**Recommandation n° 9.** : Formaliser la politique de gestion des systèmes d'information, en adoptant un schéma directeur et une politique de sécurité des systèmes d'information ainsi qu'un plan de continuité et de reprise d'activité.

**Recommandation n° 10.** : Renforcer la sécurité des salles de serveurs.

**Recommandation n° 11.** : Se doter des outils nécessaires à la définition d'une commande publique qui respecte le cadre réglementaire et la recherche du juste besoin.

**Recommandation n° 12.** : Se conformer au code de la commande publique pour l'ensemble des achats, s'agissant notamment du recensement et de l'évaluation des besoins et de l'organisation de la mise en concurrence.

## 1 SUIVI DU CONTRÔLE PRÉCÉDENT

Le précédent rapport d'observations définitives, notifié le 24 mai 2011, dressait divers constats sur l'organisation territoriale du SDIS, les outils de planification et leur utilisation, l'activité opérationnelle, la fiabilité des comptes et l'analyse financière. Il comportait quatre recommandations invitant à la révision du régime des carences des ambulanciers, au recensement des interventions de prompt secours décidées par la régulation médicale, à un soin plus attentif au respect du droit de la commande publique, et la mise en place d'un dispositif de contrôle interne. La chambre relève, au terme du présent contrôle, que les deux dernières recommandations demeurent pertinentes et appellent toujours une intervention corrective du SDIS.

## 2 L'ACTIVITÉ DU SDIS DU PUY-DE-DÔME

### **Les missions de service public d'un service départemental d'incendie et de secours (SDIS)**

Aux termes de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales, les services d'incendie et de secours 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 et (4) les secours et les soins d'urgence aux personnes ainsi que leur évacuation, lorsqu'elles : a) sont victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes, b) présentent des signes de détresse vitale, c) présentent des signes de détresse fonctionnelle justifiant l'urgence à agir.

### 2.1 Les principales caractéristiques du département du Puy-de-Dôme

Carte n° 1 : Carte physique du département du Puy-de-Dôme



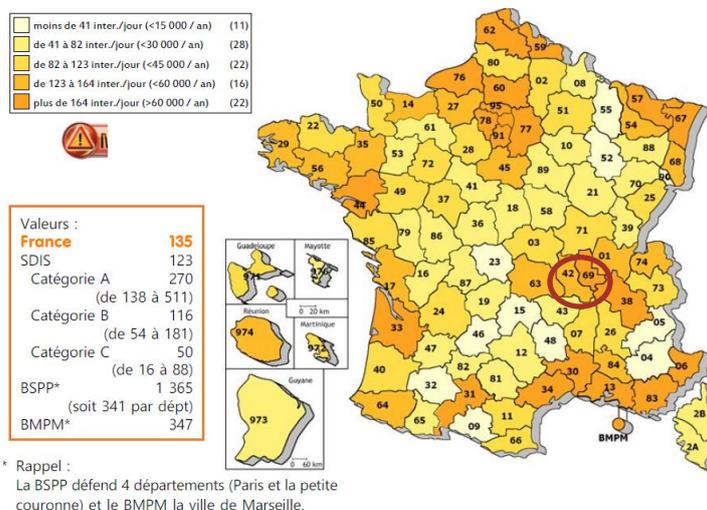
Source : SDACR 2011

Par l'étendue de son territoire, le département du Puy-de-Dôme se place au 8<sup>ème</sup> rang national, avec une superficie de 7 970 km<sup>2</sup>. Il est desservi par quelque 7 200 km de routes départementales (le troisième plus grand réseau métropolitain). Avec 661 852 habitants en 2020, c'est un territoire relativement peu dense, soit 82 hab./km<sup>2</sup> contre 113 hab./km<sup>2</sup> pour la région Auvergne-Rhône-Alpes<sup>1</sup>. La population et les emplois se concentrent sur l'axe de la plaine de Limagne, et plus particulièrement sur la métropole clermontoise, au pied de la chaîne des Puys. Les communes rurales occupent 94 % de la superficie du département, mais ne rassemblent que quatre habitants sur dix. Le relief, très contrasté, est constitué de plaines, de plateaux et de montagnes : la plaine centrale de Limagne et du Val d'Allier est notamment bordée à l'ouest par les massifs de la chaîne des Puys, des Combrailles et du Sancy, et à l'est par le Forez et le Livradois. Le contraste entre les espaces urbains et ruraux est important.

Le SDIS 63 a été classé en catégorie B par arrêté ministériel du 21 janvier 2017 modifié en 2018<sup>2</sup> (cf. Annexe n° 1). Il emploie 662 agents, dont 40 opérateurs de téléassistance, et gère un budget de l'ordre de 68 M€<sup>3</sup>.

## 2.2 Évolution de l'activité opérationnelle du SDIS du Puy-de-Dôme

Carte n° 2 : Nombre d'interventions par jour



Source : Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises - statistiques – édition 2023

En 2022, le nombre moyen d'interventions quotidiennes du SDIS du Puy-de-Dôme était de 133, soit un niveau plus soutenu que la moyenne de sa catégorie (116). Avec 48 579 interventions réalisées en 2022, puis 47 763 en 2023, l'activité opérationnelle a rebondi après la crise sanitaire des années 2020-2021, sans cependant avoir encore retrouvé son

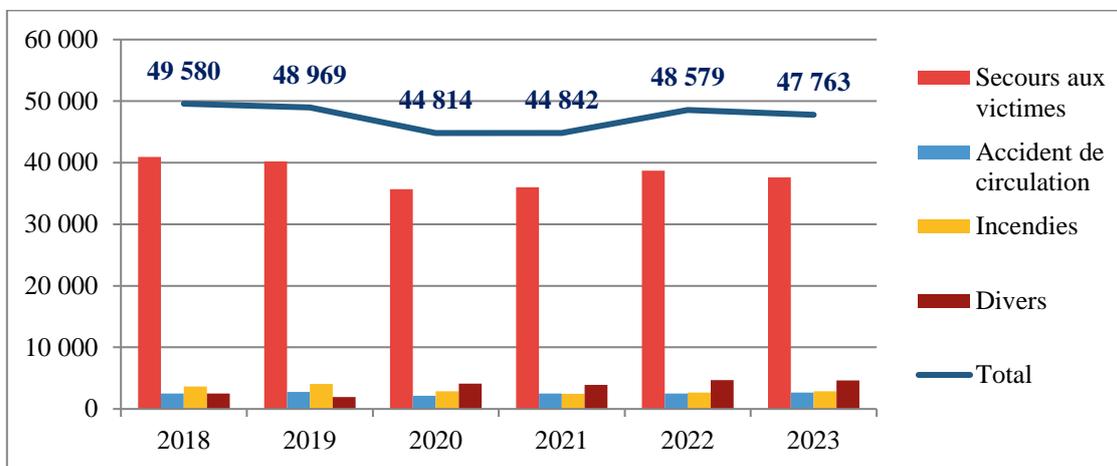
<sup>1</sup> Source : Insee.

<sup>2</sup> Conformément aux dispositions de l'article R.1424-1-1 du CGCT, les SDIS sont classés par ordre décroissant en trois catégories A, B et C sur la base de la population (seuils fixés à 400 000 et 900 000 habitants). Ceci détermine son organisation, ainsi que le niveau et la répartition des grades et des officiers qui y sont affectés.

<sup>3</sup> 622 emplois au 31 décembre 2022 et 68,8 M€ de recettes de fonctionnement consolidées fin 2023.

niveau antérieur. Le taux d'évolution annuel moyen, observé entre 2018 et 2023, ressort à - 0,5 % (soit une quasi-stagnation du niveau d'activité).

**Graphique n° 3 : Typologie des interventions du SDIS (en nombre d'interventions)**



Source : SDIS : « Iers chiffres de l'activité opérationnelle ».

La part des secours et des soins d'urgence aux personnes<sup>4</sup> est très majoritaire, comme pour l'ensemble des SDIS (85,8 % en moyenne sur la période). Elle marque cependant un léger retrait entre 2018 et 2023 (-1,1 %). De 2022 à 2023, le nombre d'interventions pour ce motif s'est réduit de 1 075. Le SDIS explique cette diminution, en particulier, par la baisse des interventions pour « carence d'un transporteur sanitaire privé ». Un important travail de coordination avec le service d'aide médicale urgente (SAMU), l'agence régionale de santé (ARS) et les ambulanciers privés, sous le pilotage des services préfectoraux, a en effet permis la mise en œuvre de mesures ayant conduit à maîtriser l'évolution de cette typologie d'interventions (cf. ci-après). Selon le SDIS, ce travail de coordination et d'implication de tous les acteurs est appelé à se poursuivre pour contenir ce champ de missions. Il doit s'accompagner d'autres pistes de réflexion, passant par la gestion de l'attente aux urgences aux centres hospitaliers d'Ambert et de Riom, la convergence des moyens entre pompiers et ambulanciers, ou encore l'implantation de lieux spécifiques de dépose des victimes.

À l'inverse, le nombre des interventions diverses est en nette progression, à +9,2 % malgré la mise en œuvre en 2015 de mesures de participation aux frais pour certaines interventions, sans caractère d'urgence, qui avait contribué pour un temps à réduire fortement leur volume. Ce type d'interventions connaît un regain plus marqué depuis 2020 ; il recouvre<sup>5</sup> des ouvertures de portes, des sollicitations liées aux animaux domestiques ou bétail, des situations d'inondations, des suspicions de risques technologiques (en particulier odeurs de gaz), etc.

<sup>4</sup> Tels que définis à l'article L.1424-2 du CGCT.

<sup>5</sup> Par ordre décroissant d'interventions en 2023.

## 2.3 La relation aux établissements de santé

### **Autres missions réalisées par un SDIS, notamment au bénéfice des établissements de santé**

Aux termes du I. de l'article L. 1424-42 du CGCT, les SDIS « *ne sont tenus de procéder qu'aux seules opérations de secours qui se rattachent directement à leurs missions de service public définies à l'article L. 1424-2* ».

Cet article, modifié par la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021<sup>6</sup> dite « loi Matras », dispose en particulier que si les services « *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 pour les missions relevant du même article L.1424-2* ». Une participation aux frais peut être demandée pour ces interventions.

Le même article traite spécialement de deux motifs d'interventions au bénéfice d'un établissement de santé, devant donner lieu à la conclusion d'une convention pour en préciser notamment les modalités de prise en charge :

- la réalisation de carences ambulancières (article L. 1424-42 II), lorsqu'est constaté le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés ;
- la mise à disposition des moyens du SDIS (équipage, véhicules de secours et d'assistance aux victimes) au profit des services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR) des établissements de santé (articles L. 1424-42 IV du CGCT et D.6124-12 du code de santé publique).

Le nombre important d'interventions de secours à personnes se rattachant à un établissement hospitalier implique une collaboration étroite entre le SDIS et le SAMU du Puy-de-Dôme. Le contrôle a révélé, en la matière, la qualité des relations, constructives et efficaces, tissées entre le SDIS et les établissements hospitaliers du département. Une convention de « cohérence opérationnelle », signée le 29 mars 2017 avec le centre hospitalier universitaire de Clermont-Ferrand, a posé le cadre de la gestion opérationnelle de telles interventions.

De même, le SDIS a renouvelé le 14 décembre 2021 la convention signée avec cinq centres hospitaliers du département<sup>7</sup>, définissant les modalités de mise à disposition des moyens du SDIS au bénéfice du SMUR - plus particulièrement des véhicules de secours et d'assistance aux victimes et de leur équipage - selon ses disponibilités, conformément à l'article D. 6124-12 du code de la santé publique.

Dans le cadre d'une démarche d'harmonisation régionale, une tarification forfaitaire de la prestation a été déterminée pour l'ensemble des centres hospitaliers sièges de SMUR du ressort de l'ancienne région d'Auvergne ; elle a été arrêtée à une fois et demie le tarif national d'indemnisation prévu dans le cas de défaut de disponibilité des transports sanitaires privés. En masses budgétaires, les produits de cette tarification ont quasiment doublé entre 2017 et 2022,

<sup>6</sup> Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.

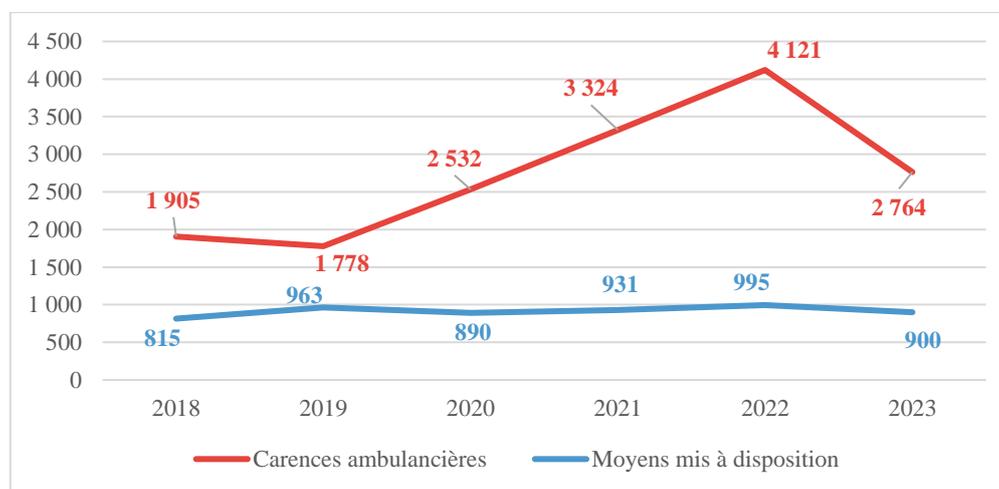
<sup>7</sup> Centres hospitaliers de Clermont-Ferrand, Riom, Thiers, Issoire et Ambert.

sous l'effet de la revalorisation significative du tarif intervenue en 2022 (+ 61 % - cf. ci- après) et du mouvement de fond orienté à la hausse du nombre de mises à disposition des moyens (+ 3,2 % par an).

Une dernière convention, relative à la coordination des urgences préhospitalières, a été conclue en mars 2006 entre le SDIS, le CHU de Clermont-Ferrand et l'association départementale des secours-ambulances-services (SAS 63). Elle organise les relations opérationnelles entre les différents intervenants, et traite en particulier de la sollicitation des moyens du SDIS en cas de carence de transport sanitaire privé (couramment appelée « carence ambulancière ») et les modalités de prise en charge par le CHU des frais engagés à ce titre par le SDIS.

Le tarif national d'indemnisation, fixé par l'arrêté ministériel modifié du 30 novembre 2006<sup>8</sup> a d'abord peu évolué, passant de 121 € en 2018 à 124 € en 2020, avant d'être revalorisé à 200 € en 2022. Le montant du produit afférent a ainsi progressé de 218 694 €, au titre de l'année 2019, à 824 200 € pour l'année 2022. Une indemnité de substitution a en outre été instaurée par arrêté ministériel du 22 avril 2022<sup>9</sup> « dans les secteurs non couverts par une garde des transports sanitaires urgents et dans les secteurs pour lesquels la garde ambulancière est assurée partiellement, sur la base du cahier des charges départemental ». D'un montant de 12 € par heure d'immobilisation du SDIS, l'indemnité est versée par l'agence régionale de santé et financée sur le Fonds d'intervention régional. Le SDIS a perçu à ce titre un produit de 304 104 € en 2022 et de 337 632 € en 2023.

**Graphique n° 4 : Nombre d'interventions au titre de la mise à disposition de moyens et des carences de transports sanitaires privés**



Source : SDIS

<sup>8</sup> Arrêté du 30 novembre 2006 fixant les modalités d'établissement de la convention entre les services d'incendie et de secours et les établissements de santé sièges des SAMU mentionnée à l'art. L. 1424-42 du CGCT.

<sup>9</sup> Arrêté du 22 avril 2022 fixant le montant et les modalités de versement de l'indemnité de substitution pour l'adaptation de la couverture opérationnelle d'un service d'incendie et de secours sur un secteur non couvert par une garde ambulancière.

En volume, il y a eu jusqu'en 2022 une légère augmentation des interventions au titre des mises à disposition de moyens, conjuguée à une forte progression des « carences ambulancières ». Ces prestations, qui donnent lieu à une facturation réglementaire, devraient pouvoir être rapprochées de leur coût réel supporté par le SDIS, mais ce dernier n'est pas apprécié en l'absence de comptabilité analytique (cf. 3.2.2.3).

La prise en charge de ces interventions engage naturellement les moyens opérationnels du SDIS, ainsi qu'il ressort d'un projet de note du SDIS au préfet (non encore adressée au terme du contrôle) alertant en particulier sur les risques de fragilisation du volontariat, en conséquence de :

- la forte sollicitation pour carence de transports sanitaires dans certains secteurs ruraux, notamment les Combrailles, qui impacte les capacités opérationnelles du SDIS. En 2022 ces missions représentaient plus de 10 % (7 % en 2023) de l'activité de secours d'urgence à personne, contre 2 % en 2008 ;
- l'engorgement des services d'accueil des urgences, plus particulièrement celui du CHU, qui accroît l'attente des véhicules de secours et d'assistance aux victimes (VSAV) ;
- la fermeture temporaire ou définitive de services d'accueil d'urgence et de lignes des structures mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR), qui allonge les trajets et amplifie le phénomène d'engorgement précité.

La chambre rappelle qu'en la matière, l'article L. 1424-42 du CGCT précité permet au SDIS de reporter, voire de refuser, certaines interventions en considération d'une capacité opérationnelle à préserver.

Dernièrement cependant, une diminution de près de 30% du nombre d'interventions pour « carences ambulancières » a été observée en 2023, mouvement qui a également concerné dans une moindre mesure les moyens mis à disposition (-9 %). Le SDIS explique cette évolution récente par les actions menées en application du cahier des charges organisant la garde et la réponse à la demande de transports sanitaires urgents dans le département du Puy-de-Dôme, arrêté par l'ARS en octobre 2022. Les deux principales mesures déployées dans ce cadre ont permis le recrutement d'un coordonnateur ambulancier privé, positionné au sein du centre de réception et de régulation des appels (CRRA 15), et la mise en place de nouvelles lignes de gardes ambulancières assurant une meilleure adéquation entre besoin du territoire et ressource disponible.

En parallèle, dans le souci d'améliorer la prise en charge des victimes au CHU de Clermont Ferrand et d'immobiliser le moins longtemps possible les véhicules de secours et leur équipage, une procédure a été élaborée et déployée au sein des services du CHU en octobre 2022, en collaboration avec le SDIS.

La problématique de *« l'augmentation du nombre de carences, l'absence de coordonnateur ambulancier, une convention tripartite datant de 2006, des délais d'attente aux urgences sont autant de sujets non maîtrisés par le SDIS »*, plus particulièrement soulignée en décembre 2022 par la mission de suivi de l'Inspection générale de la sécurité civile semble désormais moins prégnante.

## 2.4 La relation aux autres SDIS

Nonobstant les procédures d'achats groupés diligentées dans le cadre de la zone de Défense (cf. 7.1.2), le SDIS du Puy-de-Dôme a conclu diverses conventions d'assistance mutuelle avec ses homologues des départements limitrophes, d'une part ceux de l'Allier<sup>10</sup>, du Cantal, de la Loire et de la Haute-Loire pour la région Auvergne-Rhône-Alpes (zone de défense sud-est), et d'autre part ceux de la Corrèze et de la Creuse de la région Nouvelle-Aquitaine (zone de Défense sud-ouest). Trois d'entre elles n'ont pas encore été renouvelées à ce jour alors que leur durée globale de cinq ans est arrivée à terme. Il s'agit des conventions signées, respectivement, avec le SDIS du Cantal en décembre 2015, le SDIS de l'Allier en juillet 2017 et le SDIS de la Haute-Loire en juillet 2018. Pour ces deux dernières, le SDIS a indiqué que le travail de mise à jour avait été entrepris en novembre 2023 et février 2024. Pour la convention conclue avec le SDIS du Cantal, l'actualisation des accords et stipulations n'était pas engagée à l'issue du contrôle, mais devait l'être sur l'année 2024.

La chambre appelle l'attention du SDIS sur les risques juridiques encourus par la mise en œuvre de missions d'assistance mutuelle, en l'absence de tout fondement conventionnel et partage clair des responsabilités. Elle engage le SDIS à renouveler les conventions tissées avec les SDIS des départements voisins dans les plus brefs délais, observant au plan opérationnel leur contribution déterminante à la réduction des délais d'intervention, pour les centres d'incendie et secours en périphérie du territoire départemental.

## 3 LA GOUVERNANCE ET LA GESTION INTERNE

### 3.1 Le fonctionnement institutionnel

#### Cadre juridique

L'organe délibérant du SDIS est le conseil d'administration.

Aux termes de l'article L. 1424-24-1 du CGCT, il est composé de 15 à 30 membres, répartis entre le département d'une part, et les communes et établissements de coopération intercommunale d'autre part. Il se réunit au moins une fois par semestre selon les dispositions de l'article L. 1424-28 du CGCT. L'article L. 1424-27 du CGCT dispose que le conseil d'administration peut déléguer une partie de ses attributions au bureau, composé du président, de trois vice-présidents et, le cas échéant, d'un membre supplémentaire.

Le conseil d'administration du SDIS du Puy-de-Dôme (CASDIS) s'est réuni quatre à sept fois par an entre 2018 et 2023. Il est composé de 23 membres, à voix délibérative : 15 représentants du département, 5 représentants des communes et 3 représentants des établissements de coopération intercommunale (EPCI). La répartition des sièges est conforme

<sup>10</sup> Une convention interdépartementale de mutualisation des groupes opérationnels spécialisés de lutte contre les risques radiologiques et nucléaires a également été conclue avec le SDIS de l'Allier.

à l'article L. 1424-24-1 du CGCT. La chambre note cependant que la représentation des communes et des EPCI n'est pas proportionnelle à leur contribution respective dans le financement de l'établissement public. Pour exemple, en 2023, les communes détenaient 5 voix (soit 21,7 % des voix) pour une contribution ne dépassant pas 12,1 %, tandis que les EPCI disposaient de 3 voix (soit 13,0 % des voix) pour une contribution à hauteur de 20,6 %.

Le président en exercice du conseil d'administration, M. Jean- Paul Cuzin, a été désigné par arrêté du 26 juillet 2021 du président du conseil départemental. Il a succédé à M. Jean-Yves Gouttebel, qui exerçait la présidence de l'organe délibérant depuis le 18 février 2005 et occupait les fonctions de président du conseil départemental.

Le bureau comprend le président du conseil d'administration, trois vice-présidents et un membre supplémentaire, également membre du conseil d'administration. Le bureau actuel, constitué à la date du 22 septembre 2021, est conforme aux dispositions de l'article L. 1424-27 du CGCT alors en vigueur. Lors du prochain renouvellement, il conviendra de se conformer à l'obligation procédant du même article modifié par la loi n° 2021-1520<sup>11</sup> du 25 novembre 2021, aux termes de laquelle « *le premier et le troisième vice-présidents sont de sexe différent de celui du président* ».

Avec un large spectre d'attributions déléguées par le conseil d'administration, en application des dispositions de l'article L. 1424-27 du CGCT, le bureau apparaît comme l'instance de décision et de pilotage du SDIS. Les délégations consenties couvrent en effet un ensemble de domaines de compétences, incluant la gestion du personnel, des contentieux, du patrimoine, des finances, de la commande publique, des conventions, et diverses autres mesures. L'étendue des délégations au bénéfice du bureau respecte le cadre légal de référence, et n'emporte pas dessaisissement des attributions du conseil d'administration<sup>12</sup>. Il a été en revanche observé que le conseil n'exerce pas, à tort, son contrôle sur les délégations qu'il a consenties : les comptes-rendus des séances du conseil ne faisant nulle mention des décisions du bureau prises sur délégation.

Subséquentement, sur le fondement de l'article L. 1424-30 du CGCT, le président a reçu délégation du conseil d'administration, en matière de la réalisation des emprunts et de procédures adaptées des marchés publics. En cascade, le président a délégué pour partie ses fonctions aux trois vice-présidents membres du bureau. Ces délégations n'appellent pas d'observation particulière. Cependant, de même que pour les attributions déléguées au bureau, la chambre constate l'absence de rendu-compte des décisions prises sur délégation.

Or, le champ des délégations couvre des problématiques stratégiques comme le plan de formation, le plan d'équipement, les opérations immobilières ou la commande publique, et divers points de gestion qui donnent lieu à observations du présent rapport. En conséquence, dans un souci de parfaite transparence et de bonne gouvernance, la chambre engage le bureau et le président à rendre compte auprès du conseil d'administration du SDIS des décisions prises sur délégation.

---

<sup>11</sup> Article 25 de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels.

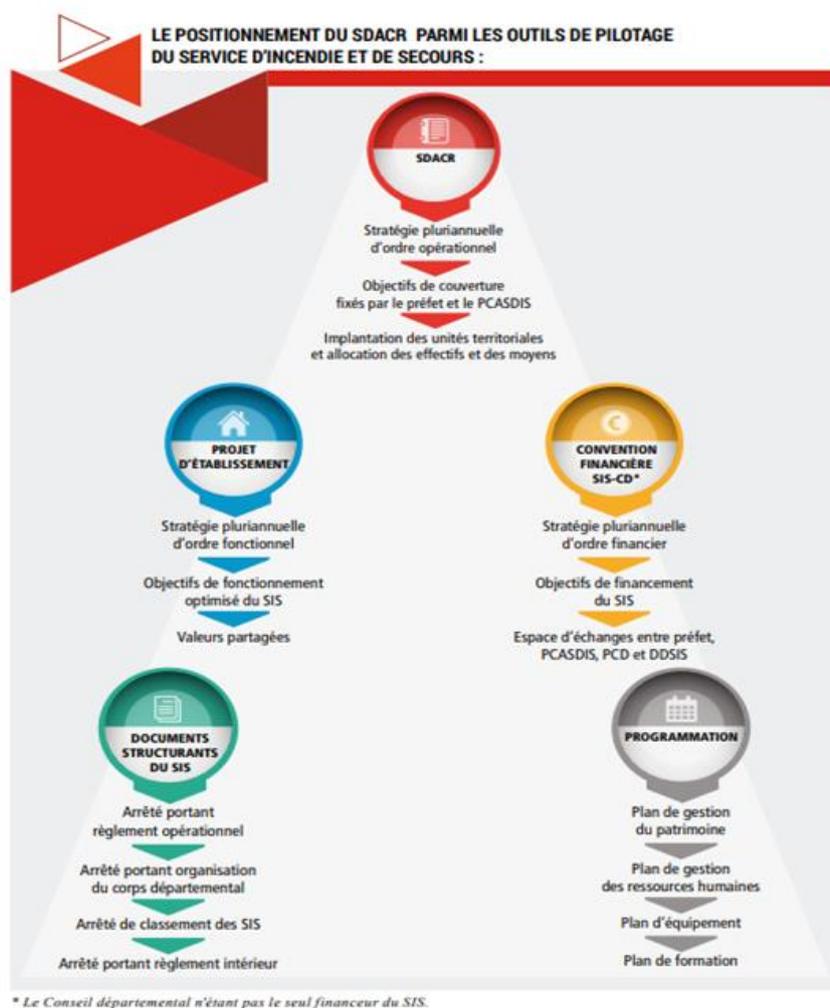
<sup>12</sup> Voir en ce sens CE, 325255 du 2 mars 2010, B, RFF, concernant les départements.

## 3.2 Un déficit de pilotage stratégique

### 3.2.1 Les documents stratégiques

Dans le compte-rendu de la mission de suivi accomplie en décembre 2022, l'Inspection générale de la sécurité civile indiquait qu'« *un travail important restait à effectuer pour poursuivre et finaliser la mise à jour des documents structurants* ». La chambre partage ce constat, toujours pertinent en 2024, elle rappelle la nécessité de disposer d'une planification stratégique et d'un pilotage opérationnel de l'organisation des secours, dont le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques est la clef de voûte ainsi qu'il ressort du schéma ci-après.

Schéma n° 1 : Outils de pilotage du service d'incendie et de secours



Source : Guide méthodologique – schéma départemental d'analyse et de couverture des risques – DGSCGC

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

Aux termes de l'article L. 1424-7 du CGCT, le schéma départemental « *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 (...), et détermine les objectifs de couverture des risques par ceux-ci. (...) La révision du schéma intervient tous les cinq ans. Elle est précédée d'une évaluation des objectifs du précédent schéma* ». Il permet ainsi aux décideurs locaux, à partir du recensement des risques dans le département, de déterminer des objectifs de couverture des risques identifiés, et les moyens opérationnels adéquats à mobiliser (personnel, véhicules, matériels, équipements, constructions).

Le SDACR en vigueur pendant la période sous revue a été arrêté le 1<sup>er</sup> décembre 2011. La révision quinquennale, prévue par l'article précité, n'a pas été faite, alors qu'il s'agit d'un document essentiel et incontournable, gouvernant toute la gestion et l'allocation des moyens du SDIS.

Pourtant actée par décision du conseil d'administration du 28 mars 2019, la révision a été maintes fois reportée, sur le motif de diverses raisons avancées par l'établissement : d'abord la crise sanitaire de 2020-2021, puis le changement de gouvernance en 2021 suivi du renouvellement de la direction en 2022. Le conseil d'administration, lors de sa réunion du 14 novembre 2023, a évoqué le sujet sans pour autant retenir de calendrier d'aboutissement. Une commission spéciale, constituée par délibération du 17 décembre 2020 mais peu active depuis lors, s'est réunie en 2024 les 20 février et 16 avril. Un « rétroplanning » envisageant la présentation du document final au préfet du Puy-de-Dôme, à l'automne 2024, y a été proposé.

La chambre constate un défaut de continuité dans les travaux de révision du SDACR, avec des épisodes de suspension révélateurs d'un manque d'attention à l'urgence des diligences à engager, et à la portée même du document.

Appelé à la contradiction, le président du conseil départemental a indiqué avoir « *reçu courant juin, le projet finalisé du SDACR qu'il soumettra pour avis au conseil départemental lors de sa session du mois d'octobre prochain [2024]* ».

### 3.2.1.2 Les autres documents structurants

Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques est la référence sur laquelle s'appuient les autres documents structurants de l'établissement. Il s'ensuit qu'en l'absence de SDACR révisé, plusieurs documents sont tout autant anciens et datés, voire inexistantes :

- ainsi du projet d'établissement, à créer ;
- ainsi du règlement opérationnel, document obligatoire qui aux termes de l'article R.1424-42 du CGCT « *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* ». Or, le règlement du SDIS 63 procède d'un arrêté préfectoral de 2011. Plusieurs fois modifié, il correspond pour l'essentiel à une version consolidée qui date du 16 janvier 2017, à l'exception de quelques annexes amendées le 29 janvier 2020 ;

- ainsi encore de l'arrêté modificatif portant règlement intérieur du SDIS et du corps départemental de sapeurs-pompiers, qui date du 26 décembre 2016 ;
- ainsi également de la convention de partenariat conclue avec le département, couvrant la période 2018 – 2021, ayant dû faire l'objet de deux avenants de prorogation pour 2022 et 2023 avant qu'une nouvelle convention 2023 - 2026 ne soit conclue ;
- ainsi enfin du plan de gestion du patrimoine / gestion prévisionnelle de l'emploi, des effectifs et des compétences, très parcellaire et présentant de graves insuffisances (cf. analyses menées sur le patrimoine et les ressources humaines dans les parties dédiées).

Selon le rapport précité de l'Inspection générale de la sécurité civile, seul un tiers des documents structurants était jugé encore opérationnel fin 2022. Partageant cette analyse, la chambre ne peut que conclure à une absence de pilotage stratégique, formalisé au sein du SDIS, constitutive d'une vulnérabilité majeure.

**Recommandation n° 1.** : Réviser sans plus attendre le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, et les différents autres documents de pilotage réglementairement prévus.

## 3.2.2 La maîtrise des risques

### 3.2.2.1 Le plan de continuité d'activité

Le fonctionnement d'un SDIS doit permettre, en tout temps, d'assurer un service public d'importance vitale. Le plan de continuité d'activité (PCA) est un document regroupant l'ensemble des mesures qui visent à garantir selon divers scénarios de crise le maintien, le cas échéant de façon temporaire selon un mode dégradé, de ses activités prioritaires, puis la reprise planifiée de l'ensemble de ses activités<sup>13</sup>. Pour être efficace et remplir son rôle, une mise à jour fréquente est préconisée.

Le plan du SDIS, construit en septembre 2009 lors de l'épisode de la grippe H1N1, a fait l'objet d'une mise à jour en 2020, lors de la survenance de la pandémie de Covid-19.

Cette réponse est insuffisante. La rédaction d'un tel plan, a posteriori, ne protège en rien la structure. Par ailleurs, les mesures du plan sont contenues à la seule situation de pandémie. Or les crises majeures pouvant affecter un SDIS sont évidemment d'une bien plus grande diversité. Les catastrophes dites « naturelles », technologiques ou d'origine humaine sont nombreuses et variées, exigeant une stratégie de continuité d'activité et de résilience qui leur soit adaptée (cf. également 6.1.2 – le PCA est un document clé de gouvernance des systèmes d'information).

---

<sup>13</sup> Source : Guide pour réaliser un plan de continuité d'activité du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

La chambre recommande au SDIS d'élaborer un plan de continuité d'activité à la hauteur des missions dont il est investi, d'importance vitale et critique pour le département, d'un contenu adapté à la diversité des risques encourus.

**Recommandation n° 2.** : Définir un plan de continuité d'activité qui réponde à la diversité des risques auxquels un SDIS peut être confronté.

### 3.2.2.2 Les risques professionnels et le plan de prévention

L'évaluation des risques professionnels est de la responsabilité de l'employeur. Elle s'inscrit dans le cadre de son obligation générale d'assurer la sécurité, et de protéger la santé des salariés. L'employeur doit consigner dans un document unique d'évaluation des risques professionnels (DUERP) le résultat de ce travail d'évaluation. Un tel document doit être régulièrement mis à jour, au moins une fois l'an. Plusieurs documents ont été communiqués à la chambre, concernant différents sites ; leur élaboration ou mise à jour remontent pour certains à 2015 ; plusieurs ne sont pas datés.

Un programme de prévention des risques professionnels a été récemment élaboré durant le contrôle de la chambre et soumis le 7 mars 2024 à l'avis de la formation spécialisée en matière de santé, de sécurité et de conditions de travail (F3SCT). Des plans de prévention spécifiques portent également sur les risques routiers, les risques liés aux activités physiques et sportives et les risques liés au travail sur écran.

Le rapport annuel de santé et de sécurité fait apparaître un nombre stable d'accidents du travail<sup>14</sup> depuis 2020 (126 en 2023). Le nombre total de jours d'arrêt dus aux « accidents avec reliquats » se révèle cependant nettement plus élevé en 2023 (4 578 jours pour 3 256 en moyenne entre 2020 et 2022), attestant d'un niveau de gravité plus grand.

En 2023, la principale source d'accidents pour les sapeurs-pompiers professionnels tient aux activités physiques et sportives. Les accidents de sport représentent en effet un accident sur deux pour les professionnels ; ils sont à l'origine de 61 % des jours d'arrêt (qui représentent 4 emplois). Le plan de prévention précité, relatif aux risques liés aux activités physiques et sportives pour les années 2021-2024 et mis à jour en février 2022, fait ressortir que 30 actions sur les 44 à réaliser ont connu un niveau de réalisation nul, seulement 4 actions affichant le niveau optimal coté à 3.

Une exigence accrue de prudence doit s'appliquer aux activités hors intervention. A ce titre et de manière plus générale, la chambre invite le SDIS à mieux identifier ses risques professionnels et les actions de prévention à mettre en place, et à en assurer un suivi plus rigoureux.

---

<sup>14</sup> Hors accidents de trajet.

### 3.2.2.3 Le contrôle interne

Le décret n° 2022-634 du 22 avril 2022 relatif au contrôle et à l'audit internes de l'Etat définit le contrôle interne comme « *l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents, décidés [...] pour gérer ses risques et définir ses mesures de contrôle. Il vise, d'une part, à identifier et à évaluer les risques liés à la réalisation des objectifs des politiques publiques [...] et, d'autre part, à mettre sous contrôle ces risques, à travers la mise en œuvre d'actions relevant d'agents publics de tous niveaux* ».

Le contrôle interne vise, selon les normes, trois catégories d'objectifs :

- les objectifs d'efficacité et d'efficacités (se déclinant en objectifs généraux, stratégiques et opérationnels) ;
- l'objectif de fiabilité des informations utilisées par l'organisation (recouvre la qualité comptable et budgétaire mais aussi la fiabilité des données) ;
- les objectifs de conformité légale, réglementaire ainsi qu'aux directives de l'organisation (recouvre les risques juridiques, éthiques, déontologiques).

Le précédent rapport d'observations de la chambre recommandait la mise en place d'un dispositif de contrôle interne. Or, hormis un tableau de bord assurant le suivi des actions et projets d'envergure à destination du comité de direction, le SDIS ne dispose toujours pas de tableaux de bord et de pilotage, présentant la mesure de sa performance et les procédures de maîtrise de ses principales vulnérabilités.

La démarche commande aussi, après l'identification et la hiérarchisation des objectifs assignés, d'apprécier les risques associés et d'en définir les dispositifs de maîtrise. Or, si le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques est destiné à déterminer des objectifs de couverture des risques et les moyens opérationnels adéquats, il appartient au SDIS de démontrer que ses propres activités sont sous maîtrise. A ce jour, il n'a pas identifié spécialement cette mission, pour la confier à un collaborateur en charge de l'audit et de la maîtrise des risques.

Au plan de l'efficacité et de l'efficacités, la comptabilité analytique doit permettre à une structure de connaître ses coûts, de les contrôler, d'optimiser ses ressources, en vue d'une prise de décision éclairée.

Le précédent rapport d'observations de la chambre constatait que la comptabilité analytique ne paraissait pas constituer une priorité pour le SDIS. Le même constat prévaut en 2024, avec un stade embryonnaire des outils comptables.

Pour exemple, le coût de fonctionnement de chaque centre d'incendie et de secours ne peut être déterminé par quelque fonctionnalité de l'applicatif de gestion. Les sources de données sont dispersées sous différents outils de gestion (ex : logiciel Antibia pour la gestion du matériel), sans connexion par interface des systèmes, d'où la contrainte de doubles-saisies, chronophages et source d'erreurs.

Actuellement, le coût des différents types d'interventions n'est pas connu. Celui des interventions dites de carence des transports sanitaires privés est sans doute supérieur<sup>15</sup> à la recette de 200 € (124 € avant 2022) perçue à ce titre par le SDIS, mais le service ne dispose pas d'informations et données précises, fiables et complètes, lui permettant de mesurer la charge attachée à ce type d'interventions, en forte croissance.

À ce jour, en l'absence avérée de comptabilité analytique, le SDIS ne connaît pas les coûts spécifiques, par nature d'intervention, de ses activités principales. Il ne connaît pas plus précisément les coûts de fonctionnement de chacun de ses centres d'incendie et de secours. Il se prive ainsi d'un outil particulièrement utile de contrôle de gestion et de pilotage stratégique de l'établissement.

Au-delà des risques identifiés comme entravant ou menaçant l'exécution des missions confiées au SDIS (plan de continuité de l'activité incomplet ; conventions avec d'autres SDIS en retard de renouvellement ; « zones blanches » allongeant les délais d'intervention ; importance des achats hors marché ; parc immobilier et roulant vieillissant), la chambre recommande la formalisation d'un dispositif de contrôle interne dont il s'agira de veiller à l'appropriation par les équipes dirigeantes, comme par l'ensemble des personnels et volontaires du SDIS du Puy-de-Dôme.

**Recommandation n° 3.** : Formaliser un dispositif de contrôle interne et une comptabilité analytique, en vue d'optimiser les ressources et de maîtriser les vulnérabilités du SDIS.

### 3.3 Les relations avec le département du Puy-de-Dôme

#### 3.3.1 Les conventions pluriannuelles

Aux termes de l'article L. 1424-35 du CGCT, « *les relations entre le département et le service d'incendie et de secours et, notamment, la contribution du département, font l'objet d'une convention pluriannuelle* ». Sur la période observée, deux conventions ont été conclues sur cette base. La première couvre la période 2018 à 2021. Son objectif était de donner une « *lisibilité de l'évolution de la participation financière départementale* », de « *développer les espaces de mutualisations entre les deux entités* », et « *d'améliorer la gouvernance de ce partenariat* ». Cette convention a fait l'objet de deux avenants de prolongation sur 2022 et 2023.

Une nouvelle convention pluriannuelle de partenariat, intéressant les années 2023 à 2026, a été conclue après la réalisation d'un audit d'exécution de la première. Celui-ci mettait

---

<sup>15</sup> Le rapport public thématique de mars 2019 de la Cour des comptes sur les personnels des SDIS et de la sécurité civile indiquait que « *selon plusieurs SDIS, le forfait de remboursement, fixé à 123 € en 2019, ne couvrirait pas les charges réellement supportées* ». Par ailleurs, M. André Accary, président de la commission « sapeurs-pompiers » de l'Assemblée des départements de France s'exprimait de la façon suivante en mai 2022 : « *Le montant de cette carence ambulancière s'élevait à 124 euros en 2021. L'ADF est donc plutôt satisfaite de cette revalorisation. Même si le coût réel d'une intervention est bien supérieur et varie, selon les circonstances, de 500 à 900 euros. Depuis, certains paramètres ont changé, comme le prix des carburants, qui augmente. Les véhicules sont aussi plus chers. Il va donc falloir que l'on se revoie, etc.* ».

en évidence des écarts significatifs entre les ambitions de la convention et la réalité de son exécution en termes de situation financière et de mutualisation. En particulier, un risque financier important était signalé pour le SDIS et ce faisant pour ses financeurs, au premier rang desquels le département. Ces conclusions étant partagées et validées tant par le département que par le SDIS, les deux partenaires en ont tiré des enseignements pour conclure la nouvelle convention selon une méthode plus directive, se déclinant en objectifs et principes réciproques d'engagement, de moyens financiers, de mutualisation et de pilotage.

L'article 1 de la convention intitulé « *La gestion autonome par le SDIS, encadrée par le Département* » témoigne de la volonté du département de disposer d'un pouvoir d'audit et de contrôle tout au long de l'exécution de la convention, en sorte d'éviter une dérive incontrôlée de la situation financière. La convention contemporaine se veut ainsi plus ambitieuse que la précédente, en termes d'objectifs et d'engagements réciproques :

- la trajectoire financière est encadrée et suivie par des indicateurs financiers (ex : épargne brute, capacité de désendettement), de ressources humaines et de mutualisation ;
- une annexe est dédiée au programme pluriannuel d'investissement, dont la production et l'actualisation annuelle sont une condition suspensive au versement de la subvention d'investissement ;
- deux annexes<sup>16</sup> sont dédiées aux services unifiés entre les deux partenaires ;
- un auditeur « externe et indépendant », dont la prise en charge financière sera assumée par le département, assurera un suivi régulier de la situation financière du SDIS sur la base d'une méthode de reporting annexée à la convention.

Pour autant, l'ambition affichée tardait encore à se concrétiser au terme du contrôle. En effet :

- la délibération du conseil d'administration du 30 juin 2023, emportant approbation de la convention, précisait qu'elle devait « *être complétée, d'ici le 31 octobre 2023, par avenant, de certaines annexes (3, 5 et 6)* ». De fait, la convention a été signée le 13 novembre 2023, en l'absence de ces trois annexes. Si le plan pluriannuel d'investissement (annexe 3) a été adopté par le conseil d'administration le 15 décembre 2023, les deux autres annexes traitant des services unifiés n'ont pas été produites ;
- l'auditeur dédié n'a pas encore été désigné, et aucun tableau de bord n'a été produit ;
- la mise à jour du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, « *projetée pour le 1<sup>er</sup> trimestre 2024* », n'a pas été conduite à bonne fin.

La chambre invite le SDIS 63 à finaliser sans plus attendre la production des annexes et à désigner un auditeur. Elle note par ailleurs que, pour soutenir la situation financière dégradée de l'établissement, la voie empruntée par le département consiste en une augmentation significative de sa participation financière, dès 2022 et de nouveau en 2023 :

- en fonctionnement : +13,6 % par rapport à 2022, alors même que l'augmentation entre 2021 et 2022 était déjà de 12,2 % ;
- en investissement : montant de l'enveloppe multiplié par 5.

---

<sup>16</sup> Annexe 5 : Développement du service unifié en charge du patrimoine immobilier (SMPI) ; Annexe 6 : Création et développement du service unifié en charge de la maintenance et du contrôle technique des véhicules (SMMV).

Tableau n° 1 : Participation financière du département du Puy-de-Dôme

En milliers d'euros	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024*	2025*	2026*
Contribution au fonctionnement	32 412	32 542	32 607	32 672	36 672	41 672	42 672	43 672	44 672
Crédits de paiement (invt)	400	400	400	400	400	2 000	2 000	2 000	2 000

Source : conventions pluriannuelles de partenariat entre le département et le SDIS

Note : « \* » montants fermes et non révisables sauf dispositions mentionnées à l'article 13 de la convention

De 2022 à 2026, la contribution du département au fonctionnement doit ainsi augmenter, en moyenne, de 5,1 % l'an. En incluant les autres recettes réelles de fonctionnement, en particulier la contribution acquittée par les communes et EPCI, l'augmentation serait de 4,3 %. En parallèle, la trajectoire des dépenses réelles de fonctionnement, telles que prévues en annexe 1 de la convention, anticipe une évolution moyenne annuelle de 3,6 % sur la même période. La chambre observe que l'effort consenti par les contributeurs, et en particulier par le département, est ainsi nettement supérieur à celui demandé au SDIS en termes de dépenses. La faible maîtrise des dépenses courantes par le SDIS, tenté de se reposer sur la générosité de son principal financeur, le département du Puy-de-Dôme, hypothèque à termes les équilibres budgétaire et financier de l'établissement, de plus en plus dépendant du soutien financier départemental dans un contexte de fragilisation des ressources des départements<sup>17</sup>.

### 3.3.2 Les mutualisations de services

Le précédent rapport d'observations de la chambre indiquait que « *le rapprochement avec les services départementaux, qui recèle un gisement prometteur d'économies, est susceptible d'emprunter plusieurs formes, qui, au-delà des quelques actions déjà entreprises, restent à définir et à mettre en œuvre* ». La convention de 2018-2021 comportait en annexes « *différents espaces de coopérations en cours et envisagés* » :

- en particulier, une convention relative aux services mutualisés, expérimentée en 2018-2019, a été renouvelée jusqu'en 2022 pour le patrimoine immobilier (SMPI). Les interventions du SMPI, service géré par le département, se sont limitées aux constructions neuves et gros travaux de réhabilitation<sup>18</sup>. Il n'a en effet pas été donné suite à la mutualisation des missions d'entretien et de maintenance, « *la nécessité d'une réponse interne [s'étant] confirmée au fil du temps afin de permettre une réactivité et une proximité pour les travaux du quotidien* »

<sup>17</sup> En particulier, la baisse des prix de l'immobilier s'accompagne d'une diminution des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui représentent 20 % des ressources des départements.

<sup>18</sup> Le SMPI a traité les réhabilitations des CIS de St Amant-Roche-Savine, Cunlhat, Pionsat, Vertaizon, Issoire, et Ravel pour un montant cumulé de travaux de 2,7 M€ entre 2018 et 2023. Le projet actuel de construction du CIS du Pays de Rochefort doit permettre la rédaction d'un programme type de construction de CIS. L'opération de restructuration du CSP de Clermont-Ferrand et l'aménagement du site de Crouel sont également menés dans le cadre du SMPI.

selon les termes du SDIS. Il est envisagé que le SMPI puisse assurer à l'avenir un accompagnement au cas par cas.

- s'agissant du parc roulant, quelques véhicules du SDIS font l'objet d'un entretien préventif<sup>19</sup>. En revanche, la mutualisation envisagée des ateliers respectifs n'a pas été réalisée.

La chambre constate que les mutualisations entre le département et le SDIS peinent à se développer, hormis la conduite d'opérations de constructions neuves et de réhabilitations. L'audit d'exécution de la convention pluriannuelle de 2018-2021 a relevé ainsi qu'en termes de coopération et de mutualisation, « *les objectifs partenariaux de la précédente convention étaient tout aussi ambitieux et détaillés que leurs réalisations ont été modestes* ». La convention 2023-2026 énonce également, dans son préambule, que « *l'état de réalisation de ces objectifs dressé antérieurement à l'élaboration de la présente convention a montré un faible bilan au regard des ambitions fixées* ».

Elle affiche à nouveau un souci partagé de partenariat. Son article 9 acte « *la poursuite des coopérations* » d'achats groupés, de mise à disposition réciproque des stations de carburant, de services en informatique et téléphonie, de prestations juridiques et de communication et formation. Elle retient par ailleurs deux objectifs de « *fortes mutualisations au sens de l'article L. 5111-1-1 du CGCT* » :

- à l'article 7, il est stipulé que « *... le Département et le SDIS sont confrontés à de nombreux objectifs de résultats et des ressources humaines dédiées relativement faibles pour réaliser les constructions et rénovations lourdes (...) de leurs infrastructures bâtementaires. Les deux entités s'entendent pour développer le service mutualisé en charge du patrimoine immobilier (SMPI). ... Une annexe à la présente convention fixera le périmètre, l'organisation, les ressources humaines dédiées, le système d'information, le financement du SMPI* » ;
- l'article 8 prévoit pour sa part que « *les deux entités ... s'entendent pour créer et développer un service mutualisé en charge de la maintenance et du contrôle technique des véhicules (SMMV) ... Une annexe à la présente convention fixera le périmètre, l'organisation, les ressources humaines dédiées, le système d'information, le financement du SMMV* ».

Toutefois, à la signature de la convention le 13 novembre 2023 et au terme du contrôle à l'été 2024, les annexes attendues n'étaient toujours pas établies (cf. ci-avant). S'agissant plus particulièrement du parc roulant, l'Inspection générale de la sécurité civile (IGSC) avait observé dans son rapport d'évaluation daté de novembre 2017 que l'ancienneté du parc « *constituait une vulnérabilité pour le SDIS du Puy-de-Dôme* ». Il ressort encore du rapport d'orientations budgétaires pour 2024 que le manque d'effectif au sein de l'atelier implique une externalisation grandissante des prestations mécaniques, et que le service mutualisé « *est un levier de maîtrise des charges qui doit très rapidement pouvoir être actionné* ».

Dans un objectif de sécurité et de maîtrise des charges financières, la chambre invite le SDIS à finaliser sans attendre l'élaboration des deux annexes, en vue de leur mise en œuvre.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président du conseil départemental du Puy-de-Dôme a indiqué que « *les annexes à la convention de juillet 2023 sont en cours de finalisation [...]. Elles seront présentées pour adoption aux sessions d'octobre et de décembre de l'assemblée départementale* ».

---

<sup>19</sup> Les dépenses relatives à l'entretien des véhicules pour les années 2018 à 2023 se sont élevées à 285 k€ pour le budget principal et à 152 k€ pour le budget annexe téléassistance.

S'agissant du recrutement d'un auditeur externe et indépendant chargé de suivre la situation financière du SDIS, le président de l'assemblée départementale précise encore que « *les deux structures ont décidé de renforcer leurs moyens internes de contrôle de gestion* », ajoutant que les deux parties ont engagé « *un dialogue de gestion et de pilotage permanent qui ne nécessite pas - à date - le recrutement d'un auditeur externe et indépendant* ».

Prenant acte des informations apportées, la chambre invite les deux parties à formaliser, par avenant, les amendements apportés à la convention bilatérale, et à en organiser un suivi de la mise en œuvre par des points d'étapes périodiques d'analyse de la situation financière du SDIS.

### **3.4 L'organisation des services**

#### **3.4.1 Le règlement intérieur**

Aux termes de l'article R.1424-22 du code général des collectivités territoriales, un règlement intérieur « *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* ». Le dernier arrêté modificatif du règlement intérieur, émanant du président, date du 26 décembre 2016. Il est désormais daté, et exige d'être mis à jour du fait des deux réorganisations successives intervenues depuis lors (cf. ci-après). En pratique donc, bien que primordial dans l'organisation d'un service d'incendie et de secours, ce document s'avère inexploitable.

#### **3.4.2 L'organisation administrative et fonctionnelle**

Aux termes des articles L. 1424-32 et L. 1424-33 du CGCT, chaque service départemental (ou territorial) d'incendie et de secours est placé « *sous l'autorité d'un directeur départemental des services d'incendie et de secours, assisté d'un directeur départemental adjoint* ». Le directeur départemental est lui-même placé sous l'autorité du représentant de l'État dans le département, pour la direction opérationnelle, la direction des actions de prévention, le contrôle et la coordination de l'ensemble des corps communaux et intercommunaux et la mise en œuvre opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours et de lutte contre l'incendie, et sous celle du président du conseil d'administration du SDIS pour la gestion administrative et financière de l'établissement.

Deux directeurs départementaux se sont succédé sur la période contrôlée : le colonel Jean-Philippe Rivière (à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2017) et le colonel Christophe Glasian (à compter du 1<sup>er</sup> mai 2022), nommés par arrêté conjoint du ministre de l'Intérieur et du président du CASDIS.

### 3.4.2.1 Le constat d'une réorganisation nécessaire annoncé dès 2017

L'Inspection générale de la sécurité civile (IGSC), dans son rapport d'évaluation de novembre 2017, recommandait en particulier de « *revoir l'organigramme autour d'un nombre plus limité de pôles en ouvrant plus largement aux personnels administratifs et techniques les postes qui ne sont pas expressément exclus par la réglementation, à réduire à terme le nombre d'emplois de direction, et à redéfinir le rôle des groupements et des compagnies – en nombre plus réduit - dans une démarche d'accompagnement de la réforme des bassins de couverture* ».

Par suite, une démarche d'évolution de l'organisation fonctionnelle et de réduction du nombre de strates territorialisées a été entreprise avec l'assistance d'un cabinet conseil. Un troisième axe de réforme de l'architecture des strates hiérarchiques, susceptible de permettre de réduire le nombre d'encadrants, n'a pas été retenu. Un arrêté conjoint, emportant organisation et fonctionnement du SDIS et du corps départemental de sapeurs-pompiers, a été pris le 6 janvier 2020 à l'issue des travaux. Mais la réorganisation d'ampleur en résultant n'a été effectivement installée qu'au 1<sup>er</sup> février 2022, après renouvellement de la gouvernance en 2021 et du binôme de direction en 2022. La nouvelle équipe dirigeante a souhaité y apporter des corrections substantielles, qui ont été avalidées par arrêté préfectoral du 24 juillet 2023. Assez récemment donc, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2023, l'organisation administrative du SDIS (cf. Annexe n° 2) est structurée en cinq pôles<sup>20</sup>, et repose au plan territorial sur neuf compagnies<sup>21</sup>. Trois groupements<sup>22</sup> ont été également constitués, et placés directement sous l'autorité du binôme de direction.

### 3.4.2.2 Une réorganisation en cours qui présente des limites et des points de vigilance

Les deux réorganisations, successivement décidées sur un court espace de temps, ont fragilisé différents cadres, dont les attributions ont pu être bouleversées de façon répétée. Les hésitations et balancements organisationnels expliquent qu'au printemps 2024, seulement cinq fiches de poste de responsables de pôle ou de groupement étaient élaborées. Lors du contrôle, le pôle de santé et secours médical se trouvait sollicité par plusieurs cadres du SDIS, sur des problématiques impliquant la santé mentale au travail.

En termes d'effectifs, le conseil d'administration a évoqué la question le 25 juin 2020, indiquant que « *cette nouvelle organisation fonctionnelle et territoriale engendre, à terme, la suppression de 36 postes et la création de 48 emplois supplémentaires* ». Le contrôle a effectivement fait ressortir une progression des effectifs durant la période sous revue (cf. 4.3.1).

---

<sup>20</sup> Pôle ressources, Pôle métier, Pôle développement du volontariat et des compétences, Pôle administration, finances et systèmes d'information, et Pôle santé et secours médical. Les quatre premiers sont chacun organisés en deux groupements.

<sup>21</sup> Les compagnies d'Ambert, des Ancizes-Comps, d'Aubière, de Clermont-Ferrand, de Cournon d'Auvergne, d'Issoire, de Riom, de Rochefort-Montagne et de Thiers sont sous l'autorité du chef de groupement des territoires. Elles n'ont pas de vocation opérationnelle. Elles regroupent un ou plusieurs bassins de couverture opérationnelle et constituent le lien de proximité avec les centres d'incendie et de secours.

<sup>22</sup> Groupement pilotage de la performance, Groupement des affaires générales et institutionnelles, Groupement des territoires.

La proportion de personnel administratif, technique et spécialisé (hors activité de téléassistance) est restée stable cependant, légèrement au-dessus de 20 % de 2018 à 2023.

Le rapprochement entre l'organigramme actuel et celui en vigueur lors de la mission d'inspection de 2017 révèle une réduction du nombre de pôles, de 9 à 5, conjuguée au renforcement du nombre de groupements fonctionnels, porté de 8 à 11.

La chambre note par ailleurs des écarts importants en termes d'effectifs à encadrer par les responsables de pôles, du même grade de lieutenant-colonel<sup>23</sup>. Les trois pôles « métier », « ressources » et « développement du volontariat et des compétences » sont dotés ainsi de, respectivement, 119, 60 et 29 emplois identifiés à l'organigramme fonctionnel du 1<sup>er</sup> janvier 2024. Le dernier pôle cité dispose au surplus de deux groupements l'un « formation » et l'autre du « volontariat et engagement citoyen », lequel groupement du volontariat ne compte que deux agents administratifs et un technicien chargé du « partenariat », qui est par ailleurs référent « volontariat » directement rattaché à la direction et est le président de l'Union départementale des sapeurs-pompiers du Puy-de-Dôme. Il apparaît de surcroît que le pôle « ressources » dispose également de son propre service « gestion du volontariat ». Dans ces conditions, au regard d'un portefeuille de missions plutôt mince, l'apport du groupement « volontariat et engagement citoyen » reste à démontrer et n'apparaît pas en tout cas à la mesure de son coût, puisque emportant la création d'un pôle supplémentaire.

De même, les groupements « pilotage de la performance » et « affaires générales et institutionnelles » sont rattachés directement à la direction, et ne disposent respectivement que de 6 et 4 emplois. Ils sont pour autant placés sous l'autorité de lieutenants colonels. De l'avis de la chambre, la notion de groupement, définies à l'article R.1424-1 du CGCT comme un ensemble de services ou de centres, semble exclure la constitution d'un groupement contenu à un seul service, situation observée au SDIS du Puy-de-Dôme pour le groupement « affaires générales et institutionnelles ».

En définitive, il ressort du contrôle que le nombre d'emplois de direction au sens de l'article R.1424-19 du CGCT est sensiblement équivalent à celui observé par l'Inspection générale de la sécurité civile, et ayant motivé une recommandation de réduction. Le SDIS du Puy-de-Dôme se distingue en particulier par un nombre plus important de groupements : à titre de comparaison, les organigrammes (mis en ligne sur les sites internet) des SDIS de la Drôme, de la Loire, de l'Ain ou de la Saône-et-Loire - qui sont également de catégorie B - révèlent un nombre de groupements fonctionnels compris entre 6 et 8.

La recommandation de l'Inspection relative à l'ouverture de postes aux personnels administratifs et techniques, n'a pas non plus été suivie, bien qu'intégrée dans les axes de réflexion du cabinet conseil. Le tableau 3 montre que la répartition entre SPP et PATS n'a pas évolué. Ce constat général vaut également pour les postes de direction : à titre d'exemple, le chef du pôle ressources - dont 52 des 60 emplois figurant à l'organigramme sont des PATS - est désormais un sapeur-pompier professionnel. D'autres groupements de caractère généraliste, tels que la formation, le pilotage de la performance ou les affaires générales et institutionnelles, pourraient être légitimement confiés à des personnels de la filière administrative.

---

<sup>23</sup> Le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels, modifié par le décret n° 2022-557 du 14 avril 2022, présente en son annexe un tableau de concordance sur les emplois que les sapeurs-pompiers professionnels ont vocation à occuper. Un lieutenant-colonel a ainsi vocation à exercer la fonction de « chef de groupement » ou de « Chef de service (effectif d'agents supérieur à 50) ».

La réorganisation mise en œuvre en 2022, et celle actuellement en cours de déploiement, n'ont à ce jour pas permis de resserrer l'organigramme, en vue de réduire le nombre d'emplois de direction et d'ouvrir plus largement aux personnels administratifs et techniques les postes qui ne sont pas expressément réservés réglementairement au corps des sapeurs-pompiers professionnels.

Plus généralement, faisant le constat que les charges de personnel ont fortement crû sur la période d'analyse, la chambre invite le SDIS du Puy-de-Dôme à convenir d'une organisation permettant de contenir les coûts de fonctionnement, par une exploitation plus optimale de ses ressources humaines. Il convient en tout état de cause, après une longue période de réflexion et de réorganisations ouverte en 2018, de stabiliser la structuration de l'organisation du SDIS.

### 3.5 Les subventions aux associations

Les subventions versées aux associations représentent 0,85 % des charges de fonctionnement en 2022. Ces subventions, qui atteignent près de 467 k€ pour la même année, dépassent largement le seuil annuel de 23 000 € pour deux d'entre elles, le comité des œuvres sociales (COS) et l'Union départementale des sapeurs-pompiers (UDSP). Toutes deux sont liées au SDIS par des conventions d'objectifs, conclues respectivement les 26 avril 2010<sup>24</sup> et 26 juin 2009<sup>25</sup>, conformément à l'article 10 de la loi n° 2000-321<sup>26</sup> et à son décret d'application n°2001-495 du 6 juin 2001. En revanche, l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subventions, obligatoire depuis le 1<sup>er</sup> août 2017 en vertu du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017, n'est pas mis en œuvre par le SDIS. Celui-ci doit désormais s'y attacher, en les publiant soit sur son propre site internet soit sur le portail interministériel existant, en indiquant alors le lien permettant d'y accéder.

**Tableau n° 2 : Subventions aux personnes de droit privé**

<i>En euros</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Comité des œuvres sociales</i>	354 173	353 973	353 973	353 973	353 973
<i>Union départementale des SP</i>	71 710	71 710	89 451	89 451	107 451
<i>Autres</i>	31 052	29 962	12 221	10 221	5 497
<b><i>Total</i></b>	<b>456 935</b>	<b>455 645</b>	<b>455 645</b>	<b>453 645</b>	<b>466 921</b>

Source : Grands livres SDIS

<sup>24</sup> Avenants conclus les 29 novembre 2011 et 16 avril 2014.

<sup>25</sup> Avenants conclus les 10 juillet 2012, 19 octobre 2015 et 2 octobre 2020.

<sup>26</sup> Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations modifiée par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022.

### 3.5.1 Le comité des œuvres sociales du SDIS 63 (COS)

Le comité des œuvres sociales (COS) est une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. Le SDIS lui accorde une subvention de fonctionnement annuelle dont la convention d'objectif détermine, en son article 8.1, le montant assis (pour l'essentiel) sur la masse salariale. Le contrôle a cependant révélé que ces modalités de calcul conventionnelles ne sont pas respectées : dès 2011 en effet, le conseil d'administration du SDIS a adopté des taux d'évolution<sup>27</sup> dissociés de la masse salariale. Mais de l'avis des responsables du SDIS, si les modalités de la convention étaient strictement appliquées, le montant de la subvention s'élèverait à 472 700 € pour 2024, soit un niveau très supérieur au montant effectivement alloué. Quoi qu'il en soit, la chambre note que le CA ne peut mettre en échec, de façon unilatérale, des engagements synallagmatiques procédant d'une convention conclue avec l'association.

Un même montant de subvention a été alloué au COS sur l'ensemble de la période<sup>28</sup> : de 353 973 €, elle représente en 2022 plus de 75 % de l'ensemble des concours financiers du SDIS aux associations. Pour 2022 comme pour 2023, le COS a sollicité sans succès une réévaluation du montant de la subvention, exprimant « *ses craintes pour pérenniser des actions équivalentes aux années passées* », et arguant de « *l'augmentation du nombre d'adhérents suite à la réorganisation fonctionnelle et territoriale du SDIS* », ainsi que du nombre des agents éligibles au départ à la retraite. De fait, entre 2018 et 2022, le résultat comptable du COS a présenté un déficit à trois reprises. La dégradation des résultats est surtout imputable à l'augmentation sensible des charges d'exploitation, observée en particulier en 2022 (820 k€ pour 691 k€ en 2021, soit +18,6 %). Les fonds propres ont fondu, ne dépassant pas 53 013 € en 2022 quand ils atteignaient encore le niveau de 230 605 € à la clôture de l'exercice 2017.

**Tableau n° 3 : Comptes de résultat du COS**

<i>En euros</i>	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Charges</i>	667 606	656 775	602 154	690 814	819 546
<i>Produits</i>	652 767	658 038	626 287	647 131	675 077
<b><i>Résultat</i></b>	<b>- 14 839</b>	<b>1 263</b>	<b>24 134</b>	<b>- 43 683</b>	<b>- 144 468</b>

Source : *Rapports du commissaire aux comptes*

Selon l'article 15 de la convention, un compte-rendu financier, constitué d'un tableau des charges et des produits et d'un listing des prestations, et attestant de la conformité des dépenses affectées à l'objet de la subvention, doit être produit chaque année aux fins d'évaluation et de contrôle. Si le COS satisfait à cette obligation, transmettant régulièrement les comptes de l'exercice écoulé, le SDIS ne se soucie pas d'analyser et évaluer les actions subventionnées. Il se contente au surplus des seuls comptes approuvés (bilan, compte de résultat et annexe), documents qui ne permettent pas de s'assurer de la conformité des dépenses exposées avec l'objet de la subvention. Selon les termes de l'article 15 précité, le compte-rendu

<sup>27</sup> 0 % pour 2011, + 1,5 % pour 2012, + 1,9 % pour 2013, + 0,9 % pour 2014 puis gel entre 2015 et 2024.

<sup>28</sup> Les 200 € supplémentaires de 2008 correspondent à un versement exceptionnel.

financier doit inclure, en particulier, un bilan qualitatif des actions réalisées et justifier des écarts significatifs entre budget prévisionnel des actions et budget réellement exécuté.

Au nombre des actions sociales assurées par l'association, le COS verse aux agents une « *prime forfaitaire de reconnaissance à l'occasion d'un départ à la retraite* », ainsi qu'en dispose expressément la convention.

Le précédent rapport d'observations de la chambre relevait le niveau élevé de la subvention versée au COS, qui tenait notamment à l'attribution de trois mois de salaire aux agents titulaires du SDIS admis à faire valoir leurs droits à la retraite, et de trois mois de l'allocation de vétérance des sapeurs-pompiers volontaires dans la même situation. S'y ajoutaient des gratifications à l'occasion de la remise de médailles. Les montants individuels liquidés étaient fonction du grade et de l'ancienneté. La chambre concluait ses critiques en rappelant qu'il n'appartenait pas au COS de verser aux agents de l'établissement public des compléments de rémunération.

Cette qualification de complément de rémunération des gratifications n'était pas partagée par le SDIS, bien qu'à l'issue d'un contrôle opéré en décembre 2006, l'URSSAF ait constaté une infraction au regard des dispositions de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, et infligé au SDIS un rappel de cotisations CSG-CRDS au titre précisément des indemnités de départ à la retraite allouées par le comité des œuvres sociales.

Ces attributions individuelles, désormais forfaitaires, ont été réduites à 4 500 € pour un salarié, et 450 € pour un pompier volontaire. Mais au regard de plusieurs de leurs caractéristiques (versements automatiques de montants forfaitaires sur le seul critère de l'ancienneté, sans prise en compte des revenus ou situation familiale), ces primes apparaissent toujours constitutives d'éléments de rémunération. Il y a donc persistance d'un risque de requalification par les organismes sociaux et l'administration fiscale, en l'absence d'assujettissement aux cotisations sociales et d'information des bénéficiaires quant au caractère imposable de ce versement.

Selon les éléments chiffrés communiqués par le SDIS, l'enveloppe mobilisée par le COS au titre des retraites et médailles a atteint un montant total de 385 k€ sur la période sous revue, soit 77 k€ en moyenne annuelle avec un pic de 96 k€ observé en 2022 (exercice qui s'est achevé sur un déficit des comptes de l'association). De fait, les primes allouées sur subvention du SDIS alourdissent encore le poids des charges de personnel, déjà élevées, supportées par l'organisme (cf. 4.6).

Les deux autres postes de charges/lignes d'actions importants du COS sont les chèques-vacances et les chèques-déjeuner (respectivement 49 k€ et 45 k€ en 2022). Pour les premiers, le COS suit le barème national de l'Agence nationale pour les chèques-vacances, qu'il majore d'une participation de 10 %. Pour les titres-restaurant, le COS alimente une carte dématérialisée à hauteur de 200 € chaque année, en prenant à sa charge 50 % de sa valeur.

Outre la subvention annuelle consentie par le SDIS, le COS bénéficie d'avantages sous la forme de mises à disposition de locaux à usage de bureau (comprenant les charges de fonctionnement inhérentes) et de véhicules à titre exceptionnel. Par ailleurs, durant la période sous revue, un agent a été mis à disposition sur la base de conventions, fiches de poste et arrêtés ad hoc. La mise à disposition a donné lieu à remboursement, conformément aux dispositions de l'article L. 512-15 du code général de la fonction publique.

### 3.5.2 L'Union départementale des sapeurs-pompiers du Puy-de-Dôme

L'Union départementale des sapeurs-pompiers du Puy-de-Dôme (UDSP) organise des manifestations, notamment sportives, destinées à créer des liens entre ses adhérents. A périmètre constant, la subvention de fonctionnement annuelle accordée à l'UDSP n'a pas évolué durant la période sous revue. Les augmentations intervenues sont consécutives à la conclusion d'avenants à la convention d'objectifs, concernant d'une part l'association départementale des jeunes sapeurs-pompiers du Puy-de-Dôme en 2020, et d'autre part la création d'une commission « Histoire, musée, musique » en 2022 (commission précédemment portée par l'association des « Gardes-pompes »). Ces modifications de périmètre ont fait l'objet de « transfert » de subventions à due concurrence, entre associations intéressées.

En 2022, la subvention allouée à l'UDSP a atteint 107 451 €, soit 23 % de l'ensemble des concours financiers du SDIS aux associations. L'union des sapeurs-pompiers bénéficie également, dans les mêmes conditions que le COS, de soutiens et avantages en nature, mise à disposition de locaux, et de véhicules à titre exceptionnel, ainsi que d'un agent jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2023. Le résultat comptable est demeuré positif sur l'ensemble de la période ; il a progressé continuellement de 3 699 € en 2018 à 61 278 € en 2022.

De même encore que pour le comité des œuvres sociales, la chambre constate l'absence de tout dispositif d'évaluation par le SDIS des actions menées sur financements publics par l'Union départementale.

## 4 LES RESSOURCES HUMAINES

### 4.1 Le contexte social

Photo n° 1 : Manifestation de sapeurs-pompiers du SDIS 63



Source : La Montagne, 30/05/2018, « Les pompiers du Puy-de-Dôme en pleine surchauffe »

Le climat social du SDIS 63 se trouvait particulièrement dégradé au début de la période contrôlée. Ainsi, le 23 avril 2018, l'intersyndicale<sup>29</sup> a déposé un préavis de grève départementale à partir du lundi 30 avril 2018 jusqu'au dimanche 1<sup>er</sup> juillet 2018, préavis assorti d'une liste de 10 revendications.

La question des recrutements était au cœur des revendications, les syndicats réclamant l'ouverture de près de 40 postes supplémentaires « *pour assurer le bon fonctionnement des casernes et des temps d'intervention satisfaisants sur tout le territoire* ». Elles portaient aussi sur les primes liées à la nouvelle bonification indiciaire, les modalités d'avancement du personnel, etc.<sup>30</sup>

Le mouvement de contestation a été long et soutenu, avec notamment le blocage du véhicule de deux vice-présidents à la sortie de pourparlers (perçu par le président du conseil d'administration alors en fonction, Jean-Yves Gouttebel, comme une « *prise d'otages* »<sup>31</sup>), ou une délégation de sapeurs-pompiers dans les locaux du conseil départemental du Puy-de-Dôme avec jet de fumigènes dans le hall (épisode durant lequel un pompier a été blessé au crâne). Pour finir, le président Gouttebel a déposé plainte à titre personnel, après avoir reçu des menaces anonymes.

Ce mouvement social s'est soldé le 30 août 2018 par la signature d'un protocole d'accord, dont les incidences sont analysées plus loin. Cet épisode de forte mobilisation des personnels a confirmé le diagnostic dressé par la chambre, au terme de sa précédente instance de contrôle, relevant alors « *une dynamique de revendications sociales des personnels qui (...) risque de compromettre sa situation financière* ».

## 4.2 La gestion des ressources humaines

La gestion des personnels permanents et volontaires s'effectue au sein du groupement des ressources humaines intégré au grand pôle des ressources, qui comprend aussi un groupement logistique et technique étoffé. Le groupement chargé de la formation est en revanche rattaché à un pôle distinct, le pôle du « *développement du volontariat et des compétences* ».

L'Inspection générale de la sécurité civile, à l'occasion de sa mission de suivi de décembre 2022, a estimé que « *la gestion du personnel permanent et la structuration de la formation sont à améliorer. En effet, sont identifiées des vulnérabilités en matière de compétence, de lisibilité et de formalisation des procédures et des supports réglementaires* ». Ce diagnostic sévère apparaît toujours d'actualité en 2024.

En premier lieu, la politique de gestion des ressources humaines pâtit d'un déficit chronique de formalisation des documents structurants, qui caractérise le SDIS. L'inspection générale pointait déjà, en particulier, l'absence de mise à jour récente du règlement intérieur, dont le dernier arrêté modificatif remonte au 26 décembre 2016 (cf. 3.4.1). Pour mémoire, ce

---

<sup>29</sup> Représentant initialement les organisations Syndicat autonome SPP-PATS, CGT, SPSP PATS. La CFDT a rejoint l'intersyndicale le 2 mai 2018.

<sup>30</sup> Cf. La Montagne, 30/05/2018, « *Les pompiers du Puy-de-Dôme en pleine surchauffe* »

<sup>31</sup> Cf. La Montagne, 01/06/2018, « *Puy-de-Dôme : le président du département rappelle à l'ordre des pompiers* »

document structurant fixe les modalités de fonctionnement du corps départemental, ainsi que leurs obligations de service. Dans le cadre du contrôle, les cadres du SDIS ont indiqué que la mise à jour du règlement est « envisagée à la suite de la validation du [SDACR], puis du règlement opérationnel », formulation qui n'emporte guère d'engagement ferme, en termes d'aboutissement comme de date.

Les lignes directrices de gestion du SDIS 63 ont été adoptées par arrêté du président du conseil d'administration du 1<sup>er</sup> décembre 2023, avec effet immédiat. Elles ont vocation à jouer désormais un rôle important dans le pilotage des ressources humaines<sup>32</sup> : une fois arrêtées, elles doivent être portées à la connaissance des agents, conformément aux articles L. 413-1 à L. 413-7 du code général de la fonction publique ; elles incluent nécessairement deux composantes, les orientations générales en matière de promotion, de valorisation des parcours et de mobilité, ainsi que la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines<sup>33</sup>.

#### 4.2.1 L'avancement

Les lignes directrices de gestion adoptées par le SDIS du Puy-de-Dôme définissent les critères d'avancement retenus (valeur professionnelle et acquis de l'expérience) conformément à l'article L. 143-1 du CGFP. Des ratios promus / promouvables ont été déterminés avec effet à compter de 2022, de caractère dégressif de 100 %<sup>34</sup> à 30 %<sup>35</sup> à mesure que les carrières progressent.

Les effectifs théoriques et réels des SPP par grade (présentés en Annexe n° 4) respectent les seuils réglementaires fixés. Cependant le protocole d'accord du 30 août 2018 (cf. supra) prévoit la nomination de 117 adjudants et 36 sergents entre 2018 et 2021, pour un coût estimé à 218 000 € en année pleine. Or, dans son rapport d'évaluation périodique de novembre 2017, l'IGSC relevait un taux d'encadrement des sous-officiers (63 %) déjà supérieur à la moyenne nationale (60 %). Selon le protocole d'accord précité, prévoyant un effectif de 307 sous-officiers au 1<sup>er</sup> janvier 2021 (233 adjudants et 74 sergents)<sup>36</sup>, le taux d'encadrement en sous-officiers atteint désormais 83 %.

---

<sup>32</sup> Si des lignes directrices de gestion avaient été adoptées par arrêté du 31 décembre 2020, il ne s'agissait que d'un document reprenant formellement les règles existantes en matière de promotion interne et d'avancement de grade. Un groupe de travail a été mis au point à cette date-là, aboutissant au document arrêté au 1<sup>er</sup> décembre 2023.

<sup>33</sup> L'article 18 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 précise que la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines définit les enjeux et les objectifs de la politique de ressources humaines à conduire au sein de la collectivité territoriale ou de l'établissement public, compte tenu des politiques publiques mises en œuvre et de la situation des effectifs, des métiers et des compétences.

<sup>34</sup> Promotion de sapeur à caporal pour les SPP, promotion d'adjoint technique à adjoint technique de 2<sup>e</sup> classe pour les PATS.

<sup>35</sup> Promotion de commandant à lieutenant-colonel pour les SPP, promotion d'ingénieur à ingénieur hors-classe.

<sup>36</sup> 317 sous-officiers sont comptabilisés au 1<sup>er</sup> janvier 2022 (cf. Annexe n° 5).

#### 4.2.2 La stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines

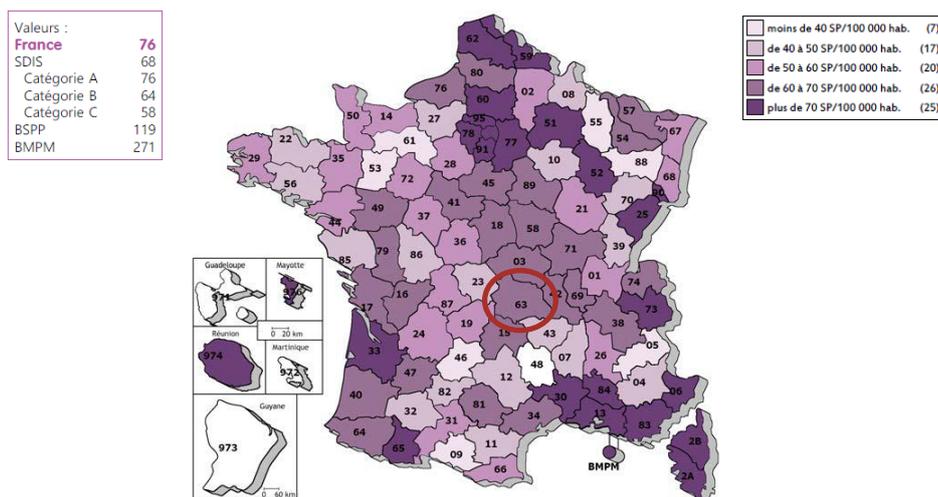
La stratégie de pilotage se révèle ténue. Si les lignes directrices de gestion évoquent le principe d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), elles n'en déterminent pas les modalités de mise en place. Une telle gestion suppose en pré-requis la réalisation de différentes études et analyses : d'abord une cartographie des compétences, généralement fondée sur un référentiel de compétences, en sorte de faciliter l'affectation des ressources humaines et d'identifier les besoins de formation. Dans le cas du SDIS 63, le document renvoie à un organigramme fonctionnel qui « *permet d'identifier de manière indirecte les compétences* » : un organigramme ne saurait constituer à lui seul une cartographie des compétences.

Le plan de formation constitue le second pilier de la GPEC. Les lignes directrices de gestion du SDIS 63 renvoient à un futur plan de formation pour les années 2023-2025. Or, dans sa note de décembre 2022, l'IGSC pointait déjà un plan pluriannuel de formation « *en cours d'actualisation* ». En pratique donc, le règlement de formation en vigueur est largement dépassé et obsolète, ayant été adopté lors d'une séance du conseil d'administration du 21 décembre 2006. Ce défaut d'actualisation tient pour partie, ainsi que relevé par les lignes directrices de gestion du SDIS 63, à ce que les objectifs de formation sont « *eux-mêmes issus des objectifs opérationnels fixés par le SDACR* ». Une fois de plus, le retard pris et le défaut de priorité accordé à la rédaction du schéma départemental affectent directement la gestion du SDIS, en sa composante essentielle de ressources humaines. La chambre ne peut donc qu'inviter le SDIS 63 à s'engager activement dans une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, que ne favorise guère une réorganisation éclatée, entre groupements et pôles distincts, des questions de ressources humaines et de formation.

### 4.3 Les effectifs du SDIS du Puy-de-Dôme

#### 4.3.1 L'évolution des effectifs

Carte n° 3 : Nombre de sapeurs-pompiers professionnels pour 100 000 habitants par département



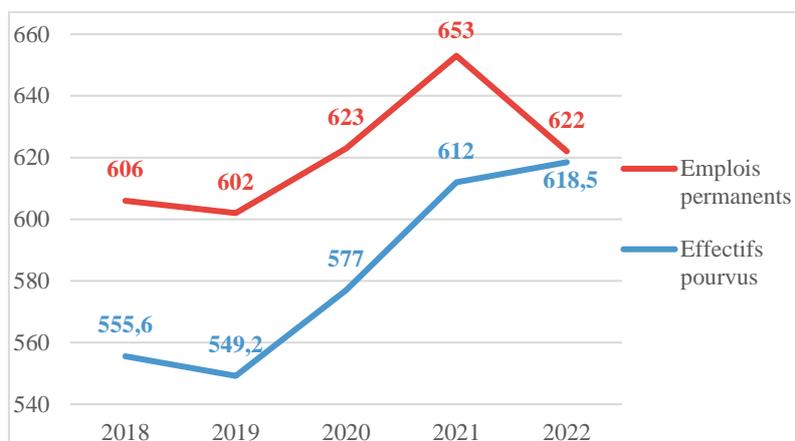
Source : DGSCGC – statistiques des SDIS, édition 2023 (statistiques 2022)

Les effectifs par habitant du SDIS 63 se situent dans la moyenne haute des SDIS. Ce constat n'est pas récent : dans son rapport d'évaluation périodique de novembre 2017, l'Inspection générale de la sécurité civile relevait déjà que le nombre de sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et de personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS) par habitant était supérieur à la moyenne des SDIS de même catégorie. L'IGSC avançait deux explications à ce qu'elle qualifiait de « *sur-effectifs* » : la faiblesse du temps de travail annuel procédant du règlement intérieur (cf. ci-dessous), et la décision du conseil départemental de confier au SDIS 63 la gestion du dispositif de téléassistance<sup>37</sup>.

Depuis lors, les effectifs pourvus de SPP et de PATS ont connu une progression significative de +2,7 % l'an en moyenne depuis 2018, plus marquée sur les exercices 2019 à 2021 (+5,6 % par an).

<sup>37</sup> 40 agents répartis en 37 PATS et 3 SPP.

**Graphique n° 5 : Evolution des effectifs au budget principal**



Source : Comptes administratifs (états du personnel)

La progression observée traduit aussi une plus grande sincérité budgétaire, avec un écart qui s'amenuise entre emplois budgétaires permanents créés et effectifs réellement pourvus. Elle n'a pas affecté la répartition des personnels entre les différentes filières.

**Tableau n° 4 : Répartition des effectifs pourvus par filière**

En équivalent temps plein travaillé (ETPT)	2018		2022	
	ETPT	%	ETPT	%
Filière administrative	75,6	14%	82	13%
Filière technique	40,8	7%	54,9	9%
Filière médico-sociale	6	1%	8	1%
SPP	433,2	78%	473,6	77%
<b>Total</b>	<b>555,6</b>		<b>618,5</b>	

Source : Comptes administratifs (états du personnel)

Le protocole d'accord du 30 août 2018 n'est pas étranger à la croissance des effectifs :

- avec le recrutement de 21 sapeurs professionnels du grade de caporal, pour renforcer les effectifs de garde des centres d'incendie et de secours mixtes et le potentiel opérationnel des centres d'Ambert et de Pont-du-Château (coût estimé à 822 150 € en année pleine) ;
- avec le recrutement de six lieutenants pour mettre en place un *pool* d'officiers au centre de traitement de l'alerte et centre opérationnel départemental d'incendie et de secours et pour les gardes dans les centres de secours mixtes (coût estimé à 236 700 € en année pleine).

### 4.3.2 Les absences et le recours au personnel non-titulaire

Sur la période 2021-2023, quelque 80 agents non-titulaires ont été employés par le SDIS 63<sup>38</sup> sur le motif principal du remplacement de sapeurs-pompiers professionnels absents comme prévu à l'article L. 333-13 du CGFP (52 % des contrats, 210 jours en moyenne) ; il y a eu aussi des embauches :

- de contractuels sur poste n'ayant pu être pourvu par un fonctionnaire (article L. 332-8 2° du CGFP, 12 % des contrats) ;
- dans le cadre de contrats de projet (article L. 332-24 du CGFP, 10 % des contrats) : huit contrats, dont sept pour des opérateurs de téléassistance (cf. ci-dessous) ;
- pour remplacement de PATS absents (article L. 332-13 du CGFP, 9 % des contrats).

Les recrutements pour accroissement temporaire d'activité sont peu nombreux (6 % des contrats). De même, le SDIS n'a pas eu recours à des agents saisonniers, préférant faire appel à sa propre ressource en sapeurs-pompiers volontaires pour activer des gardes postées dans les stations de tourisme (été comme hiver<sup>39</sup>), pratique sévèrement critiquée par l'Inspection générale de l'administration (IGA) pour les conditions défavorables de mobilisation (temps d'activité, cadre d'exercice, précarité sociale), dans un rapport de décembre 2023 consacré à l'activité des SPV recommandant leur transformation progressive en contrats à durée déterminée.

La chambre note une forte augmentation du nombre d'agents non-titulaires, recrutés pour faire face aux absences des pompiers professionnels (de 12 en 2021 à 20 en 2022, +67 %). De fait, l'absentéisme a fortement progressé entre 2019 (14 827 jours d'absence) et 2022 (20 175 jours d'absence)<sup>40</sup>. Si cette progression marquée tient principalement à la croissance soutenue des congés de maladie ordinaire (+12 % par an), elle est pour une part également alimentée par les jours de congés d'ancienneté accordés (de 496 jours en 2019 à 950 jours en 2022), motif de congés dépourvu de toute base légale (cf. 4.4.1).

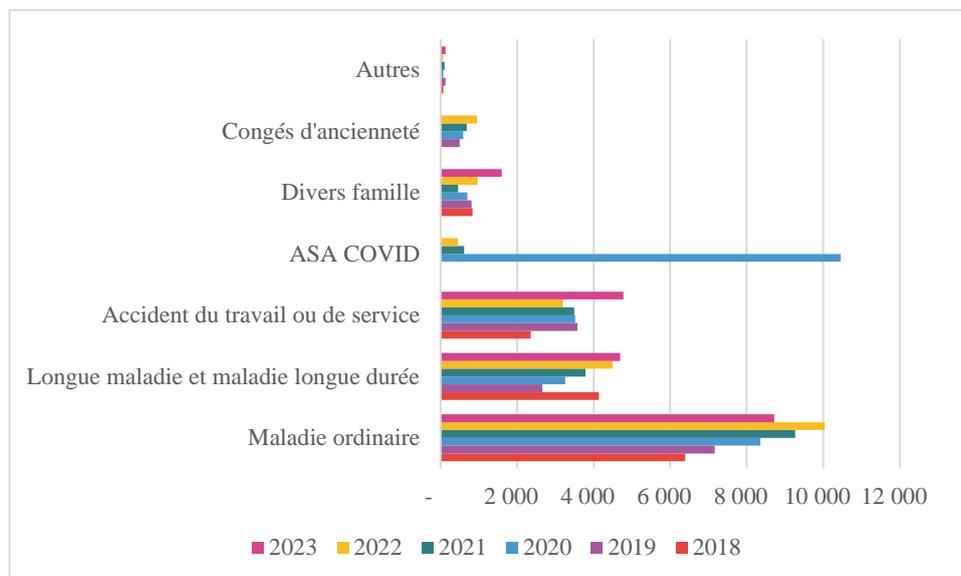
---

<sup>38</sup> Pour 81 contrats signés, un agent ayant signé deux contrats avec le SDIS sur cette période.

<sup>39</sup> Deux avis de vacance pour des sapeurs-pompiers volontaires saisonniers sont publiés chaque année. Le premier est établi sur la période hivernale et a pour objectif de renforcer le CIS temporaire, de Super-Besse. Le second, estival, concerne le renfort du CIS de Pont-du-Château. Ces avis de vacance concernent, à chaque saison, environ 17 à 20 sapeurs-pompiers volontaires du Corps Départemental 63.

<sup>40</sup> La progression est analysée entre 2019 et 2022 pour maintenir un périmètre constant, le SDIS 63 n'ayant pas été en mesure de transmettre des données fiables sur les congés d'ancienneté avant cette date.

**Graphique n° 6 : Nombre de jours d'absence du SDIS 63 par année par motif**

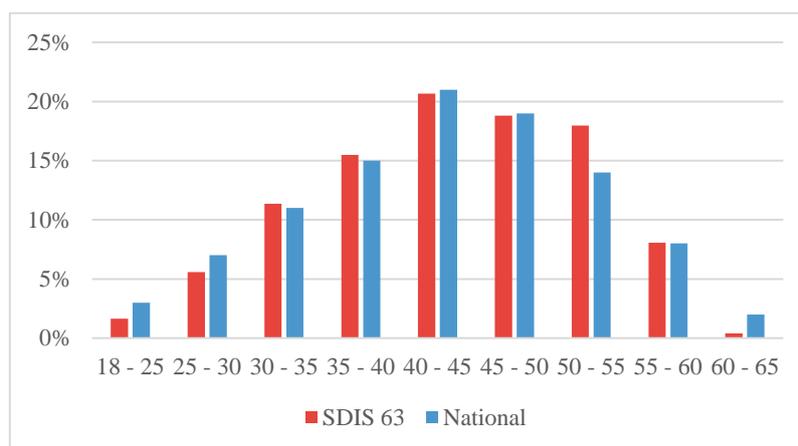


Source : SDIS 63, regroupements CRC

S'agissant du dynamisme des arrêts pour maladie ordinaire, la chambre observe que le phénomène concerne surtout les SPP : le rapport annuel sur la santé-sécurité, établi par le SDIS pour l'année 2022, note également la progression enregistrée sans autres analyses que quelques « pistes explicatives », la pandémie de la Covid-19 et l'âge des agents.

De fait, la pyramide des âges du SDIS du Puy-de-Dôme révèle une proportion de SPP de 50 à 55 ans, supérieure à la moyenne, mais sans s'en écarter cependant de façon significative (43 pompiers professionnels âgés de 50 à 55 ans pour le SDIS 63, pour 42 en moyenne dans le SDIS de même importance).

**Graphique n° 7 : Pyramides des âges des SPP pour le SDIS 63 et au niveau national**



Source : SDIS 63 (lignes directrices de gestion) et ministère de l'intérieur (édition 2023 des statistiques des SDIS)

Compte tenu du dynamisme de la progression de l'absentéisme, qui concerne aussi dans une moindre mesure les autres causes (longue maladie et maladie de longue durée ; accidents

de travail et de service), la chambre engage le SDIS du Puy-de-Dôme à en faire l'une de ses priorités de gestion des ressources humaines, en en identifiant et analysant précisément les causes et en réfléchissant à des mesures préventives appropriées. Le recours en pis-aller à des recrutements d'agents non-titulaires, pour combler les absences, vient encore nourrir des effectifs déjà bien fournis et alourdit le poids des dépenses du personnel dans les charges de structure (cf. 8.2.1)

### **Le recrutement d'opérateurs de téléassistance par contrat de projet**

Par délibération du 29 novembre 2022, le conseil d'administration a autorisé le recrutement de 7 opérateurs de téléassistance, sur la base de contrats de projet. Or, aux termes des articles L. 332-24 et suivants du code général de la fonction publique, un contrat de projet vise à répondre à un besoin temporaire pour mener un projet ou une opération spécifique, son échéance correspondant à la réalisation du projet ou de l'opération. Comme observé par le préfet du Puy-de-Dôme, par courrier du 31 mars 2023 adressé au titre du contrôle de légalité, la téléassistance ne peut être considérée comme un projet ou une opération limitée dans le temps<sup>41</sup> ; de l'estime du représentant de l'État en effet « *aucune solution juridique satisfaisante ne permet actuellement de répondre au recrutement à titre temporaire sur un emploi non-permanent pour l'accomplissement d'une prestation de service telle que la téléassistance confiée au SDIS par le département du Puy-de-Dôme* ».

A défaut de dérogation prévue par une disposition législative, il appartient en effet au SDIS d'avoir recours à des fonctionnaires pour assurer les missions qui lui incombent. Si l'établissement juge cette solution trop coûteuse, voire risquée, dès lors que le département peut ne pas renouveler l'accord-cadre signé avec le SDIS pour la prise en charge des missions de téléassistance la chambre relève que l'exercice de telles missions n'incombe pas au SDIS de par la loi définissant son champ d'intervention.

Le risque juridique s'ajoute à la faible valeur ajoutée opérationnelle du SDIS 63 sur ces missions de téléassistance, comme précédemment analysé en son rapport de 2017, par l'IGSC qui « *[comprendait] que la réception des appels soit affectée au SDIS (CTA -CODIS)* » mais « *[s'interrogeait] sur la pertinence de confier les autres missions aux agents du SDIS d'autant que la grande majorité sont des PATS et pourraient très bien être intégrés dans les effectifs du conseil départemental.* »

---

<sup>41</sup> Les agents recrutés par le SDIS sous contrat de projet ont pour mission la réception des appels, la réalisation des essais de téléassistance et la prise d'astreintes pour répondre aux sollicitations techniques urgentes d'abonnés à la téléassistance.

## 4.4 Le temps de travail

### 4.4.1 La durée annuelle de travail

#### Le cadre légal de référence

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001<sup>42</sup> a fixé la durée hebdomadaire du travail à 35 heures, avec effet à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002. Le décompte du temps de travail s'effectue sur la base de 1 600 heures annuelles maximum, base relevée en 2008 à 1 607 heures du fait de l'instauration d'un jour de solidarité<sup>43</sup> pour les salariés. Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, cette base de 1 607 heures est tout à la fois un plancher et un plafond pour la fonction publique, sauf le cas de régimes de temps de travail antérieurs plus favorable pouvant alors être maintenus.

Ce dispositif originel de 2001 a été récemment modifié par l'article 47 de la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, qui a mis fin aux régimes dérogatoires en vigueur dans la fonction publique territoriale et aligné la durée de travail des agents sur la durée légale de 1 607 heures, et ce sans exception à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Jusqu'en 2022, la durée des obligations de travail au SDIS 63 procédait des articles 53 et suivants du règlement intérieur, pris en application des protocoles d'accord du 28 décembre 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail du personnel sapeur-pompier professionnels. Selon ces accords de 2001 :

- le temps de travail était fixé à 1 551 heures pour les personnels SPP et PATS ;
- s'y ajoutaient 7 heures supplémentaires au titre de la journée de solidarité, excepté pour les SPP en régime cyclé « dont le temps de présence est supérieur au temps de travail » ;
- des congés « extra-légaux », appelés « congés de bonification d'ancienneté », bénéficiaient aux personnels de garde (de 1 à 4 jours pour ceux de garde sur 24H, de 2 à 5 jours pour ceux de garde sur 12H<sup>44</sup>) ou en service hors rang (de 1 à 5 jours), à compter de 15 ans d'ancienneté dans la fonction publique.

Dans son rapport d'évaluation périodique de novembre 2017, l'Inspection générale de la sécurité civile a estimé qu'en fixant un temps de travail contenu à 1 558 heures, le SDIS renonçait à 14 emplois ETP chez les SPP et à 4 ETP chez les PATS. Ce n'est cependant qu'en mai 2022 que l'établissement a constitué un groupe de travail pour aligner son régime sur le cadre légal, ne souffrant plus d'exceptions à la durée de 1 607 heures l'an. Le groupe s'est réuni huit fois de mai à octobre ; ses propositions ont reçu un avis favorable du comité technique, le 20 octobre 2022.

Une délibération de « mise en conformité du temps de travail au SDIS 63 » du 29 décembre 2022 fixe à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2023, la durée annuelle légale de travail

<sup>42</sup> Pris en application de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>43</sup> Institué en vue d'assurer le financement des actions en faveur de l'autonomie des personnes âgées ou handicapées.

<sup>44</sup> Où G24 et G12 se réfèrent, respectivement, aux gardes de 24 et 12 heures.

effectif à 1 607 heures sauf pour les SPP pouvant se prévaloir de sujétions particulières assorties de minorations de quotités précisées par la délibération. Cette dernière, faisant référence expresse à l'article 2 du décret 2001-623 du 12 juillet 2001<sup>45</sup>, rappelle que la durée annuelle de travail peut être réduite pour tenir compte de « *sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux.* »

Elle pointe pour certains personnels du SDIS, la dangerosité des missions exercées, le travail le week-end, les jours fériés et en horaires décalés, ainsi que la pénibilité du travail, tant physique que mentale : « *l'activité de commandement pour les sapeurs-pompiers officiers (SPPO) et les contraintes de gardes ou d'astreintes 24h/24h, 7j/7j, [générant] une forte contrainte* ».

Sur ces motifs, la délibération :

- maintient une durée de travail de 1 551 heures pour les sapeurs-pompiers professionnels du rang (non officiers), en appliquant une réduction annuelle de 56 heures « *en raison du caractère dangereux et des cycles de travail* » ;
- réintroduit des congés d'ancienneté pour les mêmes pompiers professionnels non officiers (entre 17,30 heures et 65,40 heures par an, à partir de 15 ans de service) « *en raison de la pénibilité du travail* » ;
- introduit des congés d'ancienneté moindres pour les professionnels officiers et non officiers, en service hors-rang (entre 7,80 heures et 39 heures par an, à partir de 15 ans de service) « *en raison de la pénibilité du travail* ».

La chambre constate le caractère manifestement insincère de cet exercice de « *mise en conformité* », dont l'objectif principal semble avoir visé à maintenir un régime annuel de travail en deçà de la durée légale de 1 607 heures, dont la générosité excessive a fait l'objet de critiques de longue date.

S'agissant en premier lieu de la réduction de 56 heures opérée sur la durée légale de 1 607 heures, la chambre note qu'il s'agit d'un forfait, invariablement appliqué et aucunement étayé de considérations circonstanciées, visant surtout à répondre à l'injonction de conserver la durée de travail antérieurement fixée. La chambre note, du reste, que cette pratique de réduction forfaitaire n'est nullement la norme dans les services d'incendie et de secours, à tout le moins ceux de la région soumis aux mêmes sujétions. D'importance et sans justification d'ordre spécial et particulier, cette minoration d'application large constitue un détournement des dispositions de l'article 2 du décret du 12 juillet 2001.

S'agissant en second lieu de l'attribution de congés d'ancienneté, la délibération relève à juste titre que de tels congés sont « *extra-légaux* ». Cette diminution du temps de travail en fonction de l'ancienneté, qui ne repose sur aucune base légale et se traduit par l'octroi de jours de congés complémentaires, est irrégulière.

Le bénéfice de ces mesures, apprécié au regard des situations individuelles, accentue l'écart à la durée légale introduit par le dispositif généralisé précédemment décrit des sujétions. Ainsi, en combinant les deux dérogations, un sapeur-pompier professionnel de rang, non

---

<sup>45</sup> Pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

officier, affichant 20 ans d'ancienneté voit son temps de travail annuel réduit de 56 heures (déduction générale) et de 33,30 heures (ancienneté). Beaucoup de sapeurs professionnels quadragénaires bénéficient ainsi d'une durée annuelle de travail ne dépassant pas 1 517,70 heures, bien en-deçà de la durée légale de 1 607 heures.

Ces dérogations sont nécessairement coûteuses pour le SDIS 63. S'agissant en particulier des congés d'ancienneté qui bénéficient à un effectif important, ils entraînent un recours massif aux contractuels pour combler les absences en résultant. L'effet en est encore accentué par le phénomène de vieillissement des personnels du SDIS 63 : l'enveloppe de rémunérations des agents non-titulaires a ainsi progressé de façon remarquable entre 2018 (122 k€) et 2022 (882 k€), pas exclusivement il est vrai pour les seuls besoins de comblement des absences induites par les congés d'ancienneté.

La chambre rappelle en conséquence le SDIS du Puy-de-Dôme à ses obligations légales. Elle lui recommande expressément de corriger sa délibération de principe emportant dérogations à la durée légale de travail, ayant pour effet de limiter la ressource de sapeurs-pompiers professionnels disponibles, et induisant des surcoûts budgétaires.

**Recommandation n° 4.** : Respecter les dispositions légales sur la durée annuelle du temps de travail, en interrogeant le régime de dérogations, par l'effet, notamment des congés d'ancienneté.

#### **4.4.2 Les modalités d'organisation du travail et le dispositif de garde opérationnelle**

Le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 modifié détermine le régime spécifique du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels, compte tenu de leurs missions. Le décret autorise en particulier les SDIS à prévoir des périodes de gardes de 24 heures (G24), dans la limite de 1 128 heures par semestre, sous réserve que ces gardes soient suivies d'une interruption de service d'une durée au moins égale. Le calcul du temps de travail effectif des SPP s'effectue alors en incluant des temps d'équivalence<sup>46</sup>, définis par le conseil d'administration du SDIS.

Pour respecter le niveau d'effectifs ressortant du potentiel opérationnel journalier (POJ), le service de chaque centre mixte comprend des agents en garde de 24 heures et en garde de 12 heures (article 80 du règlement intérieur). Un temps d'équivalence de 16,5 heures a été fixé pour les gardes de 24H (article 83 du règlement intérieur), et de 12 heures pour les gardes de 12H.

Pour les sapeurs-pompiers professionnels non-officiers (SPPNO) affectés en centre d'incendie et de secours, le régime de travail est défini dans chaque centre dans le respect des potentiels opérationnels (POJ), et sur la base de versions hautes (81 gardes de 24H et 18 gardes de 12H) et de versions basses (66 gardes 24H et 39 gardes 12H).

---

<sup>46</sup> Ce dispositif permet de distinguer le temps de travail productif des périodes « d'inaction », pendant lesquelles l'agent se trouve sur son lieu de travail et à la disposition de son employeur sans pouvoir vaquer librement à ses occupations personnelles.

Hors de ce dispositif de gardes, les sapeurs-pompiers professionnels officiers effectuent 39 h sur cinq jours (22 jours RTT), ceux non officiers et les personnels administratifs et techniques (PATS), peuvent opter entre quatre régimes de travail : 36 h 18 sur quatre jours (avec 2 jours RTT), 36 h 21 sur cinq jours (7 jours RTT), 39 h sur cinq jours (22 jours RTT) et 40 h 10 sur cinq jours (28 jours RTT).

La chambre note le recours important du SDIS 63 aux gardes de 24 heures, dont elle avait pointé dans son précédent rapport d'observations le coût et les limites opérationnelles. En effet, quand bien même un temps d'équivalence est appliqué pour limiter le coût des gardes de 24 heures, ces gardes s'ajustent moins bien aux nécessités opérationnelles, avec de nombreuses « gardes blanches » (sans mobilisation/intervention). La chambre relevait notamment dans son précédent rapport que *« l'utilité d'une garde active composée de SPP en période nocturne paraît très relative puisque l'essentiel des opérations interviennent en période diurne »*. La Cour des comptes a émis de semblables critiques dans son rapport de mars 2019, à la suite de l'enquête menée sur *« les personnels des SDIS et de la sécurité civile »*, notant que *« l'organisation en G24 se révèle par ailleurs très coûteuse, puisqu'elle suppose le recrutement de quatre à cinq SPP pour assurer la présence d'un seul agent de garde chaque jour. »*

La chambre invite donc de nouveau le SDIS du Puy-de-Dôme à interroger l'organisation du régime et du temps de travail, en faisant notamment une plus large place aux gardes de 12H, en vue de contenir la progression des effectifs sans affecter les capacités opérationnelles.

#### **4.4.3 Le recours aux heures supplémentaires**

##### **4.4.3.1 Le cadre général**

La compensation des heures supplémentaires<sup>47</sup> peut être réalisée en tout ou partie sous la forme d'un repos compensateur. A défaut, une délibération est nécessaire pour ouvrir les droits à indemnisation des heures accomplies, et définir la liste des emplois dont les missions justifient la réalisation effective d'heures supplémentaires<sup>48</sup>. Alerté par courriel du comptable public du 23 décembre 2021 sur le fait qu'il ne disposait pas d'une telle délibération, le conseil d'administration du SDIS s'est réuni le 3 mars 2022 pour arrêter la liste des agents concernés appartenant à la filière des sapeurs-pompiers, ou la filière administrative, technique et culturelle<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Les heures supplémentaires sont les heures effectuées à la demande du chef de service et dépassant les bornes horaires définies par le cycle de travail. Le régime des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est fixé par référence au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS dans la fonction publique de l'État, transposable aux collectivités territoriales en application du principe de parité avec l'État.

<sup>48</sup> Article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>49</sup> Une documentaliste.

Les sapeurs-pompiers professionnels membres des cadres d'emplois de catégorie B et C peuvent bénéficier d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)<sup>50</sup>. Les officiers chefs de service, chefs de compagnie, chefs de groupement, directeurs et directeurs adjoints ne peuvent en bénéficier mais sont éligibles aux indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS)<sup>51</sup>.

Le versement des IHTS suppose la mise en place de moyens de contrôle automatisé des horaires de travail (pointage) permettant de comptabiliser avec exactitude les heures supplémentaires accomplies. Le versement d'IHTS peut cependant intervenir au vu d'un simple décompte déclaratif pour les personnels qui exercent hors de leurs locaux de rattachement et les sites qui accueillent des effectifs de moins de dix agents ; même en ce cas, le décompte déclaratif doit pouvoir être contrôlé.

Pour le SDIS 63, les modalités de récupération ou d'indemnisation des heures supplémentaires sont définies pour les PATS et SPP à l'article 69 du règlement intérieur, dont il ressort en premier lieu que les dépassements d'horaires en intervention (SPP), qui correspondent à la nécessité de poursuivre une intervention au-delà des heures de service de l'agent, sont décomptés en cumul en sorte d'obtenir des multiples de 12 et 16,5 heures, qui peuvent donner lieu à compensation par récupération, avec l'accord de l'agent intéressé et en considération des nécessités du service.

En deuxième lieu, les dépassements d'horaires hors-intervention (SPP et PATS), pour les agents bénéficiant de l'IHTS, font l'objet soit de récupération selon les mêmes modalités que les dépassements d'horaires en intervention pour les SPP en garde, soit d'indemnisation dans la limite de 25 heures par mois et sous la contrainte du respect du temps de présence semestriel de 1 128 heures ; Pour les agents éligibles aux indemnités forfaitaires, les dépassements sont réputés compensés par l'octroi de ladite indemnité.

Par ailleurs, une délibération du 4 février 2021 a complété le dispositif de l'article 69 du règlement intérieur, quant au paiement de gardes supplémentaires, aux mesures de rattrapage concernant la formation des SPV, à la prise en compte des déplacements effectués dans le cadre de projets associant les autres SDIS de la zone de défense, etc. Si ladite délibération pose le principe qu'il « *apparaît important de limiter le nombre d'heures supplémentaires effectuées par les agents du SDIS* », elle contribue à élargir sensiblement les situations ouvrant droit à indemnisation.

Par ailleurs, la chambre constate de nouveau que l'indemnisation d'heures supplémentaires au bénéfice des PATS se fait en l'absence de pointeuse. Selon la délibération du 4 février 2021, les heures supplémentaires sont réalisées à la demande du chef service, contresignée par le chef de groupement, et leur indemnisation est subordonnée à la présentation d'un décompte déclaratif validé par le supérieur hiérarchique. Ce mode de contrôle n'est toutefois décrit que dans l'exposé des motifs de la délibération et, formellement, n'est pas repris dans le règlement intérieur<sup>52</sup>. En tout état de cause, la chambre constate que le décompte déclaratif décrit ne répond pas aux exigences légales conditionnant le versement des IHTS ; elle

---

<sup>50</sup> Sur le fondement du décret n° 90-850 du 25 septembre 1990. L'octroi se fait dans les conditions fixées par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 (art. 6-7 décret n° 90-850 du 25 sept. 1990). Cf. dernièrement la délibération du 4 février 2021 pour la mise en œuvre au SDIS 63.

<sup>51</sup>Cf. dernièrement la délibération du 20 décembre 2019.

<sup>52</sup> Le dispositif de la délibération de porte que sur une modification du règlement intérieur qui ne reprend pas le contrôle des heures supplémentaires décrit.

recommande au SDIS 63 de se doter de pointeuses pour contrôler les temps de présence et les heures supplémentaires potentiellement accomplis par les PATS et les SPP affectés à des fonctions administratives et techniques.

De surcroît, le décompte déclaratif prévu n'est assorti d'aucun contrôle quant au volume d'heures supplémentaires réalisées et indemnisées. Or ce volume, strictement encadré, est régulièrement dépassé (cf. ci-dessous). La chambre recommande également au SDIS 63 d'instituer un contrôle réel des heures supplémentaires, aux fins tout à la fois de suivre la charge de travail de ses agents et de respecter le cadre légal des heures supplémentaires.

**Recommandation n° 5.** : Mettre en place un outil de contrôle automatisé du temps de travail.

**Recommandation n° 6.** : Instaurer un contrôle effectif des heures supplémentaires accomplies, et en insérer les modalités dans le règlement intérieur.

#### 4.4.3.2 Les PATS

**Tableau n° 5 : Volume d'heures supplémentaires (HS) indemnisées - PATS**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
<i>Nombre total d'HS indemnisées</i>	846	782	532	1 168	1 949	479
<i>Nombre d'agents concernés</i>	21	16	18	36	37	17
<i>dont déclarant au plus 12 HS par an</i>	2	0	4	6	10	7
<i>dont déclarant au moins 60 HS par an</i>	3	5	2	13	11	1
<i>dont ayant perçu + de 25 HS au cours d'un mois au moins</i>	3	5	2	6	14	5
<i>HS moyennes indemnisées par agent par mois</i>	3	4	2	3	4	2
<i>Montant brut total perçu par les agents (hors part employeur, en K€)</i>	13,0	13,2	8,4	18,3	31,7	8,3

Source : données de la paye produites, retraitement CRC, SDIS 63

Note : \*les données 2023 sont arrêtées au mois de novembre, sauf pour le montant perçu

Selon l'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 : les « heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le présent décret ne peuvent dépasser un contingent mensuel de 25 heures. Lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique compétent ».

Le SDIS n'a pas été en mesure d'expliquer la forte progression des heures supplémentaires (HS) observée en 2021 et 2022. L'examen par la chambre des données de paye du SDIS 63 a révélé que les agents sont fréquemment indemnisés pour des heures supplémentaires dépassant le seuil des 25 heures (21 PATS sont concernés sur la période de contrôle), sans que le comité technique n'ait été informé. S'il s'agit souvent d'heures supplémentaires cumulées sur plusieurs mois, aucun contrôle n'est réalisé pour s'assurer que le seuil de 25 heures n'est pas dépassé pour un mois donné. Or, les diligences de contrôle de la

chambre ont révélé plusieurs situations d'indemnisation d'heures supplémentaires au-delà de ce seuil.

Tout d'abord, trois agents du groupement des ressources humaines ont été indemnisés à hauteur de 687,25 heures supplémentaires au titre des exercices 2018 et 2022. L'indemnisation des heures supplémentaires en question s'est effectuée « par lot », sur un mois donné, au titre d'heures de fait réalisées sur plusieurs mois précédents. Le plafond de 25 heures a été souvent atteint et parfois dépassé<sup>53</sup>. Les défaillances du contrôle et les conditions de paiement des indemnités horaires laissent place au doute quant au service réellement fait. L'argument de l'importance et de la fréquence des absences des personnels en assurant la gestion n'est guère recevable pour justifier de la mise en échec du dispositif légal en vigueur, et ce d'autant plus pour le groupement des ressources humaines chargé d'appliquer et de veiller au respect des normes de référence.

Ensuite, l'assistant en gestion administrative du pôle santé et secours médical (matricule 2680) a perçu des IHTS à hauteur de 713,5 heures entre 2018 et 2023. Les heures supplémentaires indemnisées ont augmenté continuellement, pour atteindre 282,75 heures en 2022, dont 232,75 heures indemnisées sur le seul mois de mars 2022. L'examen des bulletins de paye fait ressortir qu'entre février 2021 et février 2022, l'agent a été régulièrement indemnisé à hauteur d'un forfait de 25 heures sur sept mois, et de plus de 40 heures<sup>54</sup> pour deux autres mois. L'absentéisme a été avancé comme élément explicatif du surcroît horaire de travail ainsi indemnisé, le secret médical ayant freiné le recrutement d'un remplaçant. L'attribution réitérée d'un même forfait de 25 heures supplémentaires, sur une période de sept mois, autorise à douter de l'effectivité des heures accomplies, au même quantum et à raison de nécessités du service qui ne se reproduisent que rarement à l'identique de mois en mois. A un tel niveau de mobilisation de l'agent, au-delà de l'accomplissement de son temps de travail « ordinaire », la chambre ne peut qu'alerter le SDIS sur les risques d'atteinte grave à la santé de l'agent (outre le coût induit en termes d'indemnités).

Enfin un mécanicien (matricule 25966) a été indemnisé à hauteur de 351 heures supplémentaires décomptées de 2020 à 2023 au titre de la réalisation d'astreintes mécaniques (dont 280 en cumulé en 2021 et 2022). Le dépassement du seuil mensuel de 25 heures a été également observé pour les mois de janvier et avril 2021.

Cette situation de dépassement répété, parfois dans des proportions importantes, du plafond mensuel de 25 heures supplémentaires, s'il est avéré, interroge l'organisation du travail et n'est pas sans conséquences en matière d'hygiène et de sécurité. La chambre engage le SDIS à analyser ces situations extrêmes, en termes de risques de santé pour les agents, et à veiller à informer le comité technique ainsi qu'il convient en cas de dépassement du contingent mensuel.

---

<sup>53</sup> À titre d'exemple, pour un agent (matricule 2557), les bulletins de paie d'avril et juin 2018 prévoient, en cumulé des IHTS pour 27,75 heures qui auraient été réalisées en janvier 2018.

<sup>54</sup> Les mois de septembre et octobre 2021, des IHTS figurant pour des heures réalisées ces mois ci-dans les bulletins de mars 2022, décembre 2021 et octobre 2021.

4.4.3.3 La filière des sapeurs-pompiers**Tableau n° 6 : Volume d'heures supplémentaires réalisées par les agents de la filière sapeurs-pompiers**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
<i>Nombre total d'HS récupérée</i>	781	837	892	670	716	717
<i>Nombre total d'HS indemnisées</i>	6 015	10 113	7 466	12 470	16 569	13 610
<i>Nombre d'agents concernés</i>	91	130	133	147	160	148
<i>dont déclarant au plus 12 HS par an</i>	6	12	33	19	24	18
<i>dont déclarant au moins 60 HS par an</i>	32	58	50	70	88	88
<i>dont ayant perçu + de 25 HS au cours d'un mois au moins</i>	60	84	73	94	109	114
<i>HS moyennes indemnisées par agent par mois</i>	6	6	5	7	9	8
<i>Montant brut total perçu par les agents (hors part employeur)</i>	97,2	173,2	129,8	211,3	294,3	279,9

Source : données de la paye produites, retraitement CRC, SDIS 63

Notes : \*les données 2023 sont arrêtées au mois de novembre, sauf pour le montant perçu et les heures récupérées

Comme précédemment observé, il y a eu une très forte progression des heures supplémentaires réalisées en 2021, et surtout en 2022. Cette progression est sous-tendue aussi bien par une hausse du nombre d'agents concernés que du nombre d'heures réalisées par agent. Les heures supplémentaires donnant lieu à indemnisation sont plutôt concentrées sur un effectif assez contenu : 21 SPP ont réalisé un tiers des heures supplémentaires indemnisées, et 12 d'entre eux ont atteint un volume de 1 000 heures supplémentaires sur la période. Comme pour la filière administrative et technique, le quota mensuel de 25 heures n'est pas respecté<sup>55</sup>.

La forte augmentation des heures supplémentaires indemnisées, au bénéfice d'un nombre restreint de pompiers professionnels, tient à la délibération du 4 février 2021 qui a élargi la liste des missions ouvrant droit à l'accomplissement d'heures supplémentaires, en particulier aux actions de formations dispensées qui peuvent ainsi être indemnisées sous la forme d'heures supplémentaires. Le SDIS compte une quarantaine de formateurs, éligibles au nouveau dispositif d'indemnisation. Il en justifie la mise en place au motif que les formateurs disposent de compétences rares et recherchées et que, sans cette incitation financière, le SDIS peinerait à trouver des formateurs compétents pour couvrir les besoins de formation de ses effectifs.

Cette forme de rémunération est coûteuse pour le SDIS 63, les formateurs étant souvent indemnisés à hauteur de 25 heures supplémentaires sur un mois, soit une allocation d'IHTS à hauteur de 477 € : le simple retour à la durée légale de travail doit permettre que, pour l'essentiel, les formations puissent être assurées sur le temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels.

<sup>55</sup> Un agent (matricule 2375) a ainsi été indemnisé pour la réalisation de 35 HS au cours du mois de juin 2018, réparties entre les bulletins de paie de juin et juillet.

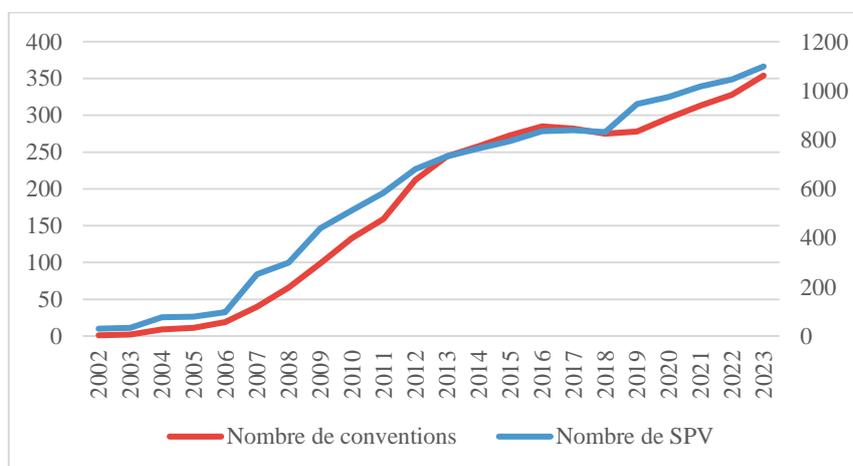
## 4.5 Le volontariat

### 4.5.1 L'évolution des effectifs

Les sapeurs-pompiers volontaires (SPV) constituent l'un des piliers du modèle français de la sécurité civile, dont la spécificité est la complémentarité entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires.

Le SDIS du Puy-de-Dôme comptait 3 463 sapeurs-pompiers volontaires<sup>56</sup> actifs au 31 décembre 2023. Ce chiffre marque un léger recul par rapport à celui avancé par l'Inspection générale de la sécurité civile dans son rapport de novembre 2017, à savoir 3 760 SPV (hors service médical). Sur la base de données en provenance des SDIS reconnus comme comparables, l'IGSC estimait qu'au vu de la population défendue, le SDIS nécessitait un effectif de 2 225 SPV : le supplément de volontaires (1 535 SPV, soit 41 %) témoignait pour l'inspection de la « bonne santé » du volontariat dans le département. Ce positionnement du Puy-de-Dôme est ancien, avec une forte progression du nombre de volontaires enregistrée dans les années 2000 peu après la départementalisation des services d'incendie et de secours. Cette dynamique, positive, tient aussi et pour beaucoup aux efforts consentis par le SDIS en matière de conclusion de conventions de disponibilité avec les employeurs des volontaires.

**Graphique n° 8 : Croissances comparées du nombre de conventions signées et des SPV concernés (déduction étant faite des conventions dénoncées)**



Source : SDIS 63

Par comparaison avec l'effectif de 488 sapeurs-pompiers professionnels employés par le SDIS, les volontaires représentent 88 % des effectifs de pompiers, soit davantage que pour les autres SDIS de catégorie B (84 %). Les SPV ont une durée d'engagement de 12 ans, proche

<sup>56</sup> Dont 157 personnels des services de santé.

de la moyenne observée pour la catégorie (11 ans et 7 mois). Ils sont moins souvent en arrêt, et la durée moyenne des arrêts est plus courte<sup>57</sup>.

Une lente érosion des effectifs de SPV est cependant observée depuis la décennie 2010 à mesure que le SDIS diminuait son nombre de centres, baisse que l'Inspection générale de la sécurité civile ne juge pas « *alarmante* ». La situation de fin 2023 confirme la tendance à la baisse, contenue, des effectifs de volontaires.

Le nombre de volontaires opérationnels apparaît par ailleurs bien en-deçà des effectifs de 3 463 SPV affichés. Un contrôle réalisé en septembre 2023 a en effet révélé qu'un peu plus de 900 SPV n'avaient pas maintenu les compétences nécessaires à l'accomplissement de leur mission<sup>58</sup>, ce qui peut être retenu comme motif de non-renouvellement du contrat d'engagement<sup>59</sup>. En affinant l'analyse et en se concentrant sur les formations effectivement requises auprès du centre de secours d'affection du sapeur (ex : beaucoup de centres n'effectuent pas de mission de secours routier), il a été décidé d'exclure 400 SPV du système de gestion des alertes du SDIS à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024 et tant que les formations nécessaires n'auront pas été réalisées, dans le souci d'assurer l'efficacité opérationnelle et la sécurité des SPV. Selon les cadres du SDIS 63, elles n'affecteraient pas le potentiel opérationnel en ce que les volontaires en défaut seraient peu sollicités.

Un dernier point de vigilance peut être évoqué sur les effectifs de volontaires du SDIS : comme pour l'ensemble de la population du département, le volontariat est réparti inégalement sur le territoire et présente des viviers de renouvellement très variables (cf. difficultés en périphérie décrites au 5.3). L'Inspection générale en concluait au terme de sa mission de suivi de décembre 2022 que « *les actions de soutien en faveur du volontariat ne semblent pas correspondre pleinement aux besoins des secteurs en difficulté de disponibilité* ».

#### **4.5.2 L'engagement et les obligations opérationnelles des volontaires**

La 4<sup>ème</sup> partie du règlement intérieur est dédiée aux dispositions spécifiques applicables aux SPV. Les effectifs de pompiers volontaires souhaitables par centre d'incendie et de secours (CIS) sont déterminés (article 88) pour répondre aux effectifs mobilisables tels que définis dans le règlement opérationnel. Il définit des fourchettes vers lesquelles les chefs de centre doivent s'efforcer de tendre dans leur gestion des effectifs (par grade, par type de centre).

---

<sup>57</sup> 6,9 accidents avec arrêt de travail pour 1000 agents contre 11,0 pour les SDIS de catégorie B (indice de fréquence). La durée moyenne d'arrêt d'activité d'un SPV accidenté en service au SDIS 63 est de 19 jours contre 33 pour les SDIS de sa catégorie.

<sup>58</sup> La charte nationale du sapeur-pompier volontaire, reprise à l'annexe 3 prévue pour l'application de l'article D. 723-8 du code de sécurité intérieure, prévoit que le sapeur-pompier volontaire s'engage à « *à acquérir et maintenir les compétences nécessaires et adaptées à l'accomplissement des missions qui pourraient m'être confiées* ».

<sup>59</sup> CAA de Nancy, 3<sup>ème</sup> chambre - formation à 3, 09/03/2017, 15NC01401.

Le règlement intérieur recense l'essentiel des dispositions et mesures régissant la situation des SPV<sup>60</sup>. Il définit notamment, en son article 99, les obligations opérationnelles de service, les astreintes et gardes, dont il donne une définition :

- **Garde** : la position du SPV effectuant une garde dans un CIS est celle dans laquelle il se tient **prêt, dans l'enceinte du centre** et en tenue de service, à intervenir pour une mission d'ordre opérationnel. En dehors de ces missions, le pompier volontaire peut se voir confier durant les périodes de garde des tâches d'entraînement physique, de formation, de contrôle et d'entretien des locaux, matériels ou agrès, ainsi que des tâches de gestion administrative ou technique.
- **Astreinte** : la position du SPV effectuant une astreinte est celle dans laquelle il doit **pouvoir être joint sans délai** et **pouvoir se rendre au centre** pour une mission opérationnelle ou sur intervention dans les délais fixés par le SDACR. Lors d'une astreinte, chaque équipe effectue auprès des centres de secours principaux, centres de secours et centres de première intervention une présence de quatre heures. Cette présence est obligatoirement effectuée dans les locaux du centre à une période de la semaine définie par le chef de centre<sup>61</sup>.

L'activité opérationnelle se traduit notamment par l'obligation d'assurer des périodes d'astreintes et/ou de garde en caserne. Ces périodes sont planifiées par le chef de centre. La fréquence des cycles d'astreintes varie en fonction des effectifs des centres. L'astreinte a vocation à planifier la disponibilité, notamment opérationnelle, des SPV. Le chef de centre doit veiller à ce que l'effectif d'astreinte soit conforme aux effectifs fixés par le SDACR.

Les SPV dans les corps mixtes (SPP/SPV) effectuent, en complément ou non de leurs astreintes, des gardes en caserne de 6 heures, 12 heures ou 24 heures. Ces périodes sont planifiées par le chef de centre en fonction des disponibilités de chacun, et des nécessités du service. Les SPV des autres centres d'incendie et de secours peuvent participer à l'activité de ces centres mixtes, sous réserve de l'accord mutuel des chefs de centres concernés.

Enfin, sans que cela figure dans le règlement intérieur, le SDIS 63 a recours à la disponibilité, qui ne donne pas lieu à indemnisation financière, pour laquelle les SPV se déclarent disponibles dans une application dédiée. Ce dispositif est utilisé a minima, pour recenser les personnels susceptibles d'intervenir, mais ne permet pas d'organiser la réponse opérationnelle.

La chambre constate une fois de plus l'obsolescence des documents structurants du SDIS du Puy-de-Dôme. Elle note que le retard pris par le SDIS dans la mise à jour du SDACR, du règlement opérationnel et du règlement intérieur, perturbent des éléments essentiels de la gestion des volontaires (définition des différentes formes de disponibilité, des effectifs par centre et des délais d'intervention).

---

<sup>60</sup> Il rappelle les conditions d'aptitude (alignées sur les textes généraux, article 89) les modalités d'engagement (article 90) et d'affectation (sauf exception dans le poste le proche du domicile, article 91). Il introduit une période probatoire (article 92) et décrit le renouvellement de l'engagement (sauf exception par tacite reconduction, article 93) et la cessation définitive de l'activité (article 94). Il décrit l'opérationnalité du SPV (article 95), les modalités d'avancement (article 96) et rappelle et précise l'obligation de formation continue et de maintien, d'actualisation et de perfectionnement des acquis (FMAPA, article 97, cf. ci-dessus).

<sup>61</sup> Ce temps de présence est utilisé, en application des directives de chaque chef de centre, pour des travaux de prise de consigne, de sport et de formation de l'équipe, de vérification et d'entretien des véhicules et des locaux.

### 4.5.3 Le temps d'activité des sapeurs-pompiers volontaires

La législation française dispose que « *L'activité de sapeur-pompier volontaire est à but non lucratif* » et qu'elle « *repose sur le volontariat et le bénévolat* », n'étant pas « *exercée à titre professionnel mais dans des conditions qui lui sont propres* ». Par conséquent, même si elle ouvre droit à des indemnités horaires, à des prestations sociales et de fin de service, ainsi qu'à une protection contre les accidents survenus ou la maladie contractée en service, « *ni le code du travail ni le statut de la fonction publique ne lui sont applicables, sauf dispositions législatives contraires (...)* ». Les dispositions législatives et réglementaires relatives au temps de travail ne sont pas davantage applicables<sup>62</sup> à l'activité de sapeur-pompier volontaire.

En revanche, les SPV sont considérés comme des travailleurs au sens de la directive européenne 2003/88/CE<sup>63</sup>. Cette directive organise cependant de larges dérogations<sup>64</sup> au bénéfice des services de sapeurs-pompiers, ces derniers étant exclus du champ d'application des règles relatives au repos journalier, au temps de pause, au repos hebdomadaire, et à la durée du travail de nuit. Seule leur est applicable la durée maximale hebdomadaire de travail de 48 heures, sur une période de référence de six mois. Le temps de travail semestriel ne peut donc dépasser 1654 heures<sup>65</sup>. La Cour des comptes en a déduit qu'un SPV ayant une activité salariée à temps plein ne peut consacrer plus de 697 heures par an au volontariat<sup>66</sup>.

S'agissant de la qualification des astreintes en « temps de travail » ou en « temps de repos » au sens de la directive 2003/88/CE, la Cour de justice de l'Union européenne tient compte des circonstances particulières de chaque espèce<sup>67</sup>, estimant que ne constitue pas du temps de travail une période d'astreinte durant laquelle « *les contraintes imposées audit travailleur ne sont pas d'une nature telle qu'elles affectent objectivement et très significativement la faculté pour ce dernier de gérer librement, au cours de ladite période, le*

<sup>62</sup> Articles L. 723-5, L. 723-8, L. 723-9, et L. 723-15 du code de la sécurité intérieure.

<sup>63</sup> Notamment CJUE, n° C-518/15 du 21 février 2018 ville de Nivelles c/ Rudy Matzak. Les trois critères retenus pour caractériser un travailleur sont remplis par les SPV : exercer certaines activités réelles et effectives (1) sous la direction d'une autre personne (2) pour lesquelles il a été rémunéré. (3). Points 28 à 31 de l'arrêt.

<sup>64</sup> Les sapeurs-pompiers peuvent déroger aux articles 3, 4, 5, 8 et 16. Voir iii) du c) du 3 de l'article 17.

<sup>65</sup> Correspondant à la moitié de 2304 heures, soit 48h par semaine pendant 48 semaines par an (52 semaines moins les 4 semaines de congé annuels prévues par l'article 7 de la directive).

<sup>66</sup> Rapport sur les personnels des SDIS et de la sécurité civile paru en 2019. Les 697 h correspondent à 48 h par semaine pendant 48 semaines par an moins 1607 heures de travail dans un emploi principal.

<sup>67</sup> Arrêt Matzak précité : « *le temps de garde qu'un travailleur passe à domicile avec l'obligation de répondre aux appels de son employeur dans un délai de 8 minutes, restreignant très significativement les possibilités d'avoir d'autres activités, doit être considéré comme « temps de travail »* ». La lecture de cet arrêt doit être complétée par celle de l'arrêt n° C-214/20 du 11 novembre 2021, MG contre Dublin City Council : « *une période (...) d'astreinte assurée par un sapeur-pompier réserviste, durant laquelle ce travailleur exerce, avec l'autorisation de son employeur, une activité professionnelle pour son propre compte mais doit, en cas d'appel d'urgence, rejoindre sa caserne d'affectation dans un délai maximal de dix minutes, ne constitue pas du « temps de travail » (...), s'il découle d'une appréciation globale de l'ensemble des circonstances de l'espèce, notamment de l'ampleur et des modalités de cette faculté d'exercer une autre activité professionnelle ainsi que de l'absence d'obligation de participer à l'ensemble des interventions assurées à partir de cette caserne, que les contraintes imposées audit travailleur pendant cette période ne sont pas d'une nature telle qu'elles affectent objectivement et très significativement la faculté pour ce dernier de gérer librement, au cours de ladite période, le temps pendant lequel ses services professionnels en tant que sapeur-pompier ne sont pas sollicités.* »

*temps pendant lequel ses services professionnels en tant que sapeur-pompier ne sont pas sollicités* »<sup>68</sup>.

Dans un rapport sur l'activité des sapeurs-pompiers volontaires de décembre 2023, l'Inspection générale de l'administration a identifié quatre critères cumulatifs du temps de travail au sens du droit européen, pour déterminer la vulnérabilité des différents modes d'organisation opérationnelle des SPV : le lieu imposé, la subordination, l'activité et la rémunération.

Les gardes postées remplissant, au SDIS 63 comme dans tous les SDIS, ces quatre critères sont particulièrement vulnérables.

Pour les astreintes, sont remplies les conditions de rémunération (« *oui, mais faible* ») et d'activité (« *oui, mais limitée* »). Les autres conditions varient d'un SDIS à l'autre. Dans le cas du SDIS 63, les astreintes entraînent une présence au centre de quatre heures et impliquent la réalisation par les volontaires de diverses tâches, ce qui répond à deux des critères précités.

Il s'ensuit qu'outre les gardes postées et les interventions réalisées, une partie des astreintes des volontaires du SDIS est ainsi exposée à un risque de requalification en temps de travail. La chambre recommande en conséquence au SDIS du Puy-de-Dôme de se conformer à la bonne pratique préconisée par l'IGA, consistant à sanctuariser le dispositif d'astreinte en révisant dans le règlement intérieur les contraintes qui pèsent lors de ces astreintes, sur les volontaires (délais, lieux, possibilité de s'en désinscrire).

Cette vigilance est d'autant plus nécessaire que le contrôle de la chambre sur les durées de garde et de « *présence équivalente astreinte* » (temps d'astreinte réalisé sur site) de l'ensemble des SPV du SDIS sur la période sous revue, de 2018 à 2023 a mis en évidence que hors temps passé en intervention, 10 à 27 SPV ont dépassé chaque année, le plafond annuel de 697 heures estimé par la Cour des comptes. La durée annuelle maximale observée a excédé dans certains cas les 1 300 heures. Au-delà du risque de dépassement de la durée annuelle pouvant être consacrée au volontariat, une telle sur-mobilisation fait peser un risque sur l'état de santé des volontaires et ne peut qu'affecter leur efficacité opérationnelle. La chambre recommande au SDIS 63 du Puy-de-Dôme d'en organiser le suivi pour garantir le respect des contraintes légales, en termes de mobilisation et intervention des pompiers volontaires.

---

<sup>68</sup> Arrêt MG contre Dublin City Council précité, qui précise : « *il convient d'avoir égard (...) au délai dont dispose ce travailleur pour reprendre ses activités professionnelles auprès de l'employeur pour lequel il effectue cette garde à compter du moment où celui-ci le sollicite, conjugué (...) à la fréquence moyenne des interventions (...) à assurer au cours de cette période* » et « *lorsque ce délai est, pendant une période de garde, limité à quelques minutes, cette période doit, en principe, être considérée, dans son intégralité, comme du « temps de travail* ». *Il est néanmoins nécessaire (...) d'évaluer l'impact d'un tel délai de réaction au terme d'une appréciation concrète qui tient compte, le cas échéant, des autres contraintes qui sont imposées au travailleur, tout comme des facilités qui lui sont accordées* » et « *la possibilité offerte (...) d'exercer une autre activité professionnelle pendant ses périodes de garde constitue une indication importante que les modalités du régime d'astreinte ne soumettent pas ce travailleur à des contraintes majeures ayant un impact très significatif sur la gestion de son temps (...)* ».

**Recommandation n° 7.** : Mettre en place un suivi et un contrôle des situations individuelles des volontaires pour s'assurer, notamment, du respect des contraintes légales en termes de mobilisation et d'intervention.

#### 4.5.4 Le double statut

Sur la période 2018-2023, 184 pompiers professionnels et 60 personnels administratifs et techniques employés par le SDIS ont également le statut de sapeurs-pompiers volontaires auprès du SDIS. Pour autant, les conditions d'exercice de la double activité n'ont pas fait l'objet d'un encadrement particulier, présenté pour avis au comité consultatif départemental des sapeurs-pompiers volontaires et validé en conseil d'administration. La gestion des doubles statuts est abordée sommairement dans le règlement intérieur :

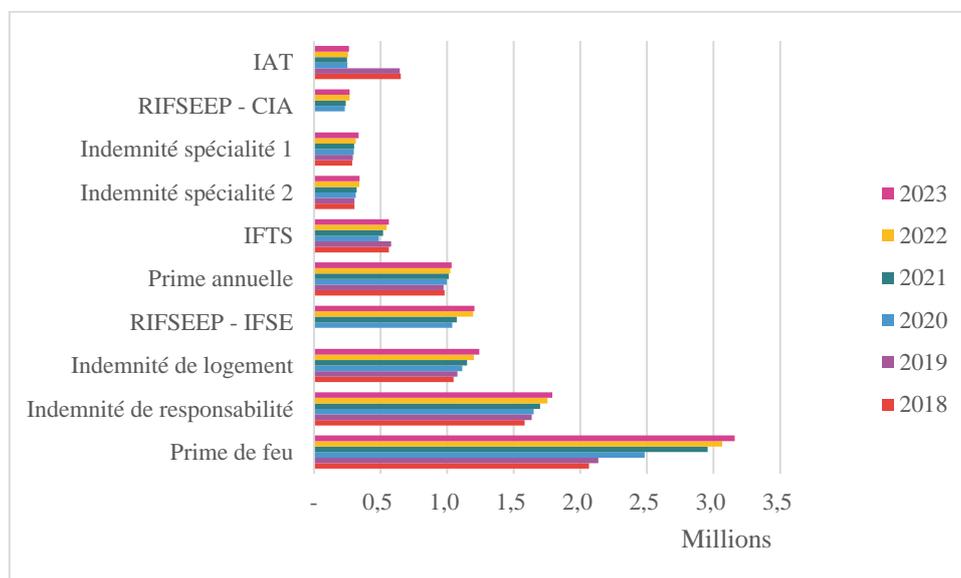
- l'article 86 porte sur le SPP et le volontariat en qualité de SPV : il indique que les sapeurs-pompiers en double statut ne peuvent avoir une activité de SPV au sein de leur centre d'incendie et de secours d'affectation en qualité de SPP. Pour le reste, l'article se limite à des rappels de principe de portée très générale (l'activité de SPV ne doit pas se faire au détriment de l'activité de SPP, la participation de chacun se fait sur la base du consentement mutuel, etc.) ;
- l'article 80 précise, pour les sapeurs-pompiers professionnels, que « *la combinaison et le nombre de garde ne doivent pas avoir pour conséquence de faire effectuer à un agent un temps de travail effectif supérieur à la durée générale des obligations de travail et un temps de présence supérieur à 1 128 heures sur six mois glissants* » et que « *chaque garde de 24 heures ou de 12 heures doit être suivie d'un temps de repos d'une durée au moins égale à la durée de la garde* ».

Le contrôle du respect des contraintes de repos de sécurité des SPP s'effectue par l'application SIGAP ; ce faisant, une activité de SPV ne peut être programmée pour les SPP affectés en centre mixte où l'application est déployée. En revanche, en dehors de cette catégorie de centres, aucun contrôle formel n'est exercé pour les doubles statuts SPP-SPV, l'appréciation étant laissée à chaque chef de centre.

De même, aucune disposition spécifique n'est prévue pour les PATS relevant du double statut, bien que le SDIS soit leur employeur principal. La chambre invite donc le SDIS du Puy-de-Dôme à profiter de la révision prochaine du règlement intérieur, annoncée lors du contrôle, pour définir et présenter les conditions d'exercice du double-statut (SPP et PATS).

## 4.6 La rémunération

**Graphique n° 9 : Principales indemnités versées aux personnels du SDIS (hors IHTS, NBI)<sup>69</sup>**



Source : SDIS 63

Les principales primes allouées par le SDIS concernent les seuls pompiers professionnels (prime de feu, indemnité de responsabilité et de spécialité, indemnité de logement, IAT), les personnels administratifs et techniques étant soumis désormais au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Ils bénéficiaient antérieurement de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), jusqu'à la mise en place du RIFSEEP. Additionnellement, une prime annuelle est versée aux SPP comme aux PATS.

La prime de feu est de loin l'indemnité la plus importante versée par le SDIS (2,6 M€ par année). Elle a connu une progression importante, de 2,1 M€ en 2018 à 3,1 M€ en 2023, soit +53 % sur la période. Le détail du versement des indemnités est analysé ci-après.

### 4.6.1 La rémunération des PATS

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), applicable aux corps équivalents de la fonction publique territoriale en vertu du principe de parité. Il comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle, et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent. Lorsque les services de l'État servant de référence aux cadres d'emplois de la fonction publique territoriale

<sup>69</sup> Ne sont représentées que les indemnités dont le montant annuel versé est supérieur à 100 000 € en 2023.

bénéficient du RIFSEEP, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces deux parts et en fixe les critères d'attribution<sup>70</sup>. La somme des deux parts de l'indemnité ne doit pas dépasser le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État.

Par délibération du 13 juin 2019 du conseil d'administration, le SDIS du Puy-de-Dôme a instauré le RIFSEEP avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Des groupes de fonction ont été constitués, avec des planchers et plafonds déterminés par cadre d'emploi et grade. La même délibération chiffre le coût de la mise en place du RIFSEEP à 240 000 € de la masse salariale, pour ce qui concerne la seule part d'IFSE.

Cette délibération de référence a été complétée par une délibération du 20 février 2020 étendant le bénéfice du RIFSEEP aux contractuels. Une délibération du 25 juin 2020 en a précisé les modalités d'application, et une délibération du 29 novembre 2022 a porté sur le CIA.

La chambre note que cette dernière délibération introduit un nouveau critère d'octroi du CIA pour rémunérer la « *performance* ». Toutefois, le seul critère retenu tient à l'ancienneté, qui détermine un barème de niveaux indemnitaires. Ce critère ne renseigne pas sur la performance effective de l'agent, son engagement réel et l'appréciation de sa manière de servir et n'est aucunement incitatif. La chambre invite le SDIS 63 à réviser, par délibération, ses critères d'appréciation retenus pour l'attribution du CIA, en sorte de mieux tenir compte de la manière de servir des agents et de leur engagement professionnel.

#### 4.6.2 Le régime indemnitaire des SPP

Pour les SPP, le bénéfice d'un régime indemnitaire n'est pas soumis aux principes de parité et d'équivalence avec les corps de l'État. Des règles statutaires spécifiques leur sont appliquées<sup>71</sup>. Ils peuvent en particulier continuer à bénéficier des indemnités prévues par le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 modifié, portant dispositions communes à l'ensemble des SPP, à savoir :

- une indemnité de feu au taux de 19 % du traitement indiciaire brut, portée à 25 % en 2020 ;
- une indemnité de responsabilité<sup>72</sup> ;
- une ou deux indemnités de spécialité<sup>73</sup> ;
- une indemnité de logement ;
- le cas échéant, une indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) ou une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) réservée aux agents non logés par le service.

Enfin, certains SPP bénéficient, à raison de leurs fonctions, de la nouvelle bonification indiciaire (certains chefs d'agrès, les directeurs départementaux adjoints et les directeurs

---

<sup>70</sup> Article L. 714-5 du code général de la fonction publique.

<sup>71</sup> Article 117 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

<sup>72</sup> Variable en fonction du grade et de l'emploi, taux maximal variable de 6 à 39 % du traitement indiciaire brut moyen du grade (moyenne entre le traitement brut du 1<sup>er</sup> échelon et celui de l'échelon terminal du grade.)

<sup>73</sup> Variable en fonction de la spécialité exercée et de son niveau, taux de 4 à 10 %, calculé sur la base de l'indice brut 100 ; exclu pour les chefs de groupement, les directeurs départementaux adjoint et les directeurs.

départementaux). C'est au conseil d'administration qu'il appartient de fixer, à l'appui des taux maxima proposés, les taux applicables aux différentes indemnités composant le régime indemnitaire des SPP.

Le SDIS du Puy-de-Dôme applique correctement les taux des indemnités de responsabilité et de spécialité prévus par les textes. Les arrêtés individuels attributifs figurent au dossier des agents.

#### 4.6.2.1 L'indemnité de feu

L'indemnité de feu est, depuis la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990, intégrée dans le calcul des droits à pension. Cet avantage indemnitaire est lié à l'exercice de fonctions particulières ; par conséquent, son versement peut être interrompu en l'absence de service fait, notamment durant un congé de maladie<sup>74</sup>, et en l'absence d'exercice des missions particulières et des contraintes inhérentes aux fonctions dévolues aux SPP. Ainsi d'un agent affecté sur un poste administratif, et ne participant pas plus aux missions opérationnelles<sup>75</sup>. C'est donc à tort que tous les agents du SDIS appartenant à la filière des sapeurs-pompier bénéficient de la prime de feu, qu'ils disposent de l'aptitude opérationnelle ou non, ou qu'ils occupent ou non un emploi opérationnel. La chambre appelle l'établissement à respecter le cadre légal de référence de l'indemnité de feu.

Le niveau de l'indemnité de feu a été porté au SDIS du Puy-de-Dôme à 25 % du traitement indiciaire, par une délibération du conseil d'administration de 2020 ayant tiré les conclusions du décret n° 2020-903 du 24 juillet 2020 ; il en est résulté un surcoût de l'ordre de 950 k€ en année pleine, qui explique la forte progression de l'enveloppe mobilisée par cette indemnité. Plus précisément, l'augmentation de l'enveloppe de 53 % observée tient à la hausse de taux de 32 % votée, accentuée sensiblement par la croissance des effectifs en bénéficiant, de 454 agents en 2018 à quelque 494 agents en 2023.

#### 4.6.2.2 Sapeurs-pompier logés et indemnité de logement

Aux termes de l'article 6-6 du décret modifié du 25 septembre 1990, « *les sapeurs-pompier professionnels non logés peuvent percevoir une indemnité de logement égale au maximum à 10 % du traitement augmenté de l'indemnité de résidence. Aucun officier, sous-officier ou gradé ne peut percevoir, à ce titre, une indemnité supérieure au double de l'indemnité d'un caporal, 1er échelon.* »

En masses budgétaires, le montant de la dépense afférente à l'indemnité de logement a suivi la progression des effectifs éligibles, de 433 agents en 2018 pour 1,0 M€ à 483 agents en 2023 pour 1,2 M€ en 2023. Dans le même temps, le nombre d'agents logés a reculé, le SDIS hébergeant encore 25 agents en 2018 pour seulement 11 agents logés en 2023 (pour l'essentiel rattachés au centre de secours de Clermont-Ferrand).

---

<sup>74</sup> CAA Marseille 22 mars 2005 n° 01MA00278.

<sup>75</sup> CAA Bordeaux 15 déc. 2005 n° 02BX00696.

Aux termes de l'article 5 du décret du 25 septembre 1990, « *les sapeurs-pompiers professionnels ont droit au logement en caserne dans la limite des locaux disponibles. Dans ce cas, l'électricité et le chauffage leur sont fournis à titre obligatoire et gratuit. Les sapeurs-pompiers professionnels peuvent également être logés à l'extérieur des casernements par nécessité absolue de service.* »

Par délibération du 15 décembre 2011, le conseil d'administration a posé pour principe général de gestion que « *le SDIS n'a pas vocation à pérenniser l'attribution de logements dans le cadre de la nécessité absolue de service et a pour objectif de ne plus loger d'agents d'ici à 10 ans* ». L'ambition affichée était largement liée au projet de déménagement du centre de secours de Clermont-Ferrand, dont l'aboutissement a été différé (cf. ci-dessous).

#### **4.6.3 La « prime annuelle » commune aux PATS et aux SPP**

Le SDIS du Puy-de-Dôme accorde une « *prime annuelle* » à l'ensemble de ses personnels, filières PATS et SPP ; l'enveloppe correspondante est de l'ordre de 1,0 M€ l'an. Cette prime procède d'une délibération du 3 juillet 1992, en emportant le bénéfice à tous les agents titulaires du SDIS 63 « *sur les mêmes bases que celles allouées aux agents départementaux* ». En confirmant l'octroi, les lignes directrices de gestion (p 20) assoient le fondement de la prime annuelle sur l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 traitant des avantages individuellement et collectivement acquis dans la fonction publique territoriale.

La chambre note en premier lieu que la délibération du 3 juillet 1992 ne peut continuer d'établir de droits au bénéfice des PATS. En effet, pour pouvoir être qualifié d'avantage collectivement acquis au sens de l'article 111, la prime doit remplir deux conditions : avoir été mise en place avant l'entrée en vigueur de la loi du 26 janvier 1984 et être intégrée au budget de la collectivité<sup>76</sup>. En fondant le versement de la prime annuelle sur une délibération en date du 3 juillet 1992, le SDIS ne démontre évidemment pas que la prime existait antérieurement à la loi du 26 janvier 1984 ; il ne peut donc se prévaloir des dispositions de l'article 111 précité, d'application restrictive, régissant la préservation des avantages acquis.

S'agissant de l'attribution de la prime annuelle aux SPP, il résulte de l'article 117 de la même loi de janvier 1984 que les pompiers professionnels ne peuvent bénéficier que des indemnités prévues réglementairement, en l'occurrence par le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 modifié. Toutefois, par symétrie avec l'article 111, le législateur a souhaité, par l'effet de l'article 41 de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services départementaux d'incendie et de secours (codifié à l'article L. 1424-41 du CGCT) organiser un régime similaire de maintien des avantages antérieurement acquis : « *les personnels transférés en application de l'article L. 1424-13 conservent les avantages individuellement acquis au 1<sup>e</sup> janvier 1996 en matière de rémunération dans leur collectivité ou établissement d'origine, si ce régime leur est plus favorable. Ils conservent dans les mêmes conditions les avantages ayant le caractère de complément de rémunération qu'ils ont collectivement acquis à la même date au sein de leur collectivité ou établissement par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale. Ces avantages sont pris en charge par la collectivité ou l'établissement*

---

<sup>76</sup> Que cette prime soit versée par l'intermédiaire d'une structure associative subventionnée ou directement par la collectivité ou l'établissement.

*d'origine* ». Les avantages collectivement acquis ont ainsi été repris par les SDIS, ainsi que confirmé par la jurisprudence<sup>77</sup>.

La chambre note cependant que l'article 41 de la loi du 3 mai 1996 est inséré sous le titre IV « *dispositions diverses et transitoires* », et vise à ne maintenir au bénéfice des agents intégrés dans le corps départemental que les seuls avantages dont ils bénéficiaient au 1<sup>er</sup> janvier 1996 et qu'en conséquence, son application 30 ans plus tard, ne devrait donc plus concerner qu'une minorité d'agents, ceux ayant été transféré dans le corps départemental. Méconnaissant ce principe de restriction, le SDIS du Puy-de-Dôme accorde la prime annuelle à l'ensemble de ses effectifs SPP.

Au surplus, s'agissant du petit nombre de SPP susceptibles de se prévaloir d'avantages collectivement acquis, la chambre note qu'elle a invité en 2020 le département du Puy-de-Dôme, à l'issue du contrôle des comptes et de la gestion, à supprimer ladite prime annuelle qui avait fait l'objet de multiples revalorisations, hors de toute base légale.

La chambre invite en conséquence le SDIS à mettre fin à l'octroi de la prime annuelle, tant pour les PATS que pour les SPP.

#### **4.6.4 L'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires**

Le décret n° 2012-492 du 16 avril 2012 ouvre droit à la perception d'indemnités pour les sapeurs-pompiers volontaires participant à certaines missions<sup>78</sup>. Les montants horaires par grade, précédemment fixés par un arrêté de 2018, ont été revalorisés en 2022 (+3,5 %) et dernièrement le 26 septembre 2023 (+3,0 %). Les indemnités versées sont exemptes de prélèvements fiscaux et sociaux. Le règlement intérieur du SDIS 63 prévoit que les taux horaires en vigueur sont ceux fixés par le dernier arrêté ministériel applicable<sup>79</sup>.

---

<sup>77</sup> Articles L. 1424-41 et L. 1424-13 du CGCT interprété par le Conseil d'État, 352445 du 12 juin 2013, 3<sup>e</sup> sous-section.

<sup>78</sup> Article 1 : « *Ouvre droit à la perception d'indemnités (...) la participation (...) : 1° Aux missions dévolues aux services d'incendie et de secours définies aux articles L. 723-4 et L. 723-5 du code de la sécurité intérieure ; 2° Aux actions de formation prévues à l'article L. 723-13 du même code ; 3° Aux missions du service de santé et de secours médical définies aux articles R. 1424-24 et suivants du code général des collectivités territoriales ; 4° Aux missions de sécurité civile des services de l'État, mentionnés au premier alinéa de l'article L. 721-2 du code de la sécurité intérieure, qui en sont investis à titre permanent* ».

<sup>79</sup> A son article 104 ; les règles d'indemnisation des SPV sont détaillées en annexe à ce règlement (pp 40-44).

**Tableau n° 7 : Montants des indemnités horaires perçues par les SPV, après le 1<sup>er</sup> octobre 2022**

<i>Grades</i>	<i>Indemnité horaire (€)</i>
<i>Officiers</i>	12,96
<i>Sous-officiers</i>	10,43
<i>Caporaux</i>	9,24
<i>Sapeurs</i>	8,61

*Source : arrêté du 26 septembre 2023 fixant le montant de l'indemnité horaire de base des sapeurs-pompiers volontaires*

Les pompiers volontaires perçoivent une indemnité au titre des interventions effectuées (34 % des indemnités touchées de 2018 à septembre 2023 d'après les données communiquées par le SDIS 63), des formations suivies (11%), et surtout à raison des activités opérationnelles (gardes en caserne ; astreintes ; FMPPA) qui absorbent 55% des montants indemnitaires alloués.

Les périodes accomplies en tant que SPV s'ajoutent, pour les agents à double statut, à la durée du travail qu'ils effectuent à titre principal. De janvier 2018 à novembre 2023, 7 % des indemnités ont été servies à des agents à double statut (3% à des PATS, 4% à des SPP).

Malgré les progressions induites par l'évolution réglementaire et statutaire, l'enveloppe consacrée aux vacances versées au SPV, telles que comptabilisées au compte 64141, est relativement stable depuis 2019, avoisinant 6,3 M€<sup>80</sup> bon an mal an.

## 5 LE PATRIMOINE

### 5.1 Le parc immobilier

#### 5.1.1 L'organisation territoriale et l'état du parc

Le centre d'incendie et de secours (CIS) constitue l'unité opérationnelle territoriale de base chargée principalement des missions de secours. Le SDIS du Puy-de-Dôme comptait 135 CIS au 1<sup>er</sup> janvier 2024 (cf. carte en Annexe n° 5). L'arrêté de classement des CIS au 27 octobre 2022 et le projet de schéma départemental d'analyse et de couverture des risques du SDIS reprennent la typologie des CIS antérieurement<sup>81</sup> prévue à l'article R.1424-39 du CGCT ; les centres d'incendie et de secours se répartissent ainsi entre :

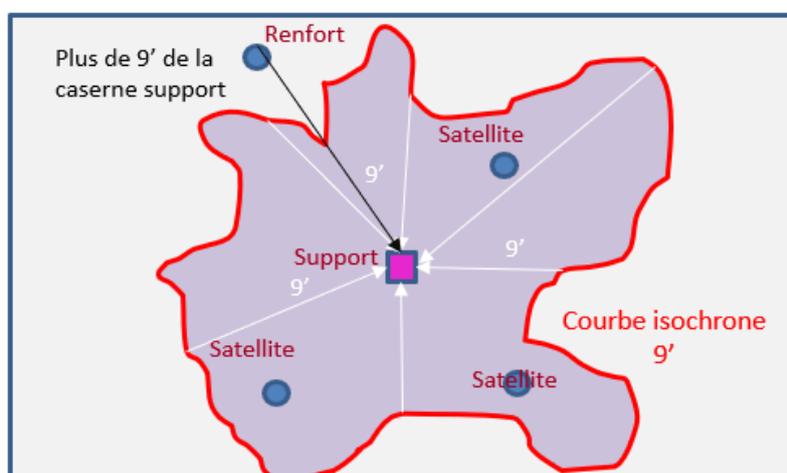
<sup>80</sup> Si l'on ignore l'année 2020, marquée par la crise sanitaire, où les vacances versées sont retombées à 5,0 M€.

<sup>81</sup> Typologie supprimée par le décret n° 2022-557 du 14 avril 2022 modifiant diverses dispositions relatives aux sapeurs-pompiers.

- un centre de secours principal (CSP<sup>82</sup>) à Clermont-Ferrand ;
- 58 centres de secours (CS<sup>83</sup>) ;
- 76 centres de première intervention (CPI<sup>84</sup>).

Le nombre de centres d'incendie et de secours en ressortant est toutefois inférieur à celui des différents sites du SDIS, qui se montait à 150 fin 2023. Selon les situations, le SDIS 63 peut en effet rattacher plusieurs casernes à un CIS donné, distinguant entre les casernes « support » qui disposent d'un véhicule de secours et d'assistance aux victimes (VSAV), et les autres casernes dites « satellite », à moins de 9 minutes de la caserne support (délai de regroupement des personnels inscrits dans le schéma départemental et dans le règlement opérationnel), ou en « renfort »<sup>85</sup>.

**Schéma n° 2 : Répartition des CIS en « casernes »**



Source : SDIS 63

Sur le plan opérationnel, les centres d'incendie et de secours sont répartis en neuf compagnies<sup>86</sup> (cf. carte en Annexe n° 5) qui animent, coordonnent et mutualisent leur action. Les compagnies constituent des entités déconcentrées de l'état-major et sont placées sous l'autorité du chef de groupement des territoires.

La couverture du département du Puy-de-Dôme se caractérise par un nombre important de casernes. En 2001, peu après la départementalisation, le SDIS disposait de plus de 300 unités pour 470 communes. Ce maillage particulièrement dense des centres d'incendie et de secours

<sup>82</sup> Centre qui, selon l'ancienne définition, « [assure] simultanément au moins un départ en intervention pour une mission de lutte contre l'incendie, deux départs en intervention pour une mission de secours d'urgence aux personnes et un autre départ en intervention ».

<sup>83</sup> « Assurent simultanément au moins un départ en intervention pour une mission de lutte contre l'incendie ou un départ en intervention pour une mission de secours d'urgence aux personnes et un autre départ en intervention ».

<sup>84</sup> Assurent au moins un départ en intervention

<sup>85</sup> Dans ses statistiques annuelles, la DGSCGC distingue les CIS des « unités territoriales » : cette sous-catégorisation n'est pas propre au SDIS 63.

<sup>86</sup> Neuf compagnies couvrent l'ensemble du territoire départemental : Ambert, Ancizes-Comps, Aubière, Clermont-Ferrand, Cournon-d'Auvergne, Issoire, Riom, Rochefort-Montagne et Thiers.

tenait compte de la géographie départementale (département vaste de moyenne montagne) et d'une volonté de la gouvernance du SDIS de maintenir l'ensemble des unités territoriales du département. En 2010, le SDIS du Puy-de-Dôme comptait encore 209 centres d'incendie et de secours, amenant la chambre à relever en son précédent rapport d'observations définitives une « *extrême densité du maillage territorial* ». Si le nombre de centres s'est réduit de plus d'un tiers en 15 ans, il demeure bien supérieur à la moyenne (de 64 centres au niveau national toutes catégories confondues, et de 85 pour les SDIS de catégorie B).

Lors de sa mission de suivi de décembre 2022, l'Inspection générale de la sécurité civile a jugé que le parc immobilier du SDIS 63 était « *vieillissant et inadapté* », diagnostic cohérent avec l'analyse comptable laissant ressortir le taux de vétusté<sup>87</sup> (ratio qui révèle la proportion de bâtiments amortis, et donc potentiellement à rénover). Le taux de vétusté a connu une forte augmentation : il passe de 18 % en 2018 à 30 % en 2022 (37 % pour les bâtiments administratifs<sup>88</sup>). A titre de comparaison, les données consolidées au plan national<sup>89</sup> font ressortir un taux moyen de 23 % en 2021. L'effort nécessaire au maintien à niveau du patrimoine immobilier s'en trouve d'autant plus élevé. Au nombre des travaux à entreprendre, l'IGSC a relevé en 2022 que près de la moitié des centres d'incendie et de secours du SDIS du Puy-de-Dôme ne sont pas adaptés à la mixité, ce qui est très supérieur à la moyenne des SDIS (18%)<sup>90</sup>.

Une majorité des casernes du département n'appartient pas au SDIS mais est mise à sa disposition. Pour ces centres dont il n'est pas propriétaire, le SDIS doit cependant assumer les responsabilités de propriétaire et de locataire, tant que les locaux sont affectés à ses activités. Le service de maintenance et d'entretien bâtementaire, rattaché au pôle ressource, a la charge de ces opérations ; il gère aussi les contrôles de sécurité et procède à certaines opérations d'aménagement (toutes interventions jugées « *perfectibles* » par l'Inspection générale en 2022).

Dans son projet de SDACR, le SDIS 63 décrit « *un parc important de casernes en nombre et surface, qui fait l'objet constant de travaux (...) Seulement 34 bâtiments sont propriété du SDIS. Les autres casernements sont mis à disposition par les communes, généralement* ».

Le SDIS 63 mobilise un parc immobilier étendu, à l'entretien difficile et déjà onéreux, dont le coût ne manquera pas de s'alourdir pour remédier au vieillissement des bâtiments et s'adapter aux exigences de mixité des effectifs. Le SDIS apparaît au surplus mal préparé et sous équipé pour exercer une gestion fine de son parc immobilier, ne disposant pas des données utiles sur les coûts respectifs des bâtiments qui accueillent ses services et centres d'intervention (dépenses d'énergie ; consommations d'eau ; frais d'entretien et réparations...).

---

<sup>87</sup> Taux de vétusté = c/281312 divisé par c/21312. La durée d'amortissement appliquée par le SDIS est de 30 ans pour les constructions et 20 ans pour les réaménagements.

<sup>88</sup> C/281311 divisé par c/21311.

<sup>89</sup> Rapport n° 22015-R de l'inspection générale de l'administration – octobre 2022.

<sup>90</sup> Sans que cela affecte la féminisation du SDIS 63 : au 31 décembre 2022, le SDIS comptait 139 femmes parmi ses agents, soit 21 % des effectifs, pour une moyenne nationale de 20 %.

### 5.1.2 Politique d'investissement

La stratégie d'investissement bâtementaire est initialement guidée par un plan pluriannuel d'investissement 2018-2020 établi en 2017, qui comporte trois axes :

- construire le centre de secours principal de Clermont-Ferrand en intégrant la suppression des logements des sapeurs-pompiers professionnels (cf. 4.6.2.2). L'opération a donné lieu au vote d'une autorisation de programme à hauteur de 10 M€, avec des crédits estimés autour de 300 k€ en 2018 et 2019 ;
- restructurer 6 centres d'incendie et de secours<sup>91</sup> dont le SDIS est propriétaire, en mobilisant une autorisation de programme de 2,54 M€, la restructuration du centre d'Issoire devant absorber un peu plus de la moitié de l'enveloppe ;
- assurer des crédits pour les travaux récurrents d'entretien, à hauteur de 259 k€ par an.

Cette planification pluriannuelle a été déclinée en plans d'équipement annuels, dont la lecture fait ressortir des retards et des dépassements pour l'ensemble des priorités affichées. Aucune nouvelle planification pluriannuelle n'a été élaborée ensuite, et jusqu'au 15 décembre 2023. A cette date, le conseil d'administration du SDIS a adopté un plan courant la période 2024-2026. Mais dans les faits, le programme de construction s'est sensiblement enrichi, avec le lancement d'un pôle d'activités à Crouël, à l'Est de Clermont-Ferrand, comprenant un pôle pédagogique, opérationnel dès 2023 que viendront compléter un pôle logistique et une direction. Le coût du programme, estimé à 30 M€, en fait le principal projet du SDIS. La chambre constate qu'une nouvelle fois, la planification n'est réalisée qu'a posteriori pour entériner les décisions déjà actées et engagées.

#### 5.1.2.1 Le pôle d'activités de Crouël

Situé au pied du puy éponyme et occupant 9 ha, le site de Crouël a été primitivement utilisé comme poudrière entre 1880 et 1936, avant d'être occupé et détruit par l'armée allemande en 1940, et d'accueillir le dépôt central des archives administratives du Commissariat de l'armée de Terre de 1963 à 2002. Mis à disposition en 2011, puis acquis en 2014 par le SDIS 63 pour la somme de 987 k€, les terrains conservaient encore les traces du passé (notamment, obligation de dépollution des fragments métalliques).

L'aménagement du site de Crouël était prévu initialement pour les besoins de l'activité de formation. Le SDIS avait ainsi voté en 2011 une autorisation de programme (AP) de 3 M€ en vue de construire un plateau technique départemental dédié à cette activité. A force de retards, 2 M€ restaient encore à financer en 2018 sur l'autorisation de programme. Le rapport de la mission d'Inspection générale rendu la même année 2018 relevait qu'à l'exception de deux salles de cours vieillissantes et des espaces de stockage, le site n'était pas aménagé, l'Inspection générale insistant sur « *[l'urgence] pour le SDIS 63 de se doter d'outils pédagogiques adaptés à la réalisation de séances pratiques et indispensables à l'amélioration* ».

---

<sup>91</sup> Cunlhat (autorisation de programme de 500 K€), Ravel (100 K€), Pionsat (300 K€), Vertaizon (260 K€), St Amant Roche Savine (100 K€) et Issoire (1,28 M€).

*de la sécurité (maison à feux, caissons d'observation et d'attaque, etc.) ... [afin] de conserver la capacité opérationnelle de tous les sapeurs-pompiers actifs ».*

Lors de sa séance du 25 juin 2018, le CASDIS a validé le développement d'un pôle d'activités sur le site de Crouël, devant comporter aussi bien un plateau de formation qu'une plateforme logistique (gérant les matériels du SDIS), ainsi qu'un nouveau siège pour la direction, l'ensemble des activités étant disséminées sur l'agglomération clermontoise. Le développement du pôle d'activité a été confié au service mutualisé du patrimoine immobilier (SMPI), service mutualisé entre le service départemental d'incendie et de secours et le département du Puy-de-Dôme, chargé des constructions neuves et des gros travaux (cf. 3.3.2). Au plan financier, une autorisation de programme a été votée en 2020, à hauteur de 30,4 M€ pour l'aménagement du site de Crouël (pour une enveloppe de 3 M€ arrêtée initialement en 2011).

La phase 1 du nouveau projet d'aménagement a porté sur le plateau pédagogique de formation. Le coût en approche 5 M€, à raison de 2 M€ pour les outils pédagogiques (travaux de voirie et réseaux divers, démolition des hangars, aménagement des plateformes destinés à recevoir les caissons-feu et la tour d'entraînement) et de 3 M€ pour le bâtiment de formation. La mise en service est intervenue courant 2023.

**Photo n° 2 : Plateau pédagogique de Crouël (dans l'ordre des aiguilles d'une montre : travaux de VRD, caissons-feu, bâtiment de formation en construction et tour d'entraînement)**



Source : SDIS 63

Attendu pour la fin 2022, le bâtiment de formation a été inauguré en novembre 2023, avant la réception définitive des derniers lots, intervenue en avril 2024, après la levée des réserves. D'une surface utile de 1 028 m<sup>2</sup>, le bâtiment double la capacité d'accueil en formation

du SDIS 63 (cinq salles), et comporte également des espaces de bureaux conséquents. Il affiche de fortes ambitions écologiques, le présentant comme le premier bâtiment en ossature bois et paille porté par le département et le SDIS, dans une volonté affichée de maîtriser et limiter les charges d'exploitation, avec récupération des eaux de pluie et ventilation naturelle. Les modalités d'exécution du marché ont révélé des retards de livraison et quelques surcoûts (cf. 7.3.2).

L'aménagement du pôle d'activités n'en est toutefois qu'à ses prémices ; le projet a donné lieu à la comptabilisation d'un montant de dépenses contenu à 5,6 M€ dans les comptes administratifs de 2022 et 2023. Le plan pluriannuel d'investissement de la période 2024-2026 comporte en effet des crédits de paiement, à hauteur de 7,6 M€ sur la période, pour la réalisation d'une plateforme logistique prévue sur 2024 à 2026. Le même document de programmation réserve 3 M€ sur 2027-2028 pour de nouveaux outils pédagogiques, et à plus long terme, quelque 23,6 M€ de 2029 à 2033, en financement du déplacement de la direction (8,7 M€), de l'achèvement de la plateforme logistique (5,7 M€, soit un coût total de 12,5 M€) et d'un projet de restauration et d'hébergement (2,2 M€). En plus des autorisations de programme d'ores et déjà votées de 30,4 M€, le document de programmation en prévoit l'abondement à hauteur de 8,5 M€, pour les années 2029-2033.

Ce projet d'envergure pour le SDIS appelle quatre observations :

En premier lieu le pôle de Crouël (38 M€), additionné à la construction d'un nouveau centre de secours sur la commune de Clermont-Ferrand (31,6 M€, cf. ci-dessous), accentuent la concentration déjà marquée, des constructions et d'équipements sur l'agglomération clermontoise, le PPI 2024-2026 réservant une enveloppe contenue à 23,5 M€ pour la construction de huit autres centres d'incendie et de secours sur le reste du territoire.

En deuxième lieu la situation financière du SDIS 63 est caractérisée par une progression dynamique de ses charges (cf. 8.2), couvertes pour l'essentiel par la dotation départementale. Or, le contexte financier plus défavorable que connaissent les départements risque de compromettre la réalisation du programme d'équipement ambitieux, tablant sur un surplus de sollicitation des financeurs du SDIS à hauteur de 8 M€. Il n'est d'ailleurs pas acquis que les autorisations de programme, de 30 M€ déjà votées, puissent être couvertes en totalité par des crédits de paiement gagés en grande partie par les dotations attendues du département.

En troisième lieu, l'un des éléments les plus coûteux du projet tient à la construction d'un pôle logistique, qui vise notamment à déplacer le plateau logistique départemental et le groupement technique et logistique, en vue de mettre fin à la location d'un bâtiment sis 149 avenue du Brezet à Clermont, situé à proximité de la direction du SDIS (les deux bâtiments étant proches du site de Crouël). La décision de louer a été prise du fait de la nécessité de dépolluer le site de Crouël avant tout aménagement ; il a donné lieu au versement d'un peu plus de 200 k€ à la société propriétaire (loyer + charges). Si la charge de location n'est pas négligeable, le contexte de réorientation à la hausse des taux d'intérêts justifie, de l'avis de la chambre, que le SDIS réévalue l'intérêt financier de mener à bien un tel projet, particulièrement coûteux. En réponse aux observations provisoires de la chambre, le SDIS a indiqué que la décision de louer ces bâtiments a été prise « *du fait de la nécessité de rapatrier la logistique, à l'époque située dans un centre d'incendie et de secours de Pont-du-Château dans des locaux inadaptés, éloignés et potentiellement dangereux (risque de rupture de la mezzanine)* ».

Enfin, également coûteux, le déplacement des bureaux de direction ne s'impose pas de toute évidence, au regard de la proximité du site actuel avenue du Brezet, qui concentre

l'essentiel des effectifs. D'autres options alternatives, moins onéreuses, méritent d'être examinées à l'aune d'une logique de bilan coût-avantage.

#### 5.1.2.2 La construction ou réhabilitation de centres d'incendie et de secours (CIS)

Le projet phare, le transfert du centre de secours principal de Clermont (caserne Turgot), a peu progressé depuis le plan pluriannuel de 2017. Après 50 ans d'activité, le CIS de Clermont-Ferrand ne répond en effet plus aux exigences opérationnelles et sa mise à niveau apparaît coûteuse et incertaine. Un terrain de près de deux hectares au nord-est de Clermont-Ferrand a été acquis auprès de la société Michelin par la ville, au prix de 1,5 M€. Il a fait l'objet d'une cession gracieuse au bénéfice du SDIS 63 en 2021, en vue de réunir sur un site unique les centres de Clermont-Ferrand et de Gerzat. En avril 2023, le président du conseil d'administration du SDIS a déclaré que *"le chantier pourrait démarrer fin 2024 et durer environ deux ans, pour une mise en fonction d'ici 2026"*<sup>92</sup>. Mais le plan pluriannuel d'investissement, voté en décembre 2023, a de nouveau distendu ce calendrier, avec des inscriptions de crédits de paiement prévues sur les exercices 2028 (7,0 M€) et 2029 (11,9 M€) et une mise en service différée à 2030. Le projet de construction du centre de secours exige le vote de nouvelles autorisations de programme, à hauteur de 9,1 M€.

Pour les autres casernes du département, le PPI de 2017 ciblait la réhabilitation et l'extension de 6 centres d'incendie et de secours : ceux d'Issoire (1,3 M€), de Cunlhat (500 k€), de Pionsat (300 k€), de Vertaizon (260 k€), de Ravel et de Saint-Amant-Roche-Savine (100 k€ pour chacun), avec un objectif de mise en service entre 2018 et 2020. Le coût des opérations a été fortement revu à la hausse sur la période de contrôle (de 2,5 M€ initialement prévu à 4,6 M€), et la réception des travaux pour les différents centres est intervenue avec retard<sup>93</sup> (de 2020 à 2024).

Hormis ces dernières opérations, le programme bâtementaire est plutôt modeste, à l'exception donc des programmes intéressant l'agglomération de Clermont-Ferrand à l'horizon de 2029. D'ici 2026, le PPI 2024-2026 ne prévoit d'investissements que sur le CIS de Rochefort (1,7 M€). Ensuite, deux autorisations de programme sont engagées pour financer les travaux sur deux centres prévus en 2027-2028 (2,5 M€). Le programme prévisionnel est plus substantiel à l'horizon (2029-2033), avec des travaux sur 7 centres (19 M€). Compte tenu des délais et des révisions à la hausse qui ont caractérisé les quelques opérations menées, la prudence est toutefois de mise quant à la réalisation effective d'annonces aussi lointaines.

---

<sup>92</sup> « Dans les coulisses de "Turgot", la grande caserne des pompiers de Clermont-Ferrand où le temps ne s'arrête jamais », *la Montagne*, publié le 13 avril 2023.

<sup>93</sup> Ravel a été réceptionné en 2020 (1 an de retard), St-Amant-Roche-Savine et Vertaizon en 2021 (respectivement 2 ans et 1 an de retard), Pionsat et Cunlhat en 2022 (2 ans de retard), Issoire n'était pas réceptionné début 2024 (cf. 7.3.3).

## 5.2 Équipement en matériel roulant

### 5.2.1 État du parc

La loi de départementalisation du 3 mai 1996 a prévu le transfert en pleine propriété aux SDIS des biens affectés aux centres de secours par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale. L'équipement de ces centres répondant à des besoins locaux, sans objectif de cohérence départementale, les SDIS nouvellement créés ont hérité d'une flotte quantitativement importante, mais souvent ancienne, voire datée, et ne répondant pas nécessairement aux besoins du territoire desservi.

Les principaux véhicules utilisés sont décrits et illustrés en Annexe n° 3, et les nombreux sigles employés y sont développés. Le tableau ci-dessous présente le nombre de véhicules du parc du SDIS par rapport aux volumes des parcs constatés dans les SDIS considérés comme comparables par l'Inspection générale de la sécurité civile (IGSC), en tenant compte du nombre d'interventions réalisées :

**Tableau n° 8 : Volume du parc de certains engins du SDIS 63**

	SDIS 63	SDIS comparables*	
		Minimum	Maximum
FPT	84	68	105
MEA	10	12	18
CCF	53	37	50
VSAV	91	81	109

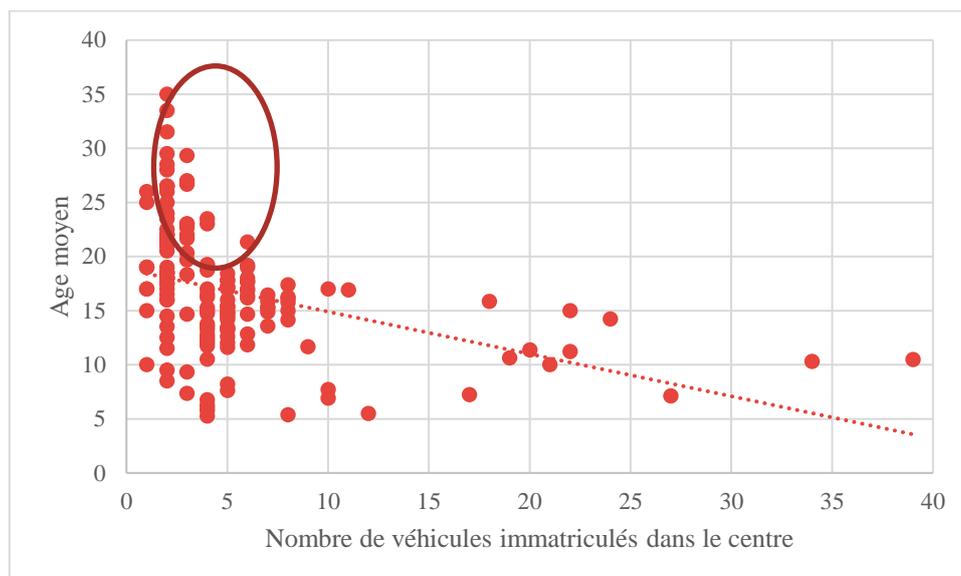
*Source : Inspection générale de la sécurité civile - rapport d'évaluation périodique des services d'incendie et de secours du Puy-de-Dôme, mise en forme CRC ; Note : \*Ain, Doubs, Loire, Loiret, Pyrénées-Atlantiques, Haute-Savoie – données retraitées par l'IGSC pour tenir compte du nombre d'interventions.*

L'état du stock du SDIS 63 est très variable, avec une sous dotation pour certains véhicules (les moyen élévateurs-aériens – MEA), une dotation dans la moyenne pour les principaux véhicules utilisés au quotidien (les fourgons pompe tonne – FPT – et les véhicules de secours et d'assistance aux victimes - VSAV) et une dotation excédentaire pour d'autres véhicules (les camions citernes feux de forêts - CCF).

En termes d'ancienneté, l'Inspection générale constate que « *le parc du SDIS est plus âgé que ceux des autres SDIS* », s'agissant notamment des camions citernes CCF (21 ans de moyenne d'âge pour 13 ans au niveau national ; 62 % des véhicules ont plus de 20 ans), dont le SDIS 63 dispose en abondance, les véhicules de première intervention VPI (21 ans de moyenne d'âge pour 15 ans au niveau national ; 35 VPI ayant plus de 25 ans) et les véhicules de sécurité routière (17 ans de moyenne d'âge pour 12 ans au niveau national ; 4 VSR ont plus de 20 ans). L'enjeu de la vétusté demeure avec, au 31 décembre 2022, 51 % du parc ayant dépassé la durée d'amortissement comptable. Or le vieillissement du parc roulant est un enjeu de première importance, tout autant opérationnel que financier, compte tenu du coût des réparations nombreuses qu'il induit. Le SDIS 63 n'a pas plus été en mesure de communiquer le taux d'indisponibilité de ses véhicules, dans le cadre du contrôle. Il n'assure pas non plus de suivi financier de l'ensemble des opérations de maintenance effectuées sur ses différents véhicules.

Le SDIS 63 utilise un système de « glissement » pour réserver ses véhicules les plus récents aux centres les plus actifs, en réaffectant progressivement les matériels sur l'ensemble de son ressort à mesure qu'ils vieillissent. Cette logique doit permettre d'apparier au mieux les risques et les moyens de couverture des risques. Elle se traduit toutefois, dans les faits, par un nombre important de centres de secours, et notamment les plus modestes, mobilisant du matériel d'intervention vétuste. Le contrôle a fait ressortir une proposition importante de centres de secours disposant de moins de 5 véhicules, affichant une moyenne d'âge supérieure à 20 ans.

**Graphique n° 10 : Age moyen du parc selon la taille du centre de secours**



Source : SDIS 63, retraitement et mise en forme CRC

Se livrant à la même analyse, l'Inspection générale de la sécurité civile a conclu que l'ancienneté du parc du SDIS 63 « constitue une vulnérabilité pour le SDIS du Puy-de-Dôme » et lui recommande de « prendre les mesures nécessaires pour rajeunir le parc roulant, en particulier dans les centres de première intervention ».

## 5.2.2 Politique d'investissement

**Tableau n° 9 : Evolution du nombre de véhicules<sup>94</sup> du SDIS 63**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variation annuelle
<i>Véhicules légers</i>	469	466	463	457	454	449	-0,9%
<i>Poids lourds</i>	220	216	213	213	212	212	-0,7%
<i>VSAV</i>	98	99	99	99	99	99	0,2%
<b>Total général</b>	<b>787</b>	<b>781</b>	<b>775</b>	<b>769</b>	<b>765</b>	<b>760</b>	<b>-0,7%</b>

Source : SDIS 63

<sup>94</sup> En excluant les cellules (berces), embarcations et remorques.

Le SDIS s'est engagé dans un plan de diminution du parc des véhicules vétustes et peu sollicités, tout en maintenant et en modernisant les véhicules de secours et d'assistance aux victimes (VSAV), au cœur de son activité. S'agissant des véhicules légers, l'effort s'est avant tout porté sur les camionnettes d'intervention diverses et les camions citernes feux de forêt légers (-9 chacun sur la période), conformément dans ce dernier cas au diagnostic de l'IGSC. S'agissant des poids lourds, l'effort a reposé sur des véhicules de première intervention ruraux (-5) et urbains (-4). Ces véhicules sont saupoudrés sur l'ensemble du territoire et sont relativement moins sollicités.

Si globalement le nombre de véhicules a diminué, le SDIS du Puy-de-Dôme s'est pourtant engagé dans une politique d'investissements soutenue et coûteuse, en sorte de renouveler son parc de matériel roulant. Le SDIS a opté pour le remplacement progressif des moyens couvrant des missions uniques au profit d'engins plus polyvalents. Ainsi, des camions citernes ruraux (CCR) peuvent remplir les missions du fourgon pompe tonne (FPT) et du camion-citerne feux de forêts (CCF). De même, des fourgons pompe tonne secours routier (FPTSR) peuvent aussi réaliser des missions de secours routier.

En termes de dépenses, les programmes d'équipement se sont fortement accentués depuis 2020, le rapport d'orientations budgétaires de l'année 2020 relevant que le sous-investissement passé a pu engendrer des « *réparations coûteuses* ». Comme pour la politique bâtementaire, la chambre note que cette forte augmentation des dépenses s'est faite en dehors de toute planification pluriannuelle, le PPI voté en 2017 s'étant achevé en 2020 et le suivant n'ayant été voté qu'à la fin de l'exercice 2023.

**Tableau n° 10 : Investissement dans le parc roulant**

	2018	2019	2020	2021	2022	Somme
<i>Crédits de paiement inscrits au budget primitif</i>	2,770	3,200	5,200	7,219	6,204	24,594
<i>Réalisé au compte administratif</i>	1,495	2,407	4,464	3,175	5,216	16,756

Source : SDIS 63

Le PPI couvrant la période 2024-2026 poursuit la même politique d'équipement, visant à « *doter les unités opérationnelles d'engins polyvalents et modernes* » dans un double objectif de modernisation et de réduction du parc roulant selon les prévisions, les crédits de paiement doivent connaître un pic à 8,5 M€ en 2024 en conséquence de la réception d'engins commandés entre 2018 et 2023, mais non livrés antérieurement. Ensuite, à partir de 2028, leur enveloppe prévisionnelle doit se stabiliser à 4 M€.

Ces niveaux d'investissements élevés ne sont qu'en partie financés par mobilisation des soutiens prévus dans le cadre du pacte capacitaire, signé le 31 août 2023 avec la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises et le représentant de l'Etat dans le département : ce pacte prévoit le versement de subventions d'Etat à hauteur de 2,7, M€ pour des dépenses chiffrées à 4,2 M€ au titre de 20 véhicules à commander entre 2023 et 2026, « *identifiés comme nécessaires au niveau zonal pour renforcer la réponse opérationnelle face*

*au risque* »<sup>95</sup>. La chambre note, s'agissant des dépenses dépassant le cadre du pacte capacitaire, qu'elles sont peu détaillées dans le PPI : au-delà des grands principes rappelés, les seules données développées tiennent aux coûts et montants de dépenses, durablement élevés jusqu'à 2033 malgré la réduction du parc. Elle invite le SDIS 63 à assurer un suivi plus détaillé de son parc roulant (indisponibilités, coûts associés, notamment maintenance), en sorte d'affiner et de mieux hiérarchiser les opérations prévues au programme pluriannuel d'investissement.

## 5.3 La finesse du maillage et la répartition des ressources sur le territoire

### 5.3.1 Des contraintes opérationnelles

#### 5.3.1.1 Les zones blanches

Le délai moyen entre l'appel et l'arrivée des secours est légèrement supérieur en moyenne pour le SDIS du Puy-de-Dôme. Si les dernières statistiques font ressortir un écart contenu à quelques secondes dans le traitement de l'alerte<sup>96</sup>, la moindre performance tient surtout au délai de route (de la diffusion de l'alerte à l'arrivée du premier véhicule) qui est de 12'48 au niveau national, de 13'20 pour les SDIS de catégorie B et de 13'52 pour le SDIS 63.

Cet écart dans le délai de route masque d'importantes disparités. En 2019, le sénateur du Puy-de-Dôme Jacques-Bernard Magner attirait déjà l'attention, dans une question au gouvernement, « *sur la situation alarmante des temps d'intervention [dans les Combrailles] (...) en journée et en semaine, il faut compter 45 minutes à une heure pour qu'une ambulance, un véhicule incendie, des secours routiers ou une grande échelle interviennent* ». Plus récemment, une série d'interventions a confirmé les difficultés de couverture sur ce secteur : pour illustration, une victime d'un accident du travail a dû patienter 1H15 mn en janvier 2023 à l'usine Rockwool de Saint-Éloy-les-Mines ; plusieurs interventions ont nécessité la mobilisation de centres lointain (Billom, Riom, Gerzat, etc.).

Sur la base des données transmises par le SDIS sur les interventions réalisées en 2022, il ressort que 49 centres du département affichent des délais de route supérieurs à 20 minutes. En restreignant l'analyse aux 14 centres affichant un délai de route supérieur à 25 minutes (cf. représentation en Annexe n° 5), il apparaît que les délais importants sont concentrés en périphérie du département, que ce soit effectivement dans les Combrailles, zone de moyenne montagne du nord-ouest (4 casernes concernées), à la limite du département de la Loire à l'est (6 casernes concernées), et au sud à la limite du département du Cantal (3 casernes concernées dont celle d'Anzat-le-Luguet particulièrement isolée, enregistrant des délais moyens d'intervention de 51 minutes).

---

<sup>95</sup> Deux camions citernes feux de forêt super (CCFS) pour près de 400 k€ par engin, beaucoup de camions citernes feux de forêt moyens (CCFM), simples ou urbanisés, pour un peu plus de 250 k€ par engin et de véhicules de liaison hors-route (VLHR, 4x4) pour un peu plus de 50 k€ par engin.

<sup>96</sup> Edition 2023 des statistiques des SDIS établies par la DGSCGC (données 2022). Le traitement de l'alerte y est défini ainsi : décroché + écoute / analyse + décision / ordre. Il est de 2'46 pour le SDIS 63 contre 2'40 pour les SDIS de catégorie B et 2'37 au niveau national.

Certes, ces zones territoriales sont confrontées à des contraintes géographiques ou humaines (faible nombre de volontaires) ; les délais observés n'en restent pas moins préoccupants. Dans ces conditions, la chambre invite le SDIS du Puy-de-Dôme à renforcer sa collaboration avec les SDIS des départements voisins, susceptibles de mobiliser des moyens en renfort en vue de contenir, voire d'améliorer les délais d'intervention.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le SDIS a indiqué que les conventions d'assistance mutuelle conclues avec les SDIS des départements voisins sont en cours de renouvellement, avec la prise en compte de la problématique de la couverture des zones blanches limitrophes.

### 5.3.1.2 Une faible disponibilité diurne

Le règlement opérationnel du SDIS 63 définit le potentiel opérationnel journalier (POJ) comme l'effectif quotidien de référence, composé uniquement d'agents en garde casernée. Dans son rapport de novembre 2017, l'Inspection générale de la sécurité civile a analysé dans le détail l'effectivité du POJ du SDIS 63 ; elle a constaté des fragilités dans la disponibilité diurne des sapeurs-pompiers, le SDIS affichant un POJ très inférieur (313) aux 698 sapeurs-pompiers qu'il devrait être en mesure de mobiliser en fonction de la catégorisation de ses centres d'incendie et de secours. Ainsi, seulement une dizaine de CIS étaient capables d'aligner en permanence les effectifs fixés en matière de POJ, et de fournir une couverture satisfaisante des secteurs opérationnels qui leur sont définis. En revanche, en période nocturne, 100 % des centres de secours alignent un effectif conforme. Cette répartition journalière des sapeurs-pompiers est questionnée par l'IGSC, qui constate dans le même temps que la sollicitation nocturne est de 40 % inférieure à celle de jour.

L'IGSC a fait de nouveau un semblable constat à l'occasion de sa mission de suivi de décembre 2022, la principale observation relative aux opérations du SDIS relevant que « *la disponibilité diurne des SPV sur certains secteurs est limitée* ». L'IGSC suggère en réponse une mutualisation des effectifs disponibles isolés, en sorte d'assurer une réponse aux demandes de secours, notant que le nombre de CIS « *très supérieur à ce qui est observé dans les SDIS comparables impacte le fonctionnement de l'ensemble des services et freine la modernisation de l'établissement* ».

Illustrant parfaitement ce constat critique, les centres de Sauvessanges et Viverols, distants d'une dizaine de kilomètres et situés à la limite du département de la Loire, ont été pointés pour l'importance des délais de route. La fermeture diurne du centre de Sauvessanges au profit de celui de Viverols a été proposée par les sapeurs-pompiers volontaires eux-mêmes, dans le souci d'assurer que les véhicules des centres disposent de suffisamment de volontaires pour être armés (ex : il faut six pompiers, avec les bonnes qualifications, pour armer le camion pompe du centre de Viverols). Le centre de Sauvessanges ne fonctionne désormais plus que les nuits et week-ends, ses volontaires partant avec Viverols en semaine entre 7 et 19 heures.

L'autre palliatif retenu par le SDIS du Puy-de-Dôme consiste en des départs complétés, pour lesquels plusieurs pompiers de centres voisins peuvent s'unir pour assurer une intervention. Il reste que le maintien de centres présentant une activité réduite a un coût (entretien, chauffage, etc.), que le SDIS doit d'autant plus questionner dans un contexte financier contraint.

### 5.3.2 Une possible meilleure adéquation entre besoins et moyens

Faute de pouvoir assurer une maintenance à niveau et un renouvellement satisfaisant des équipements aussi bien que des effectifs de sapeurs-pompiers, le nombre important de centres de secours et de véhicules et leur vétusté invitent à interroger le maillage territorial du SDIS, de manière à concentrer les moyens à sa disposition et à assurer une réponse opérationnelle de qualité. En effet, de nombreuses unités territoriales pâtissent d'une activité opérationnelle faible et d'un nombre limité de sapeurs-pompiers volontaires, ce qui nuit aux conditions de sécurité de ces derniers dans leur engagement et peut affecter la qualité du secours porté aux victimes ou sinistrés. Enfin, le manque d'effectifs qualifiés disponibles peut entraver l'armement de certains agrès, notamment en journée et en semaine.

Sur la base des données opérationnelles communiquées par le SDIS, la chambre a identifié certains centres aux effectifs particulièrement restreints ou à l'activité significativement réduite (cf. illustration en Annexe n° 5). Dans plusieurs cas, il s'agit de centres isolés pour lesquels les délais de route sont élevés et pour lesquels le maintien apparaît nécessaire sur le plan opérationnel (ex : Anzat-le-Luguet dans le parc naturel régional (PNR) des volcans d'Auvergne). En revanche différents centres moins excentrés, sur Cournon-d'Auvergne et Aubière, cumulent de faibles effectifs et un nombre contenu d'interventions (Moissat, Glaine, Egliseneuve-près-Billom, Sallèdes), ou affichent seulement un faible nombre d'interventions (Saint-Georges-sur-Allier, St Julien de Coppel, St Jean des Ollières). La chambre invite en conséquence le SDIS à identifier les pistes de consolidation de son maillage dans cette zone.

Enfin, une analyse plus approfondie semble devoir être réservée à plusieurs centres situés aux limites du département et particulièrement désaffectés : ainsi en particulier du centre de Vollore-Montagne (à l'est du parc naturel régional du Livradois-Forez, cinq SPV et cinq interventions en 2023). Si ce type de centre de périphérie peut être confronté à des délais de route importants, ils ne sont pas très éloignés d'autres centres (dans le cas présent, Vollore-Ville), situation géographique qui autorise d'envisager des rapprochements sur le modèle de celui de Sauvessanges et Viverols.

## 6 LES SYSTÈMES D'INFORMATION

### 6.1 La gouvernance

#### 6.1.1 L'organisation des services

Sur la période contrôlée, le SDIS du Puy-de-Dôme a fait l'objet de deux réorganisations d'envergure en 2022 et 2023. Ces deux réorganisations ont fortement mobilisé le groupement des services informatiques et de communication (GSIC), s'agissant de la modification des données dans la base RH. La nouvelle équipe de direction mise en place en 2021 n'a pas profité des réorganisations dont elle est à l'initiative pour inclure le directeur des systèmes d'information (DSI) au comité de direction du SDIS. Cette absence va à l'encontre des bonnes pratiques, préconisant que le DSI soit présent au plus haut niveau de la direction des organismes

afin d'assurer l'alignement stratégique des systèmes d'information (SI) avec les objectifs de l'organisme<sup>97</sup>.

Par ailleurs, l'organisme ne s'est pas doté d'un responsable de la sécurité des systèmes d'information (RSSI), ne respectant ainsi pas les recommandations de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI)<sup>98</sup>. Le responsable sécurité est en effet l'acteur central de la mise en œuvre des mesures de sécurité au sein du SDIS : il est responsable de la supervision de la sécurité du SI, de la gestion des risques, de la définition de la politique de sécurité ainsi que de la sensibilisation des utilisateurs aux risques informatiques. Son absence handicape lourdement la gouvernance de la sécurité du système d'information et la rend vulnérables aux attaques.

**Recommandation n° 8.** : Procéder à la désignation d'un responsable de la sécurité des systèmes d'information.

### 6.1.2 Le pilotage formel

La formalisation des documents clés informatiques du SDIS se révèle incomplète et inachevée. Des documents stratégiques, comme la politique de sécurité de système d'information (PSSI), le schéma directeur du système d'information (SDSI) ou le plan de continuité d'activité / plan de reprise d'activité (PCA/PRA) ne sont pas formalisés.

Il est observé en premier lieu qu'en application de la circulaire du Premier ministre n° 5725/SG du 17 juillet 2014, tout organisme public gérant un système d'information doit se doter d'une politique de sécurité de système d'information (PSSI). Approuvé par la direction, un tel document doit être diffusé et communiqué aux salariés et aux tiers concernés. Il permet d'appréhender au mieux les risques liés au système d'information inhérents au cœur de métier du SDIS, tout en ayant un suivi des évolutions liées aux risques « cyber ». Lorsque cette ressource est disponible, le responsable sécurité a vocation à rédiger ce type de document.

Additionnellement, afin de s'assurer de l'alignement entre les directions métier, la stratégie et les moyens informatiques, il est nécessaire pour l'établissement de formaliser les règles et procédures à suivre par l'ensemble des acteurs de son système d'information pour les années à venir. Ces règles et procédures sont édictées dans des documents tels que le schéma directeur du système d'information (SDSI), la cartographie du système d'information, la charte informatique ou encore la cartographie des risques informatiques.

Le défaut de schéma directeur, et par suite de stratégie numérique, impactent la formalisation claire des objectifs assignés au groupement des services informatiques et de communication (GSIC). De ce fait, le GSIC est responsable d'un grand nombre de projets, mais est dépourvu de jalons d'avancement ou d'ordre de priorité. Cette situation ne permet pas aux équipes du GSIC de travailler sur les sujets d'avenir, constamment rattrapées par le traitement

---

<sup>97</sup> Cf. les recommandations de l'ISACA (Information system audit and control association) sur la gouvernance et la gestion des technologies de l'information au sein des organisations dans le document édité qui fait office de cadre de référence en la matière : « *control objectives for information and related technologies* ».

<sup>98</sup> Cf. notamment son référentiel général de la sécurité (RGS).

des urgences métier. L'Inspection générale de la sécurité civile n'a pas manqué de relever cette carence et de condamner le défaut de schéma directeur en décembre 2022.

Enfin, le fonctionnement du SDIS doit permettre en tout temps la réalisation d'un service public d'importance vitale. Dans ce but, deux procédures structurantes assurent la continuité d'activité de l'organisme. Tout d'abord, le plan de continuité d'activité (PCA) garantit le maintien des activités prioritaires de l'organisme lors d'une crise<sup>99</sup>. Il assure la résilience de l'établissement face aux menaces, en déterminant les acteurs, les moyens et les actions à mener. Son objectif est de garantir la poursuite de l'activité malgré un état dégradé<sup>100</sup>. Puis, le plan de reprise d'activité (PRA) organise la sortie de l'état dégradé vers une reprise d'activité d'avant sinistre. Il vise aussi à prescrire à l'intention des équipes une durée maximale d'interruption admissible.

La chambre note que la formalisation et la diffusion des documents informatiques stratégiques demeurent essentielles, ces derniers permettant de conserver un lien direct entre la stratégie des systèmes d'information développée et le travail des équipes opérationnelles. Ces documents clés participent également à la formalisation du contrôle interne au sein du SDIS et contribuent à sa résilience. Leur absence fait peser un grand risque sur l'établissement. La chambre recommande au SDIS du Puy-de-Dôme de formaliser un schéma directeur et une politique de sécurité des systèmes d'information, ainsi qu'un plan de continuité et de reprise d'activité.

**Recommandation n° 9.** : Formaliser la politique de gestion des systèmes d'information, en adoptant un schéma directeur et une politique de sécurité des systèmes d'information ainsi qu'un plan de continuité et de reprise d'activité.

## 6.2 La sécurité informatique

### 6.2.1 La réponse aux attaques informatiques

Le SDIS est la cible d'attaques nombreuses et en augmentation : il dénombre chaque mois de l'ordre de 2 000 attaques de type « hameçonnage ». Dernièrement, le 4 octobre 2023, plusieurs agents ont ouvert des mails frauduleux, ce qui a entraîné un envoi massif de « spams » depuis le serveur de messagerie du SDIS. En réponse à l'incident, le prestataire Adista a bloqué l'envoi de mail hors du SDIS sans en informer le groupement des services informatiques et de communication (GSIC)<sup>101</sup>, situation qui s'est prolongée pendant plus de 24h. Cette crise a nécessité une forte mobilisation du GSIC. De nouveau, le 13 janvier 2024, le SDIS a subi une attaque de type « brute force<sup>102</sup> » sur la messagerie d'un agent. Le mot de passe a été forcé et le

<sup>99</sup> Une crise est un évènement entravant le SDIS dans la tenue de ses missions.

<sup>100</sup> Etat transitoire lors duquel l'organisme abandonne une partie de son activité jugée non essentielles afin de sauvegarder ses missions principales.

<sup>101</sup> En bloquant l'adresse IP publique du SDIS.

<sup>102</sup> Une attaque par force brute consiste à tester, l'une après l'autre, chaque combinaison possible d'un mot de passe ou d'une clé pour un identifiant donné afin de se connecter au service ciblé (source : CNIL).

pirate a pu se connecter sur la messagerie à la place de l'agent pour générer un nouvel envoi de mails depuis le serveur de messagerie. Cela a entraîné de nouveau une réaction du prestataire Adista. Par note de service en date du 19 février 2024, le SDIS a réagi en imposant l'allongement des mots de passe à 16 caractères.

Précédemment le 26 août 2021, le SDIS 63 été victime d'une fuite de données sensibles, sous la forme d'une diffusion sur Instagram de code et de mots de passe des comptes se connectant au « portail web » ou portail GICA (gestion individuelle centralisée de l'alerte).

Pour faire face à ces attaques, le SDIS a fortement mobilisé les équipes du GSIC. Mais sans responsable de la sécurité des systèmes d'information, le groupement ne dispose pas de moyens et forces de prévention. L'absence de responsable de la sécurité des systèmes d'information et de politique de sécurité des systèmes d'information, conjuguée avec le manque de campagne régulière de sensibilisation aux risques de sécurités, et notamment de prévention contre l'hameçonnage, exposent le SDIS à rencontrer de nouveau de semblables incidents. La chambre invite en conséquence le SDIS du Puy-de-Dôme à mettre en œuvre sans tarder de telles campagnes.

## 6.2.2 Etude de cas d'une interruption de service

Le centre de traitement de l'alerte (CTA)/ le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS)<sup>103</sup> 63 a connu une panne de réception des appels aux n° 18/112 le 8 janvier 2024 le privant de la réception des appels pendant plus d'une heure, panne causée par une perte d'alimentation électrique<sup>104</sup>. A l'occasion de cet incident, il a fallu une heure au SDIS pour basculer vers un fonctionnement dégradé<sup>105</sup>, puis une heure trente supplémentaire avant de pouvoir retrouver un fonctionnement normal. Facteur aggravant, la panne a pu être résolue et l'activité reprendre en débranchant simplement l'équipement responsable de la perte d'alimentation électrique.

La chambre observe que le manque de résilience des infrastructures de sécurité est directement à l'origine de l'interruption de l'activité (absence d'alimentation de secours). Additionnellement, l'absence de plans de continuité et de reprise d'activité n'a pas permis d'apporter une réponse rapide à la panne identifiée. En effet, de tels plans identifient les zones de risques, établissent les rôles, les actions à mener tout en déterminant le volume de perte de données acceptable (RPO) ainsi que la durée maximale d'interruption admissible (RTO). Les carences en plans de continuité et de reprise d'activité, non sans conséquences, attestent d'un défaut de maîtrise du risque par le SDIS du Puy-de-Dôme.

Depuis le début de l'année 2024, un site de repli est en cours de déploiement, avec des exercices prévus une fois par trimestre pour entraîner les personnels et éprouver les équipements. La chambre note toutefois que l'activité du CTA/CODIS sur le site de repli se fera en mode dégradé, ne disposant ni de serveur de cartographie, ni d'enregistreur des

---

<sup>103</sup> Centre de traitement de l'alerte et centre opérationnel départemental d'incendie et de secours.

<sup>104</sup> Perte d'alimentation électrique de la baie PABX, dispositif permettant de relier les postes téléphoniques internes d'un établissement avec le réseau téléphonique public externe.

<sup>105</sup> Transfert des appels vers le centre de secours principal de Clermont-Ferrand.

communications téléphoniques et radio. Il faudra au surplus que le prestataire (Orange) bascule les numéros des appels entrants (200 000 appels annuel).

Présentement, le délai d'activation du CTA/CODIS de secours, entre le constat de la panne et la capacité à récupérer les appels et les envois d'alertes, est estimé à près de deux heures, soit le double du temps observé lors du précédent de l'incident du 8 janvier 2024. La chambre ne peut donc que constater qu'en l'état, le site de repli ne remplit pas encore parfaitement son rôle dans la poursuite de l'activité.

### 6.2.3 La sécurité physique

Le SDIS dispose de quatre salles de serveurs, toutes sur un site distinct. Mais seulement deux sites sont dotés d'un système de climatisation et d'un dispositif de détection et d'extinction incendie : de ce fait, les deux sites restants sont exposés à un fort risque d'incendie.

Par ailleurs, pour deux sites, le contrôle des accès physiques est réalisé par un digicode, modalité de contrôle peu fiable car anonyme. La chambre recommande au SDIS de renforcer la sécurité physique des salles de serveurs.

<b>Recommandation n° 10.</b> : Renforcer la sécurité des salles de serveurs.
--

## 6.3 Une grande dépendance vis-à-vis des prestataires

Le SDIS du Puy-de-Dôme est tributaire, pour la gestion de son système d'information, de prestataires privés.

La société SYSTEL est un prestataire majeur du SDIS, chargé du développement et de la maintenance de son système de gestion opérationnelle. L'établissement a dernièrement renouvelé le contrat de prestations de services en 2023, pour un montant annuel de 239 k€ jusqu'à 2025, et a fait appel à la même société pour l'installation de serveurs Nutanix<sup>106</sup> au prix de 343 k€.

Mais la société SYSTEL a fait l'objet d'un redressement judiciaire, ayant entraîné un départ massif de ses équipes historiques remplacées par de nouveaux interlocuteurs moins expérimentés, dont la qualité de prestation est jugée déclinante par les cadres du SDIS. La perspective de migration de l'ensemble des SDIS vers le projet ministériel NexSIS (cf. ci-dessous), au détriment de la solution SYSTEL, expliquerait pour partie ce désengagement du prestataire et la détérioration de la qualité de la réponse. Les cadres du SDIS craignent en conséquence une régression du niveau qualitatif de service opérationnel rendu, avec des pannes hebdomadaires et une hausse des coûts de fonctionnement dans la période transitoire jusqu'au déploiement de NexSIS.

---

<sup>106</sup> Un serveur Nutanix repose sur une architecture hyperconvergente : il intègre plusieurs composants clés, notamment le stockage, le calcul, la virtualisation et la gestion des données, dans une seule plateforme.

Les incertitudes pesant sur la santé financière de la société SYSTEL font ressortir la dépendance du SDIS du Puy-de-Dôme envers son prestataire historique. En effet, selon le personnel du GSIC, dans le cas d'une cessation d'activités de la société SYSTEL, l'Agence du numérique et de la sécurité civile (ANSC) serait dans l'incapacité d'intégrer de façon accélérée dans le nouveau système NexSIS les 48 services départementaux qui utilisent actuellement la solution SYSTEL. De plus, si le SDIS 63 ne parvenait pas à déployer la solution NexSIS en 2026, il sera contraint de souscrire un nouveau contrat de maintenance de ses serveurs Nutanix auprès de SYSTEL, pour un coût annuel de 70 k€.

Une autre source de fragilité est susceptible d'affecter l'exercice des missions du SDIS, du fait du rachat du fournisseur historique VMWare<sup>107</sup> par Broadcom. Le prestataire, dont le SDIS est dépendant, a en effet déclaré mettre fin aux abonnements souscrits, obligeant le SDIS à chercher une solution alternative.

Enfin, le SDIS dépend du prestataire CITRIX pour la gestion de ses licences. L'incapacité à migrer les licences CITRIX bloque ainsi le projet « Migration définitive de la nouvelle ferme<sup>108</sup> » depuis plus de deux ans. Ce retard expose le SDIS à des risques de sécurité en raison de vulnérabilités non corrigées et de l'absence de support de sécurité.

## 6.4 Les projets NexSIS et le réseau radio du futur (RRF)

### 6.4.1 NexSIS

Le programme NexSIS a été défini par le décret n° 2019-19 du 09/01/2019 porté par le ministère de l'Intérieur en concertation avec les institutions représentant les services d'incendie et de secours. Il vise à créer le futur système d'information et de commandement unifié des services d'incendie et de secours, et à remplacer les systèmes de gestion des alertes et de gestion opérationnelle (SGA-SGO<sup>109</sup>). Le projet NexSIS est donc hautement stratégique et sensible, portant sur un logiciel au cœur de l'activité opérationnelle du SDIS.

L'objectif du projet vise à unifier et moderniser la gestion des secours, tout en améliorant le service rendu aux citoyens par l'utilisation de nouveaux outils de communications (applications smartphones, réseaux sociaux, appels eCall, sms...). Il entend aussi développer l'interopérabilité entre les différents systèmes de sécurité et de secours, en autorisant le partage d'informations et en favorisant l'entraide entre services d'incendie, notamment en cas de flux importants d'activité. Il est précisé que la gestion des mécanismes de déclenchement de l'alerte dans les casernes est laissée à la charge des services d'incendie et de secours (SIS).

---

<sup>107</sup> Outils permettant de faire tourner plusieurs systèmes d'exploitation et applications sur un seul ordinateur : plusieurs machines virtuelles fonctionnant sur un seul serveur physique.

<sup>108</sup> Domaine logique sous lequel sont regroupés un ensemble de serveur d'applications. Tout comme Microsoft avec la notion de domaine Active Directory.

<sup>109</sup> Chaque service d'incendie et de secours (SIS) est équipé de systèmes d'information destinés d'une part, à la réception et au traitement des demandes de secours, à travers un système de gestion des alertes (SGA), et d'autre part à l'engagement des moyens d'interventions, à l'aide d'un système de gestion opérationnelle (SGO).

Pour le moment, chaque SDIS dispose d'un contrat avec un éditeur informatique pour l'accès au système de gestion des alertes et des opérations. Le calendrier de déploiement n'est pas totalement arrêté, mais le SDIS du Puy-de-Dôme est aujourd'hui inscrit pour migrer à échéance 2026. Il a fait l'objet le 16 décembre 2022 d'une visite préalable de la part de l'Agence du numérique et de la sécurité civile (ANSC), chargée de développer le projet au niveau national.

En vue de se prémunir de potentiels décalages de mise en production de la solution NexSIS, le SDIS a renouvelé ses contrats avec ses prestataires de services informatiques, des « montées » de versions et l'ajout de nouvelles fonctionnalités étant nécessaires (le logiciel START de la société SYSTEL fait l'objet d'un contrat jusqu'au 31 décembre 2025, qui sera renouvelé en l'absence de l'applicabilité du projet NexSIS).

Un travail important d'interfaçage, de paramétrage des infrastructures locales et des systèmes d'informations sera nécessaire. Les équipes métiers et informatiques devront travailler en symbiose, assurer la compatibilité du nouveau système avec les besoins « métiers ».

Sur le plan financier, le projet NexSIS permettra à terme d'économiser quelques 100 k€<sup>110</sup> versés chaque année au titre de la solution applicative START. Dans un premier temps, le plan pluriannuel d'investissement de 2024-2026 prévoit un montant de dépenses de 480 k€ en 2025, puis de 300 k€ l'an de 2026 à 2028, montants auxquels il convient d'ajouter les moyens importants qui devront être investis dans la formation, dans de potentiels développements complémentaires, ainsi que dans des ressources humaines pour mener à bien ce projet.

Le calendrier de mise en œuvre du projet, ainsi que le résultat de l'expérimentation dans d'autres SDIS, détermineront la date effective de déploiement au sein du SDIS du Puy-de-Dôme.

#### **6.4.2 Le réseau radio du futur (RRF)**

Le Réseau Radio du Futur (RRF) est un projet d'Etat visant à moderniser les moyens de communication des acteurs de la sécurité et du secours. Avec le RRF, la France doit disposer d'un réseau de communication de très haut débit (4G puis 5G) commun à l'ensemble de ces acteurs, leur permettant de communiquer instantanément en bénéficiant de nouvelles fonctionnalités (appels vidéo, partage de position en direct, envoi d'électrocardiogrammes etc.). Par une infrastructure voulue très robuste, le RRF vise à apporter à ses utilisateurs un réseau hautement résilient, modernisé, et garantissant la continuité et la sécurité des communications sur l'ensemble du territoire. L'élaboration, suivi d'une phase de tests d'une première version du RRF, est prévue sur une période de 19 mois devant permettre de sécuriser la robustesse technique de la solution et son appropriation par les futurs utilisateurs.

Basé sur le réseau Antares existant, RRF doit être couvert par des opérateurs privés (Bouygues en réseau principal, et Orange en réseau de secours) ; il pourrait en résulter de ponctuelles baisses d'activité, ainsi qu'une situation de dépendance vis-à-vis de ces opérateurs,

---

<sup>110</sup> Ce montant sera néanmoins probablement moindre compte-tenu du maintien prévisible du système de diffusion de l'alerte.

sur certaines zones peu accessibles (intervention en milieu carcéral ; zone blanche ; catastrophe naturelle, etc.).

Le SDIS 63 a déjà conduit plusieurs phases d'adaptation de ses infrastructures pour les rendre compatibles avec les dispositifs RRF<sup>111</sup>. Les enjeux financiers du projet sont lourds (formation, ressources humaines, potentiels développements complémentaires etc.) : près de 1 M€ la première année. Si des économies sont escomptées à terme, l'achat d'équipements, tels que de nouvelles tablettes permettant un accès au réseau protégé de Bouygues, nécessitera des investissements importants qui n'apparaissent pas aujourd'hui dans le plan pluriannuel d'investissement de 2024-2026.

## 6.5 Les investissements réalisés

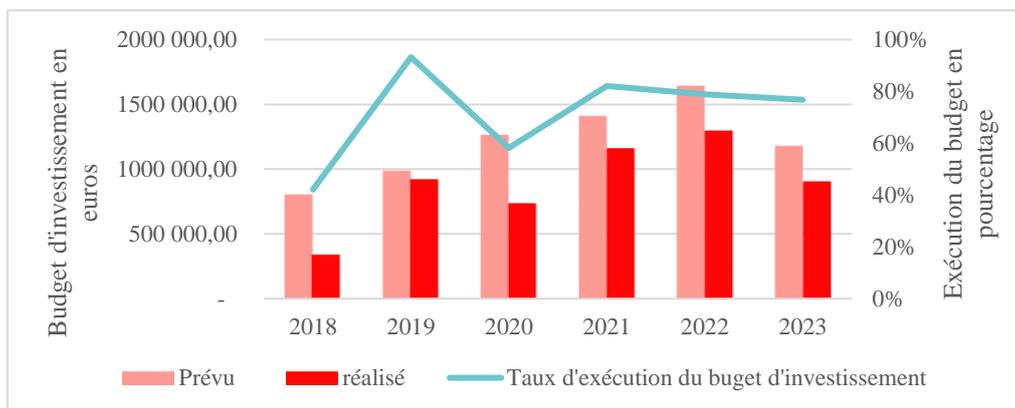
Si les dépenses d'investissement réalisées ont connu une hausse de plus de 265 %, le taux d'exécution du budget d'investissement du SDIS demeure faible, alors que de nombreux investissements sont nécessaires dans l'acquisition d'équipements de sécurité pour les centres de données. Ce faible taux d'exécution tient, entre autres causes, à l'absence de schéma directeur fixant les objectifs et déterminant les moyens de les atteindre.

**Tableau n° 11 : Dépenses d'investissements réalisées de la fonction numérique en milliers d'euros**

En K€	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Logiciels informatique opérationnelle	58	16	41	8	52	107
Logiciels informatique administrative	76	311	334	460	289	82
Matériels de réseaux et transmission	114	249	101	243	320	348
Matériels de réseaux d'alerte	36	124	36	223	242	123
Matériel informatique	48	178	185	198	346	225
Divers matériels	4	38	33	19	40	15
<b>Total</b>	<b>339</b>	<b>919</b>	<b>734</b>	<b>1 155</b>	<b>1 293</b>	<b>902</b>

Source : SDIS 63

<sup>111</sup> Installation prévue notamment en mai 2024 d'un gestionnaire de voix radio (GVR) pour remplacer la communication par radio.

**Graphique n° 11 : Exécution du budget d'investissement en euros**

Source : SDIS 63

## 6.6 L'application du règlement général sur la protection des données

Le règlement européen n° 2016/679 du Parlement 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 délégué à la protection des données (DPD) auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Toute infraction et entorse au règlement entraîne des sanctions pécuniaires pouvant atteindre jusqu'à 20 millions d'euros.

Le SDIS du Puy-de-Dôme dispose d'un délégué à la protection des données (DPO) mission externalisée auprès du cabinet de maître MOURIER-BREUIL depuis le 19/11/2022. Ce dernier a dressé un registre des activités de traitement le 1<sup>er</sup> décembre 2023. Il estime toutefois qu'une analyse d'impact sur la protection des données (AIPD<sup>112</sup>) n'est pas obligatoire pour le SDIS dans la mesure où les opérations de traitement susceptibles de requérir l'AIPD « sont nécessaires à l'exercice d'une mission de service public confié au responsable de traitement ». La chambre ne souscrit pas à cette analyse. En effet, selon l'article 35, paragraphe 10 du RGPD, l'AIPD n'est pas nécessaire quand le traitement répond à une obligation légale ou est nécessaire à l'exercice d'une mission de service public, sous réserve que les conditions suivantes soient remplies : (a) qu'il ait une base légale dans le droit de l'UE ou le droit de l'État membre, (b) que ce droit réglemente cette opération de traitement, et (c) qu'une AIPD ait déjà été menée lors de l'adoption de cette base légale. Ces conditions ne sont pas démontrées par le délégué à la protection des données. La chambre invite donc le SDIS à

<sup>112</sup> Selon les termes de la CNIL, « l'AIPD est un outil important pour la responsabilisation des organismes : elle les aide non seulement à construire des traitements de données respectueux de la vie privée, mais aussi à démontrer leur conformité au règlement général sur la protection des données (RGPD). Elle est obligatoire pour les traitements susceptibles d'engendrer des risques élevés ».

se mettre en conformité avec le RGPD en élaborant l'analyse d'impact sur la protection des données requise réglementairement.

Par ailleurs, il conviendrait de formaliser une procédure de gestion pour toute demande d'exercice des droits individuels formulée par une personne, et tenant compte des exigences du RGPD. Cette procédure vise notamment à s'assurer du respect des droits que confère la réglementation informatique aux agents du SDIS : le droit d'accès, de rectification, d'opposition, à l'effacement, à l'oubli, à la limitation des traitements ou encore à la portabilité des données.

Enfin, le délégué à la protection des données doit encore s'assurer de la mise en œuvre opérationnelle et du suivi de la conformité du SDIS à la réglementation relative à la protection des données personnelles comme, par exemple, la formation et la sensibilisation du CODIR et des services ainsi que le traitement de la donnée personnelle. Au terme du contrôle, il n'existe pas au SDIS du Puy-de-Dôme de sensibilisation à la gestion des données personnelles ; il convient donc d'y remédier en déployant des actions de sensibilisation au sein des directions.

La chambre invite en conséquence le SDIS du Puy-de-Dôme à se mettre en conformité avec les exigences du RGPD, sans tarder, en sensibilisant les équipes et en formalisant les analyses d'impact sur la protection des données.

## **6.7 Conclusion**

La chambre recommande au SDIS du Puy-de-Dôme de recruter un agent doté de la pleine responsabilité de la sécurité des systèmes d'information, en sorte de répondre aux enjeux de sécurité identifiés. La rédaction d'un schéma directeur des systèmes d'information doit par ailleurs permettre au SDIS d'arrêter une liste de projets en lien avec sa stratégie et d'organiser la mise en conformité avec le cadre réglementaire. Dans l'ensemble, le SDIS doit corriger le défaut d'anticipation observé, qui mène aujourd'hui à une politique peu optimale d'intervention au coup par coup, sous la contrainte de l'urgence.

## **7 LA COMMANDE PUBLIQUE**

De 2018 à 2022, 80 marchés ont été passés en moyenne par an par le SDIS du Puy-de-Dôme, 52 procédures formalisées et 28 procédures adaptées pour un volume moyen d'achat de 15,5 M€ par an. Le montant moyen des marchés sur la période est faible, de l'ordre de 51 k€ ; un cinquième des marchés (21 % exactement) est en deçà de 10 k€, attestant d'une certaine dispersion de la commande.

Les principaux achats réalisés sur la période 2018-2022 ont trait au matériel roulant (18 M€), aux bâtiments et constructions (10 M€), aux matériels et outillage d'incendie et de défense civile (9 M€ : casques, bouteilles, vestes, rangers...), aux carburants et énergie (9 M€).

## 7.1 La gouvernance de la fonction achat

### 7.1.1 L'organisation du service

Dans son précédent rapport d'observations, la chambre relevait des velléités d'organisation d'une fonction achat dès 2007, articulée sur le triptyque définition des besoins, négociation et contrôle qualité. Elle constatait toutefois qu'une telle organisation n'avait toujours pas été mise en place en 2011.

La fonction d'achat du SDIS du Puy-de-Dôme est aujourd'hui éclatée entre différents services, rattachés à plusieurs pôles. Tout d'abord, au sein du pôle administration, finances et systèmes d'information, un service « commandes publiques et contrats » se charge de la partie la plus administrative des marchés : aide à la définition des besoins, accompagnement dans les procédures de consultation, suivi et contrôle de l'exécution des marchés. Il suit également la plupart des procédures portées par le service mutualisé du patrimoine immobilier (SMPI - cf. 3.3.2). En cours de contrôle, les services du SDIS ont indiqué que le service des commandes et contrats avait « *dû faire face ces dernières années à de longues périodes d'absentéisme pour maladie touchant plusieurs agents.* »

Plus récemment, en décembre 2019, un service « suivi et achats » a été créé au sein du pôle ressources, dans le cadre de la réorganisation générale des services fonctionnels. Ce service a notamment pour mission de suivre la politique d'achats selon une approche plus opérationnelle et budgétaire, en vue de favoriser une vision à court et moyen terme de la dépense. Concentré sur les principales dépenses du SDIS 63 (parc roulant, logistique, habillement, mobilier, travaux bâtimentaires), le service de suivi des achats assume les missions de centralisation de l'expression des besoins, d'évaluation du montant annuel par type de dépense, de définition de la stratégie d'achat, d'établissement de l'ensemble des pièces, de rédaction des cahiers des clauses techniques particulières pour les achats supérieurs à 90 k€ ; en-deçà, il prend en charge la notification des marchés<sup>113</sup>, l'analyse des offres, l'émission des bons de commande, le suivi des livraisons et la validation du service fait.

La chambre relève la fragilité de l'organisation retenue. D'une part, la duplication des services dans deux pôles multiplie les échelons hiérarchiques et nécessite une coordination renforcée. D'autre part, le service placé au sein du pôle administration est réduit (un chef de service, deux chargés de commande publique – dont un poste vacant au 1<sup>er</sup> janvier 2024), il est donc particulièrement vulnérable à toute vacance de poste (de fait fréquente) L'organisation retenue ne préserve pas le SDIS des risques d'irrégularité des procédures d'achats, ainsi qu'il ressort des constats dressés par la chambre.

L'organisation présente s'écarte au demeurant de celle recommandée par le cabinet ENEIS, à l'issue de sa mission d'assistance à la réorganisation des services fonctionnels réalisée en 2019. Le cabinet préconisait en effet qu'un unique service « *achats et marchés* » soit placé auprès d'un grand pôle ressources, au sein d'un groupement de gestion financière et comptable. Une telle organisation permettrait d'assurer une stratégie de maîtrise financière de la commande publique, sans induire de points de fragilités tenant à l'isolement de la gestion

---

<sup>113</sup> Validation et publicité par le service commande publique et contrats.

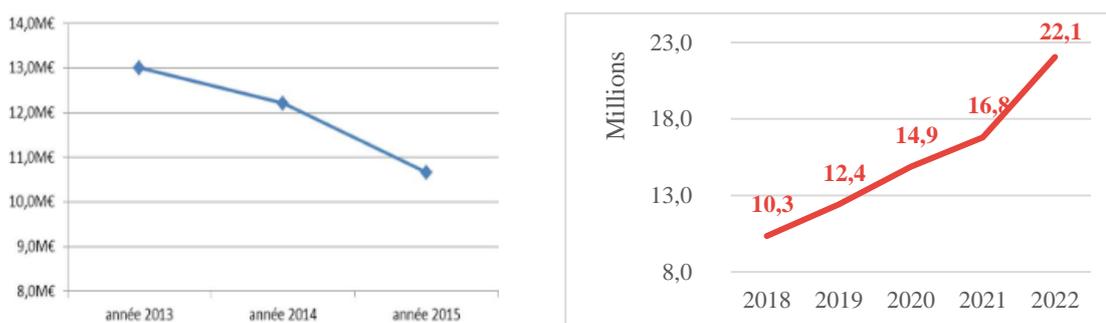
administrative de la fonction achats. La chambre invite en conséquence le SDIS à interroger l'organisation de sa commande publique à l'aune des risques identifiés.

## 7.1.2 La politique d'achat

### 7.1.2.1 La stratégie d'achat

Le SDIS du Puy-de-Dôme utilise la nomenclature des achats NADEGE, articulée sur la nomenclature définie par l'arrêté interministériel du 13 décembre 2001<sup>114</sup>, nomenclature largement utilisée par les SDIS. Il a défini une cartographie et une stratégie d'achats en novembre 2015, par référence à cette nomenclature mais ne les a pas actualisées depuis lors, malgré les évolutions légales et de contexte enregistrées en près d'une dizaine d'années.

**Graphique n° 12 : Evolutions comparées des achats répertoriés dans la stratégie du SDIS 63 (à gauche) et observés sur la période de contrôle (à droite, en M€<sup>115</sup>)**



Source : SDIS 63 (à gauche), comptes de gestion et retraitements CRC à (droite)

Ainsi, selon, la cartographie des achats de 2015 notait que plus de 60 % des achats étaient concentrés dans quatre domaines : le patrimoine immobilier (19 %), les véhicules (15 %), l'énergie et les fluides (15 %) et les SI (12 %). En analysant les imputations comptables, la chambre observe que la forte hausse des achats s'est accompagnée d'une légère recomposition, avec 72 % des achats consacrés aux véhicules (24 %), au patrimoine immobilier (13 %), aux énergies et fluides (12 %), aux équipements de protection individuels et habillements (11 %), aux SI et réseaux (6 %) et à la maintenance (5 %).

De telles évolutions incitent à procéder à un suivi et à la révision périodique de la stratégie d'achats, pour éviter l'apparition d'angles morts et la progression rapide de dépenses associées à certains segments, comme les équipements individuels et habillements, qui ne font pas l'objet d'une attention particulière dans l'organisation mise en place par le SDIS du Puy-de-Dôme

<sup>114</sup> Arrêté du 13 décembre 2001 définissant la nomenclature prévue aux II et III de l'article 27 du code des marchés publics.

<sup>115</sup> Mandats émis aux chapitres 11, 20, 21 et 23.

La chambre note encore que le suivi des marchés est réalisé sur la base d'un tableur mis à jour manuellement par le service de la commande publique et contrats, consultable par l'ensemble des agents du SDIS, qui ne renseigne pas sur le montant de chaque marché. Or une telle information est cruciale pour assurer un suivi et une analyse stratégique de la commande publique.

#### 7.1.2.2 Le recours aux groupements de commandes et centrales d'achat

Dans un souci affiché de massification des achats, le SDIS du Puy-de-Dôme est impliqué dans quatre groupements de commandes, constitués avec le département du Puy-de-Dôme, la zone de défense Sud-Est / AURA, le centre hospitalier universitaire (CHU) de Clermont-Ferrand, et l'union logistique inter-services de secours (ULISS). Le poids des deux premiers groupements est prépondérant, chacun réalisant de l'ordre de 6 M€ d'achats en montant cumulé depuis 2018. Quelque 75 procédures ont ainsi été lancées dans le cadre du groupement constitué avec le département, principalement pour les achats de carburant, d'énergie, et de systèmes d'information 31 procédures ont été lancées avec la zone de défense pour du matériel d'incendie et de secours, mobile (matériel roulant, notamment VSAV) ou non-mobile (effets d'habillement). Certains des marchés sont élevés, notamment celui relatif à l'acquisition de « *protection textile sapeur-pompier* » d'un montant de 1,2 M€ en 2020. Il est ressorti des échanges, avec les cadres du SDIS durant le contrôle, que si les achats groupés présentent des avantages évidents liés la mutualisation du travail et des compétences, les commandes groupées associant d'autres SDIS menaient souvent à un alignement sur le SDIS le plus exigeant pour chaque paramètre, s'éloignant ainsi d'une logique d'achat au juste besoin.

Le SDIS du Puy-de-Dôme a également eu recours de 2018 à 2022 à diverses centrales d'achats, notamment l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) pour 13 % de ses achats. Ce recours est allé croissant durant la période sous revue (4 % des achats en 2018 ; 19 % en 2022). Les principaux types d'achats, en forte progression, intéressent les matériels mobiles (97 k€ par an en moyenne avant 2021 ; 1,4 M€ depuis lors) et les équipements individuels (64 k€ jusqu'en 2020 ; 866 k€ depuis).

#### 7.1.2.3 Les autres outils de la politique d'achat

##### **Les critères sociaux et environnementaux**

Le Plan national d'action pour l'achat public durable (PNAAPD) a fixé aux acheteurs publics des objectifs (juridiquement non contraignants) à atteindre en matière de considérations environnementales et sociales dans les marchés. Entre 2015 et 2020, 25 % des marchés publics devaient comporter une disposition sociale, 30 % une disposition environnementale, et 100 % devraient faire l'objet d'une analyse approfondie à l'étape de la définition du besoin, visant à déterminer si les objectifs de développement durable pouvaient être pris en compte. La troisième édition du PNAAPD (2022-2025) vise à ce que d'ici à 2025, 100 % des contrats notifiés comprennent une considération environnementale et 30 % une considération sociale.

Le SDIS du Puy-de-Dôme ne dispose pas de politique formalisée de prise en compte des critères sociaux et environnementaux dans ses achats, aujourd'hui insérés occasionnellement dans certains marchés sans règle déterminée.

Certes un guide interne d'achat public existe, dont le suivi est à la charge du service de la commande publique et des contrats. Il reprend les principes de la commande publique et les procédures à suivre mais il est ancien, étant daté du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Il n'intègre notamment pas la modification majeure du droit de la commande publique qu'a constitué la création du code de la commande publique (par l'ordonnance du 26 novembre 2018 et le décret du 3 décembre 2018), ni les nouveaux seuils des procédures formalisées applicables au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

La chambre note cependant que le SDIS 63 est à jour de ses obligations de publication des données essentielles des marchés publics, telles que prévues aux articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique<sup>116</sup>.

Mais à l'exception de ce point, il apparaît que la plupart des outils de gestion de commande publique sont obsolètes, et ne permettent pas d'assurer le respect des normes en vigueur. En conséquence, la chambre engage le SDIS à mettre à jour sans tarder sa stratégie d'achat et son guide de la commande publique, en y incluant en particulier la question de la définition de critères sociaux et environnementaux.

**Recommandation n° 11.** : Se doter des outils nécessaires à la définition d'une commande publique qui respecte le cadre réglementaire et la recherche du juste besoin.

## 7.2 La régularité et la qualité du processus achat

En vertu de l'article L. 3 du code de la commande publique, « *les acheteurs respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté 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 chambre note tout d'abord qu'aucun contrôle des seuils, automatisé ou manuel, n'est effectué en matière de commande publique. Au demeurant, le guide de procédure de référence datant du 1<sup>er</sup> janvier 2018, il est dépassé et source d'erreurs. A titre d'exemple, du fait du changement de seuil intervenu avec le code de la commande publique, fin 2018, un marché a

---

<sup>116</sup> Les données essentielles des marchés publics et des contrats de concession doivent être publiées sur un profil d'acheteur qui doit offrir un accès libre, direct, et complet aux données essentielles des contrats qu'ils ont conclus. A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024, les données essentielles des marchés publics et des contrats de concession doivent être publiées par les acheteurs et les autorités concédantes directement sur le site data.gouv.fr (décret n°2022-767 du 2 mai 2022 portant diverses modifications du code de la commande publique).

été passé par le SDIS selon la procédure adaptée (article L. 2123-1 du code de la commande publique) alors qu'il convenait d'organiser une procédure formalisée<sup>117</sup>.

Surtout, en méconnaissance du principe de mise en concurrence, la chambre constate qu'une proportion significative des achats du SDIS est réalisée sans fondement en dehors de toute procédure (achats « hors-marché »)<sup>118</sup>, soit quelque 24 % des achats effectués de 2018 à 2022 pour un montant total de 15,6 M€. Dans son précédent rapport d'observations, la chambre constatait déjà que *« malgré les efforts entrepris par le SDIS pour se conformer au droit de la commande publique, une part substantielle de ses achats échappe à toute procédure normalisée prévue par le code des marchés publics. L'établissement public estime que, fin 2009, près de 20 % du montant cumulé des achats sont réalisés de façon irrégulière »*. Non seulement la gestion du SDIS ne s'est pas améliorée en la matière, mais elle s'est encore dégradée. L'absence de formalisation des achats, outre qu'elle ne participe pas à l'efficacité de la dépense publique, fragilise les procédures et emporte un risque de contentieux avec les fournisseurs évincés.

### 7.2.1 Le découpage exagéré des achats

Aux termes de l'article R. 2121-6 du code de la commande publique, *« pour les marchés de fourniture ou de services, la valeur estimée du besoin est déterminée, quels que soient le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés à passer, en prenant en compte la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. »*

Or, le défaut de tout contrôle des seuils réglementaires ne permet pas d'identifier les achats « saucissonnés », ayant fait l'objet d'une succession d'achats d'un montant individuel inférieur aux seuils réglementaires.

Premier exemple : les marchés relatifs à la maintenance du parc roulant du SDIS ne couvrent pas la totalité des prestations (3,7 M€ de dépenses hors marché sur les 4,3 M€ comptabilisées<sup>119</sup>). Certes, il existe au sein de l'établissement public un service de maintenance, adossé sur un atelier implanté à Clermont-Ferrand assurant l'entretien courant et spécialisé. Mais l'atelier ne peut prendre en charge l'intégralité du matériel roulant, dont l'entretien revient pour partie à des garagistes locaux sur simples factures.

Le contrôle a permis d'identifier diverses dépenses, de même nature et devant donc être regroupées et donner lieu par suite à l'organisation d'une procédure formalisée. Ainsi, parmi les dépenses de maintenance du matériel roulant, 280 k€ HT ont été engagés auprès du fournisseur Magirus Camiva, dont 245 k€ HT pour la maintenance des échelles pivotantes

---

<sup>117</sup> Le guide de la commande publique du SDIS 63 prévoit une procédure formalisée à partir de 221 000 € HT ; or le seuil alors applicable avait été abaissé à 214 000 € HT au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Le marché en question concerne la restructuration du CIS Vertaizon (référence 20SD35).

<sup>118</sup> Les dépenses suivantes ne sont notamment pas comprises dans ce montant : les dépenses propres à l'activité d'un SDIS (Systel, Antibia, formations à l'ENSOSP, etc.), les dépenses en contrat (ex : location de la plateforme logistique auprès de la société SLICOM). Les dépenses inférieures à 25 K€ HT par an par nomenclature marché sur les 5 exercices.

<sup>119</sup> Dépenses comptabilisées au compte 61551 – entretien et réparations sur matériel roulant.

automatiques séquentielles (EPAS). De même, une simple sélection de garages de Clermont-Ferrand fait apparaître des dépenses d'entretien et réparation avoisinant 222 k€ HT sur la période, principalement auprès du garage Faurie Trucks Clermont (215 k€ HT).

La chambre identifiait déjà, en son précédent rapport d'observations, une propension du SDIS du Puy-de-Dôme à multiplier les achats de carburant sur simple facture. Le même travers affecte la période sous revue, avec 1,2 M€ ainsi réglés sur un total de 3,3 M€ de 2018 à 2022. La plupart des dépenses correspondent à une multiplication de petites transactions, effectuées sur l'ensemble du territoire en dehors de tout cadre formalisé, pour un montant cumulé finalement non-négligeable (quelque 338 k€ de dépenses sur factures auprès de la société Total marketing France, sur les années 2021-2022).

La chambre ne peut donc que réitérer son invitation auprès du SDIS du Puy-de-Dôme à bien vouloir se mettre en conformité avec le droit de la commande publique, sur différents points de la réglementation signalés de longue date.

## 7.2.2 Les commandes supplémentaires dépassant le cadre du marché initial

S'agissant des dépenses de carburant, un premier marché mutualisé avec le département relatif aux cartes accréditatives de carburant est arrivé à échéance au 31 décembre 2020. Les deux parties ayant décidé de ne pas reconduire le marché, le SDIS a adhéré au marché Total Marketing proposé par le Resah (réseau des acheteurs hospitaliers), avec une échéance initiale fixée au 17 mai 2021 avant d'être prolongée jusqu'au 18 août 2021 par avenant. Toutefois, un mois avant la fin du marché, le Resah a informé les adhérents de l'impossibilité de relancer le marché existant. Le SDIS a conservé ses cartes accréditatives auprès du prestataire sortant, le temps de lancer une nouvelle consultation (publication au JOUE le 17 décembre 2021) déclarée sans suite, puis une seconde (publication au JOUE le 10 juin 2022, notification le 21 septembre 2022).

De même, le contrôle a permis d'identifier un mandat en date du 9 décembre 2022, d'un montant de 299 941,44 €, relatif à l'achat sur simple facture de 3 176 parkas et « *softshells* »<sup>120</sup> auprès de la SAS Chatard, montant qui a lui seul aurait justifié une procédure formalisée.

La même SAS Chatard avait emporté le marché (21SD02) de fourniture de vestes de protection contre les intempéries (marché porté par la zone Sud-Est Aura cf. détail ci-dessous). Mais le marché ne couvrant pas l'ensemble des besoins estimés du SDIS 63, une commande complémentaire a été passée auprès du même fournisseur, sans reprendre le formalisme d'une procédure de marché public, une fois le plafond atteint. La chambre note l'écart conséquent entre le plafond d'achat défini pour le SDIS 63 par le marché (15 k€ par an) et le montant effectif de la commande.

Dernier exemple : un mandat de 26 989,56 € a été émis le 17 décembre 2021 en règlement de l'achat de 219 paires de rangers, sur simple facture de la société Boche SAS, fabricant de chaussures de pompiers. Cette entreprise a bénéficié de près de 58 k€ de commandes hors marché au cours de l'année 2021, montant supérieur au seuil minimum de 40 k€ de publicité des marchés publics. Comme dans le cas précédent, la même entreprise

---

<sup>120</sup> Un vêtement softshell est un outil de protection réputé offrir une bonne isolation thermique.

était attributaire du marché de zone (17LT14) pour la fourniture d'effets chaussants des sapeurs-pompiers<sup>121</sup>.

La chambre note tout autant l'inefficience économique que la fragilité juridique des achats effectués en dehors du cadre légal procédant du code de la commande publique. Elle constate et déplore une régression des pratiques depuis son dernier contrôle, avec des défaillances affectant les procédures d'achat pour des fournitures de caractère récurrent, au cœur de son activité, le recensement des besoins et les modalités de mise en concurrence. Elle ne peut que réitérer la recommandation formulée en son précédent rapport, engageant le SDIS à s'attacher au respect du code de la commande publique.

**Recommandation n° 12.** : Se conformer au code de la commande publique pour l'ensemble des achats, s'agissant notamment du recensement et de l'évaluation des besoins et de l'organisation de la mise en concurrence.

### 7.3 Les marchés examinés

La chambre a procédé au contrôle d'un échantillon de marchés, au nombre desquels ceux afférents à la construction du bâtiment de formation sur le site de Crouël et de la caserne d'Issoire, ainsi que plusieurs marchés liés à l'achat d'effets d'habillement, en considération de leur poids financier et d'irrégularités identifiées dans le cadre de l'instruction.

#### 7.3.1 Sélection de marchés d'habillement

Afin d'optimiser les achats de matériels et d'habillement pour les sapeurs-pompiers, les SDIS de la zone de défense et de sécurité sud-est ont décidé de mutualiser leurs compétences dans le cadre d'un groupement de commandes. La SAS Chatard a été retenue pour trois de ces marchés :

**Tableau n° 12 : Dépenses du SDIS 63 au profit de la SAS Chatard dans le cadre de procédures de marché entre 2018 et 2022**

Réf	Début du marché	Mandats comptabilisés (€ TTC)	Objet
16L T11	18-janv.-17	73 489	EFFET D'HABILLEMENT : PARKAS ET GANTS DE PROTECTION (blousons -softshells - et coques – hardshells -)
19L T38	20-janv.-20	1 252 227	AQUISITION ENSEMBLE DE PROTECTION TEXTILE SAPEURS POMPIERS (vestes d'intervention)
21S D02	15-juin-21	35 983	ACQUISITION EFFETS D'HABILLEMENT GANTS ET VESTE PROTECTION (blousons -softshells - et coques - hardshells -)
	14-déc.-21*	299 941	ACQUISITION DE 3 176 SOFTSHELLS ET 3 176 COQUES

Source : SDIS 63, grands livres ; \*achats hors-marché, date du mandat de dépense

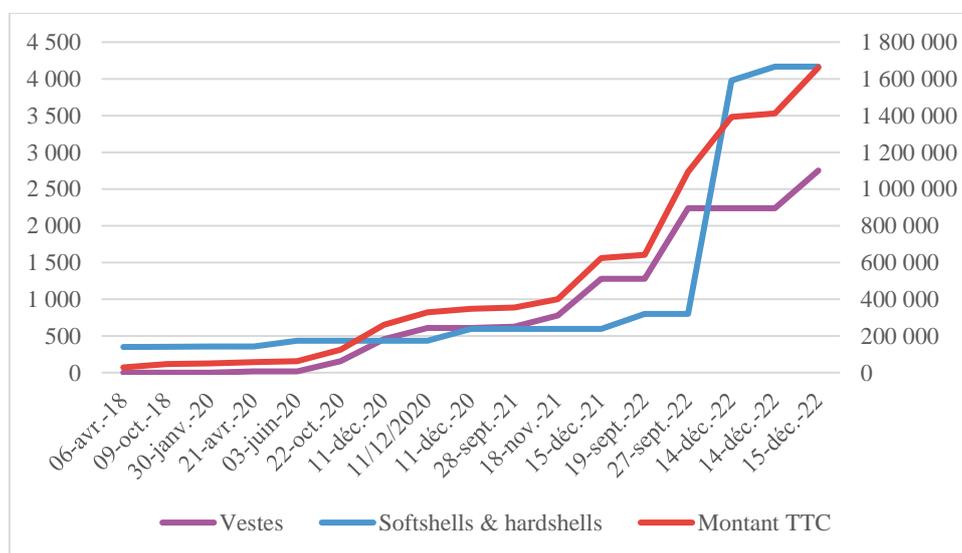
<sup>121</sup> Marché coordonné par le Service départemental-métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS).

Le SDIS de l'Isère a été désigné coordinateur pour ces marchés. Le choix a été fait d'une procédure d'accord-cadre à bons de commande, sans minimum ni maximum avec un seul opérateur économique, sauf pour le dernier marché (21SD02) prévoyant des montants maximum et minimum pour chaque SDIS. Pour le lot n°3, de fourniture des vestes de protection contre les intempéries, les dépenses du SDIS 63 devaient être comprises entre 3 000 € HT et 15 000 € HT.

Le contrôle n'a pas révélé de motifs d'observations pour le choix de la procédure, les critères de sélection et leur application. S'agissant du principal marché sur le plan financier (19LT38), la chambre note que la SAS Chatard présentait l'offre avec la meilleure note technique (60 % du barème) et la deuxième meilleure note financière (40 % du barème). Le concurrent évincé, ayant présenté l'offre la plus avantageuse sur le plan financier, a introduit un recours devant le tribunal administratif de Grenoble pour contester le caractère subjectif des sous-critères « *test en situation opérationnelle* » et « *ergonomie et assistance au porté* », au motif que ces critères affecteraient l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures. Le tribunal administratif de Grenoble a rejeté la requête par ordonnance du 13 janvier 2020<sup>122</sup>, se fondant notamment sur les tests anonymisés réalisés par le SDIS de l'Isère pour évaluer la qualité des produits.

Les procédures de marché conduites par le SDIS 38 n'appellent pas de commentaire en elles-mêmes. Mais, plus en amont, le contrôle a porté sur les conditions d'estimation du besoin, réalisée par le SDIS 63, et les bons de commande émis, du fait d'une forte augmentation des commandes de vestes d'intervention et de softshells observée à partir de septembre 2022 :

**Graphique n° 13 : Quantités et montants cumulés de vestes et de softshells commandés à la SAS Chatard par le SDIS 63 de 2018 à 2022**



Source : grands livres

Le plafond contractuel de 15 k€ fixé dans le marché 21SD02 pour l'achat de vestes de protection correspond aux estimations initiales réalisées par le SDIS 63 (les estimations

<sup>122</sup> TA Grenoble, ordonnance n°1908250 du 13 janvier 2020.

intéressant l'achat de vestes d'intervention n'ayant pu être communiquées). Ce plafond n'a pas été respecté, avec un premier bon de commande ayant donné lieu à paiement à hauteur de 14 994 € HT en septembre 2022, puis un second d'un montant de 14 991 € HT réglé le 14 décembre 2022. En y ajoutant les vestes de protection achetées hors marché, le même jour, auprès du même prestataire à hauteur de 249 k€ (cf. ci-dessus), les achats effectués pour le compte du SDIS du Puy-de-Dôme ont largement dépassé l'estimation première des besoins.

Selon le plan d'équipement adopté par le CASDIS pour l'année 2022, les dépenses d'habillement sont prévues à hauteur de 1,6 M€ (contre 900 k€ pour les années précédentes et suivantes). Le motif indiqué est le « *souhait d'uniformiser les tenues de feu où actuellement cohabitent différents modèles (...), de mettre à disposition de tous les sapeurs-pompiers des vestes softshell et imperméables (3 400 agents concernés pour un montant de 300 k€)* ».

Le SDIS s'est ainsi livré à des achats d'effets d'habillement pour des montants significatifs, bien au-delà des besoins identifiés, intéressant des équipements de protection individuelle de catégorie 1 couvrant les risques mineurs (agressions mécaniques dont les effets restent superficiels, conditions atmosphériques non exceptionnelles).

### 7.3.2 La construction d'un bâtiment de formation sur le site de Crouël

La principale procédure, gérée directement par le SDIS du Puy-de-Dôme avec le soutien du service mutualisé durant la période contrôlée, a concerné la construction du bâtiment de formation (21SD14). Publiée au BOAMP le 10 novembre 2021, elle a été organisée selon une procédure adaptée ouverte. Les critères retenus étaient la valeur technique (60 %) et le prix (40 %). Le contrôle n'a pas révélé de motifs d'observations pour le choix de la procédure, les critères de sélection et leur application.

L'estimation administrative se montait à 1,9 M€ HT, répartie entre 12 lots dont les principaux étaient le gros œuvre (lot 2 pour 328 k€ HT) et l'ossature et la charpente bois (lot 3 pour 350 k€ HT). Les offres reçues étaient significativement supérieures à 2,3 M€ HT (+23%), notamment pour la zinguerie (lot 4, 275 k€ pour une estimation à 174 k€) et les menuiseries intérieures (lot 6, 243 k€ pour 145 k€ estimés). Les offres retenues par la commission d'appel d'offre étaient les moins-disantes sur ces deux lots.

Le calendrier initialement joint au cahier des clauses administratives particulières (CCAP) prévoyait une fin des travaux à la mi-novembre 2022. Après un report de quelques mois du début d'exécution sur le planning anticipé, le délai d'exécution a été allongé par une succession d'avenants (jusqu'à cinq avenants pour certains lots), passant de neuf mois initialement prévu à 16 mois, du fait d'ajustements de conduite opérationnelle du chantier, de conditions météorologiques défavorables<sup>123</sup> et autres « *difficultés imprévues* ». Le retard imputable au même prestataire, en charge des lots n°7 (cloisons sèches, isolation, plafonds pour 204 k€ HT) et n°9 (peintures pour 65 k€ HT), a donné lieu à mise en demeure et application de pénalités (respectivement 9 100 € et 3 240 €). Après la levée des réserves sur les différents lots, l'ultime procès-verbal de réception des travaux a été signé le 15 avril 2024.

---

<sup>123</sup> Les conditions climatiques lors des mois de novembre et décembre 2022 (vent, humidité, température négative) auraient affecté le montage des murs et ossatures en bois, retardant en cascade l'ensemble des autres lots.

Mais le décompte définitif n'était pas encore arrêté pour l'ensemble des lots fin mai 2024. Selon le décompte, établi pour 10 des 12 lots, il en ressort un surcoût de 538 k€ HT par rapport à l'estimation initiale (+32 %). Au final, la chambre constate une sous-estimation des coûts et des délais d'exécution trop ambitieux.

### 7.3.3 La restructuration du centre de secours d'Issoire

La principale opération intéressant un centre d'incendie et de secours, menée durant la période sous revue, (via le SMPI), a concerné la restructuration du centre d'Issoire. Le marché a été passé selon une procédure qui n'appelle pas d'observation.

La première estimation du coût des travaux s'établissait au montant total de 2,0 M€ HT, réparti en 15 lots dont les principaux étaient le gros œuvre (lot 3, 302 k€), les sanitaires-chauffage-ventilation (lot 14, 271 k€), la plâtrerie-peinture-isolation (lot 9, 268 k€) et la charpente et le bardage bois (lot 4, 224 k€). L'exécution de chacun des trois derniers lots a été confrontée à des difficultés.

S'agissant tout d'abord du lot 14 (sanitaire), le SDIS 63 a déclaré la procédure sans suite « *pour motif d'intérêt général, justifié par la nécessité de redéfinir le besoin* ». Une nouvelle procédure a été relancée, avec une annonce au BOAMP faite le 9 février 2022. Les trois candidats ayant répondu à la première consultation en ont été informés ; deux d'entre eux ont soumis une nouvelle offre. Le montant estimatif du lot a été légèrement revu à la baisse (250 k€), avec une offre retenue de 238 k€.

S'agissant du lot 9 plâtrerie – peinture - isolation, alors que les prestations devaient débiter le 7 juin 2022 pour une durée de 16 mois, le SDIS 63 a résilié en septembre 2023 le contrat signé avec l'entreprise attributaire, après avoir constaté de façon répétée qu'elle n'était pas en mesure de démarrer le chantier faute de moyens humains et matériels. Il a relancé le lot, retenant une nouvelle offre significativement plus coûteuse (318 k€ HT, soit +34 %)

S'agissant du lot 4 (charpente), après la signature de deux avenants successifs ayant revalorisé le montant des prestations réalisées (+17 k€ HT, soit +10,6 %), l'adjudicataire a refusé en janvier 2024 de signer un troisième avenant visant à modifier/allonger le calendrier d'exécution, à la suite de la défaillance du titulaire du lot 9. La société a mis en avant les difficultés opérationnelles causées par l'arrêt du chantier, pendant plus de six mois. Constatant des retards sur ce lot, le SDIS a appliqué des pénalités de 13 k€ à la société ; cette dernière les a contestées justificatifs à l'appui, notant que les retards relevaient pour l'essentiel d'erreurs et de désaccords entre le bureau d'études et l'architecte ainsi que de retards imputables à d'autres corps de métiers.

Ainsi la construction de la caserne d'Issoire, l'un des principaux chantiers sur la période contrôlée, a donné lieu à une multitude d'erreurs et de carences tant dans la définition du besoin, la sélection des candidats, que le suivi des prestataires retenus et des délais. Elles se sont accumulées et répercutées en cascade sur les différents lots, avec des retards très importants pour une opération de restructuration lancée fin 2021 avec une date d'achèvement fixée au 6 novembre 2023. Elle est attendue pour le 24 janvier 2025.

## 8 LA SITUATION FINANCIÈRE DU SDIS DU PUY-DE-DÔME

Le contrôle de la qualité de l'information et de la fiabilité des comptes n'a pas révélé d'anomalies marquantes justifiant la formulation d'observations. Les principales faiblesses relevées par le précédent rapport de la chambre (suivi de l'actif et des activités économiques) ont été corrigées. Quelques points d'amélioration demeurent, en matière d'information budgétaire et de constitution des provisions pour litiges (détail en Annexe n° 16).

**Tableau n° 13 : Recettes de fonctionnement des budgets du SDIS 63**

<i>en M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Budget principal	53,449	54,410	54,153	54,976	59,350	66,735
BA <sup>124</sup> téléassistance départementale	1,735	1,708	1,847	1,869	2,036	2,105
BA réseau santé sécurité <sup>125</sup>	0,025	-	-	-	-	-

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Le SDIS applique les dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M61 pour l'ensemble de ses composantes budgétaires. Par délibérations du 30 juin 2023, le conseil d'administration a adopté le référentiel M57, et le nouveau règlement budgétaire et financier applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2024. Le budget principal représentant près de 97 % des recettes de fonctionnement sur l'ensemble de la période, l'analyse financière menée ci-après porte sur ce seul budget.

### 8.1 Les produits

**Tableau n° 14 : Produits de gestion**

<i>en M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Var. annuelle moyenne</i>
+ Ressources institutionnelles	50,689	51,200	51,423	51,573	55,796	62,486	4,3%
+ Ressources d'exploitation	1,029	1,231	0,881	1,215	1,398	1,837	12,3%
<b>= Produits de gestion</b>	<b>51,717</b>	<b>52,431</b>	<b>52,304</b>	<b>52,788</b>	<b>57,193</b>	<b>64,323</b>	<b>4,5%</b>

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les produits de gestion, presque intégralement constitués de ressources institutionnelles, ont connu une progression soutenue sur la période contrôlée avec, notamment, une hausse importante de 2022 à 2023 (+ 12,5 %). Les ressources institutionnelles sont composées des

<sup>124</sup> Budget annexe.

<sup>125</sup> Dissous au 31 décembre 2019 par délibération du 20 décembre 2019, après que le SDIS a quitté ce réseau.

participations du département (65 %), des communes (13 %) et des autres groupements (22 %), soit un soutien départemental supérieur en proportion à celui observé au niveau national (58 %, pour les SDIS de catégorie B<sup>126</sup>). La participation départementale a progressé de façon significative en 2022, et à nouveau en 2023 (passant d'une moyenne de 32,6 M€ de 2018 à 2021 à 36,7 M€ en 2022 et 41,7 M€ en 2023), progression supérieure à celle observée pour le bloc communal (de 18,2 M€ en 2018 à 20,2 M€ en 2023).

Les ressources d'exploitation complètent ces ressources à la marge. Elles comprennent le produit des interventions donnant lieu à facturation, détaillées à l'article L. 1424-24 du CGCT (environ 700 k€ par an). Au nombre des interventions facturées, vient en premier lieu la prise en charge des carences ambulancières (412 k€ en 2022 au titre de l'année 2021), puis la facturation des interventions sur autoroute. Les renforts pour feux de forêts complètent les produits (renfort aux SDIS des Bouches-du-Rhône et du Vaucluse pour 211 k€ en 2022). La refacturation des dépenses de personnels mis à disposition vient alimenter les ressources d'exploitation.

## 8.2 Les charges

Tableau n° 15 : Charges de gestion

en M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
<i>Charges à caractère général</i>	7,095	7,631	7,757	7,899	9,552	9,562	6,2%
+ <i>Charges de personnel</i>	37,179	39,000	39,286	41,872	44,426	44,794	3,8%
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	0,457	0,456	0,456	0,454	0,467	0,466	0,4%
+ <i>Autres charges de gestion</i>	0,186	0,291	0,418	0,335	0,497	0,809	34,2%
<b>= <i>Charges de gestion</i></b>	<b>44,916</b>	<b>47,378</b>	<b>47,917</b>	<b>50,560</b>	<b>54,942</b>	<b>55,631</b>	<b>4,4%</b>

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Les charges de gestion sont concentrées sur quelques postes de dépenses ; elles sont constituées pour 82 % de charges de personnel sur la période contrôlée. Les charges à caractère général représentant l'essentiel des autres charges supportées (16 % de l'ensemble des charges). Elles ont connu une progression dynamique sur la période, portée par ces deux principales composantes.

A noter, pour des montants moindres, la forte progression des « autres charges de gestion ». Ces charges comprennent notamment la contribution du SDIS à la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance (NPFRR), versée aux sapeurs-pompiers volontaires ayant accompli une durée de service suffisante et qui connaît une forte hausse à partir de 2022<sup>127</sup>.

<sup>126</sup> Source : Ministère de l'intérieur et des outre-mer, statistiques des SDIS édition 2023 (données 2022).

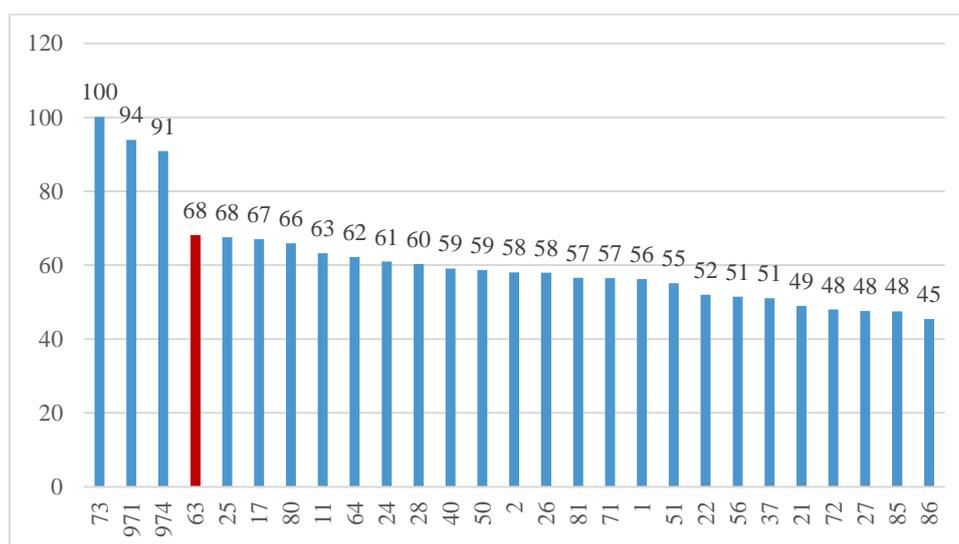
<sup>127</sup> Cf. décret n° 2017-912 du 9 mai 2017 relatif aux différentes prestations de fin de service allouées aux sapeurs-pompiers volontaires, modifié par le décret n° 2019-691 du 1<sup>er</sup> juillet 2019 ; prestation comptabilisée au compte 6558 – autres contributions obligatoires. La hausse observée en 2022 correspond d'une part à une hausse

Elles incluent aussi, à partir de 2021, des licences informatiques pour un montant non-négligeable (66 k€ en 2022) correspondant à différentes licences payées par le SDIS<sup>128</sup>.

### 8.2.1 Les charges de personnel

Dans son précédent rapport d'observations, la chambre constatait « *des charges de personnel en hausse, qui pèsent sur les dépenses de fonctionnement* » (en progression de 27 M€ en 2005 à 34 M€ en 2009). Cette observation est toujours pertinente pour la période sous revue, avec une même trajectoire d'évolution. Du fait d'une orientation à la hausse depuis près de 20 ans, les charges de personnel par habitant du département sont parmi les plus élevées des SDIS ruraux de même catégorie, le SDIS du Puy-de-Dôme n'étant devancé que par ceux de Savoie, de Guadeloupe et de la Réunion.

**Graphique n° 14 : Charges de personnel des SDIS ruraux de catégorie B (exercice 2022, en € / hab.)**



Source : données OFGL

Les charges de personnel sont ventilées entre rémunérations du personnel titulaire (75 % des rémunérations) et versement de vacances (20 % des rémunérations)<sup>129</sup>, les deux postes connaissant une progression dynamique sur la période contrôlée (de respectivement + 4 % et + 5 % par an).

sensible des prestations de 2021 à 2022 (de 85 k€ à 117 k€), d'autre parts à d'importants rattachements de dossiers en cours en traitement (65 k€).

<sup>128</sup> Droits d'utilisations informatiques versés depuis la mise ne place de la solution d'hyperconvergence.

<sup>129</sup> Les 5 % restants correspondent à l'allocation de vétéran (4 %) et la rémunération du personnel non-titulaire. L'allocation de vétéran comprend les sommes versées pour le personnel des sapeurs-pompiers volontaires (SPV) ayant cessé leur activité : allocation de vétéran et allocation de fidélité ainsi que l'allocation de réversion pour le personnel décédé en service commandé (délibération du conseil d'administration du 21 juin 2012).

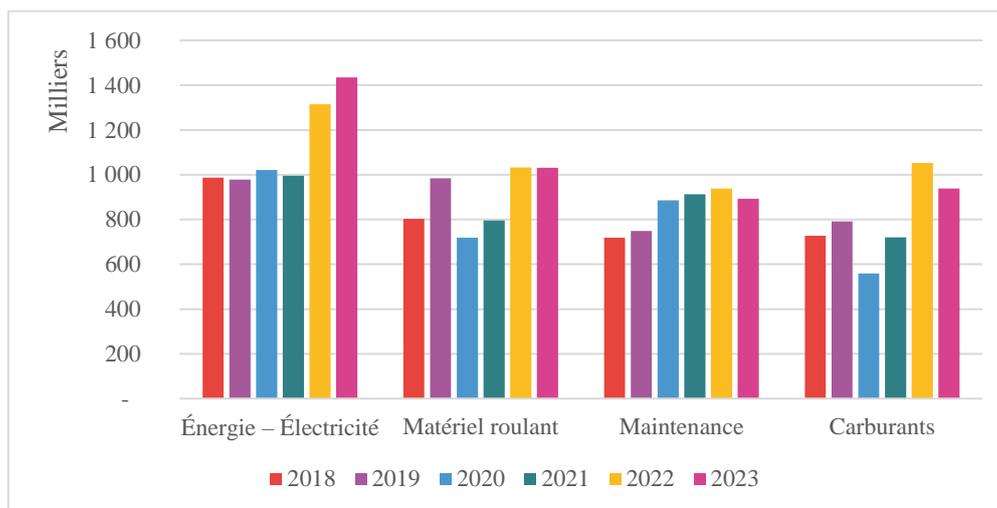
S'agissant de la rémunération du personnel titulaire, la progression observée tient surtout au régime indemnitaire dont l'augmentation (+ 5,8 % l'an) a été plus marquée que celle de la rémunération principale (+ 2,9%). Elle reflète la revalorisation de la prime de feu en 2021, et l'instauration du RIFSEEP en 2020.

Quant aux vacances versées, une hausse significative a été observée entre 2018 (5,6 M€) et 2019 (6,4 M€) ; elle a ensuite oscillé autour d'une moyenne de 6,5 M€ sur le reste de la période, à l'exception de l'année 2020 de crise sanitaire qui a connu un recul à 5,3 M€.

Ces deux hausses substantielles n'épuisent pas la progression des charges de personnel, puisqu'il convient d'ajouter celles de la rémunération du personnel non-titulaire (de 122 k€ en 2018 à 708 k€ en 2023, après un pic à 882 k€ en 2022), pour faire face à la progression de l'absentéisme, et du recours au personnel externe (46 k€ en 2018, 277 k€ en 2023) du fait notamment de la mise en place du service mutualisé du patrimoine immobilier (remboursement de 127 k€ en 2022).

## 8.2.2 Les charges à caractère général

**Graphique n° 15 : Principales charges à caractère général (en €)**



Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Une première augmentation marquée des charges à caractère général a été observée entre 2018 (7,1 M€) et 2019-2021 (7,8 M€ en moyenne), entraînée par les dépenses d'entretien des matériels roulant et de maintenance, dans un contexte de vieillissement du parc.

Un second rebond est survenu en 2022 (+ 21 %), dans un contexte inflationniste qui a affecté massivement les charges d'énergie (+ 32 %) et de carburant (+ 46 %). Les ressauts enregistrés se sont poursuivis, d'où un poids relatif plus important dans la structure des charges.

### 8.3 Le financement de l'investissement et la trésorerie

#### 8.3.1 Le niveau d'autofinancement et le financement des investissements

Tableau n° 16 : Capacité d'autofinancement (CAF)

<i>en M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Var. annuelle moyenne</i>
<i>Produits de gestion</i>	51,717	52,431	52,304	52,788	57,193	64,323	4,5 %
<i>- Charges de gestion</i>	44,916	47,378	47,917	50,560	54,942	55,631	4,4 %
<b><i>Excédent brut de fonctionnement</i></b>	<b>6,801</b>	<b>5,052</b>	<b>4,388</b>	<b>2,228</b>	<b>2,251</b>	<b>8,692</b>	<b>5,0 %</b>
<i>- Résultat financier</i>	-0,610	-0,433	-0,365	-0,322	-0,346	-0,697	2,7 %
<i>- Résultat exceptionnel</i>	0,180	0,202	0,194	0,094	0,032	0,143	- 4,6 %
<b>= CAF brute</b>	<b>6,371</b>	<b>4,821</b>	<b>4,217</b>	<b>2,000</b>	<b>1,937</b>	<b>8,138</b>	<b>5,0 %</b>
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	3,781	3,840	2,919	2,901	3,355	3,472	- 1,7 %
<b>= CAF nette ou disponible</b>	<b>2,590</b>	<b>0,981</b>	<b>1,298</b>	<b>-0,900</b>	<b>-1,418</b>	<b>4,666</b>	<b>12,5 %</b>

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Les charges de gestion ont progressé plus rapidement que les produits jusqu'en 2022. L'excédent brut de fonctionnement et la capacité d'autofinancement se sont donc dégradés tout au long de la période contrôlée, enregistrant une érosion plus marquée depuis 2021 ; la capacité d'autofinancement ne permet désormais plus de couvrir l'annuité de la dette.

Deux années de hausse substantielle de la contribution du département ont été nécessaires pour rétablir, en 2023, la capacité d'autofinancement du SDIS du Puy-de-Dôme.

**Tableau n° 17 : Investissement et financement propre disponible**

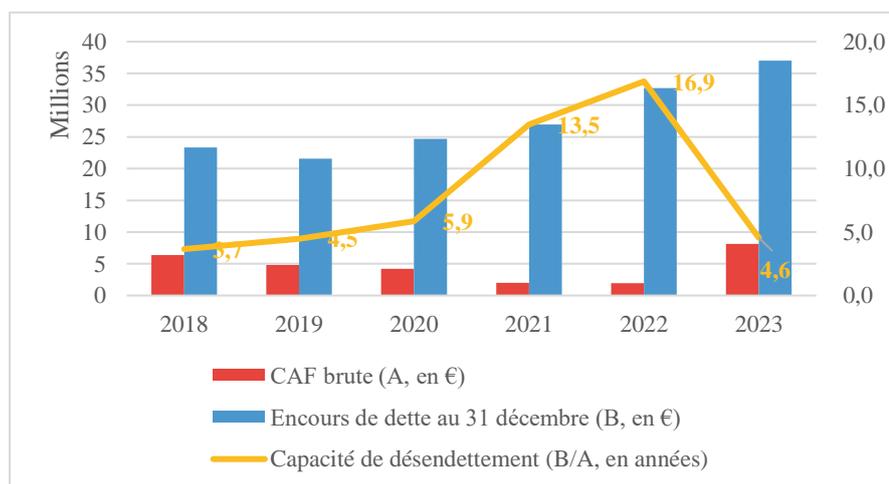
<i>en M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Cumul sur les années</i>
<i>CAF nette</i>	2,590	0,981	1,298	-0,900	-1,418	4,666	7,217
<i>= Recettes d'investissement hors emprunt</i>	0,669	0,784	0,972	1,597	1,631	4,092	9,745
<b>= <i>Financement propre disponible</i></b>	<b>3,259</b>	<b>1,765</b>	<b>2,270</b>	<b>0,697</b>	<b>0,213</b>	<b>8,759</b>	<b>16,961</b>
<i>- Dépenses d'équipement <sup>130</sup></i>	3,245	4,784	7,123	8,825	12,481	10,273	46,731
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement</i>	100,4%	36,9%	31,9%	7,9%	1,7%	85,3%	

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Or, concomitamment à la dégradation du niveau de la capacité d'autofinancement et du financement propre disponible, les dépenses d'équipement ont fortement progressé sur la période de 2018 à 2022. Il en est résulté un besoin de financement de 29,9 M€, comblé par le recours à l'emprunt (à hauteur de 30,7 M€). La progression de la CAF ainsi que les subventions d'investissement du pacte capacitaire (2,6 M€) ont permis de rétablir le financement propre disponible en 2023.

### 8.3.2 L'endettement et la trésorerie

**Graphique n° 16 : Progressions comparées de la dette, de la capacité d'autofinancement (axe de gauche) et de la capacité de désendettement (axe de droite)**



Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Après avoir connu un mouvement de retrait en début de période, l'encours de la dette a progressé de façon très marquée depuis 2020 (rythme annuel de + 15 %). Conjugué à l'érosion

<sup>130</sup> Y compris travaux en régie.

de la capacité d'autofinancement jusqu'en 2022, le recours à l'emprunt s'est traduit par la dégradation de la capacité de désendettement, qui s'est allongée à 16,9 années en cours de période, dépassant le seuil prudentiel de 12 années. La croissance de la CAF, portée par l'effort contributif du département, a cependant permis de ramener le ratio d'endettement à 4,6 années au terme de l'exercice 2023, démontrant le caractère volatile de cette donnée.

**Tableau n° 18 : Évolutions comparées de la trésorerie et de l'endettement**

<i>en M€</i>	2018	2019	2020	2021	2022	2023	<i>Var. annuelle moyenne</i>
= Encours de dettes 31 décembre	23,324	21,584	24,665	26,964	32,687	37,015	9,7 %
- Trésorerie nette <sup>131</sup>	8,540	7,643	9,287	6,236	4,214	10,077	3,4 %
= Encours de dette net de la trésorerie	<b>14,784</b>	<b>13,941</b>	<b>15,378</b>	<b>20,728</b>	<b>28,473</b>	<b>26,939</b>	<b>12,7 %</b>

Source : Logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

## 8.4 Prospective

**Tableau n° 19 : Trajectoire financière prospective du SDIS 63\***

<i>en M€</i>	2022	2023	2024	2025	2026	<i>Var. annuelle moyenne</i>
Recettes réelles de fonctionnement	57,3	63,3	64,9	66,4	67,9	4,3 %
- Dépenses réelles de fonctionnement	55,3	59,2	60,3	61,9	63,6	3,6 %
<b>CAF brute (A)</b>	<b>2,1</b>	<b>4,1</b>	<b>4,6</b>	<b>4,5</b>	<b>4,3</b>	<b>19,6 %</b>
Encours de dettes au 31 décembre (B)	32,69	37,02	42,83	45,15	43,95	7,7 %
<b>Capacité de désendettement (B/A, en années)</b>	<b>15,6</b>	<b>8,6</b>	<b>7,8</b>	<b>8,7</b>	<b>11,3</b>	<b>- 7,7 %</b>

Source : Convention pluriannuelle 2023-2026 entre le département et le SDIS 63 ; Note : \*données financières estimées, y compris pour 2022

Le SDIS du Puy-de-Dôme entend assainir sa situation financière en rétablissant sa capacité d'autofinancement, en contenant mieux la hausse des charges, et surtout en veillant à une progression plus marquée des produits. Un effort contributif supplémentaire, substantiel, a été consenti par les collectivités locales, et surtout le département dont la contribution doit atteindre 44,7 M€ l'an, aux termes de la convention pluriannuelle couvrant la période 2023-2026.

Pour autant, la chambre appelle le SDIS à la vigilance, avec un recours à l'emprunt projeté très important conduisant à une situation de quasi-surendettement en fin de période. Or de tels niveaux de dette sont d'autant plus coûteux, dans un contexte de remontée des taux d'intérêts. Faute de pouvoir financer une politique d'investissement particulièrement ambitieuse, le SDIS du Puy-de-Dôme doit mieux définir ses projets prioritaires et rendre des arbitrages, plutôt que de solliciter sans fin l'effort contributif du département, lui-même confronté à une contrainte budgétaire accentuée. Il lui appartient aussi de mieux contenir la progression de ses dépenses, notamment de personnels qui sont parmi les plus élevées de sa catégorie.

<sup>131</sup> Hors compte de rattachement avec les budgets annexes.

## ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	100
Annexe n° 2. Critères de classement des SDIS.....	101
Annexe n° 3. Organigramme du SDIS 63.....	102
Annexe n° 4. Principaux véhicules utilisés.....	103
Annexe n° 5. Gestion des ressources humaines.....	105
Annexe n° 6. Organisation territoriale du SDIS 63.....	107
Annexe n° 7. Qualité de l'information budgétaire et fiabilité des comptes.....	108
Annexe n° 8. Données financières.....	112

### Annexe n° 1. Glossaire

Les principaux véhicules listés dans ce glossaire sont présentés en Annexe n° 4.

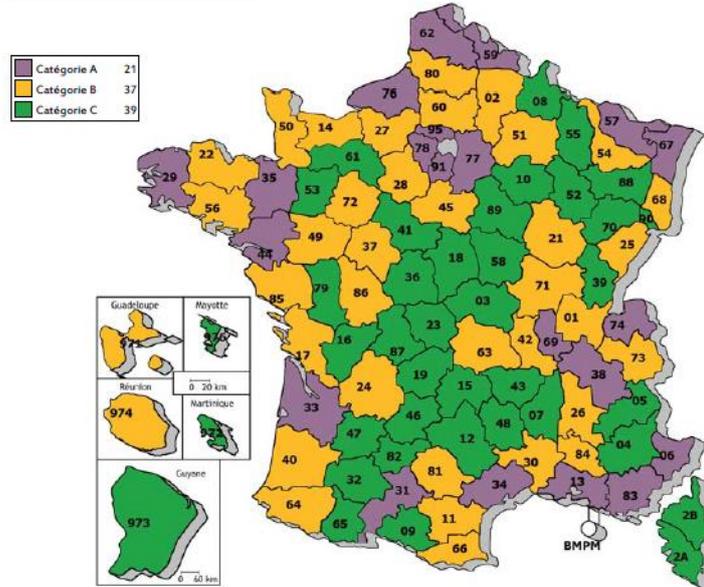
- CASDIS : conseil d'administration du SDIS
- CCF : camion-citerne feux de forêt
- CIS : centre d'incendie et de secours
- CODIS : centre opérationnel départemental d'incendie et de secours
- COS : commandant des opérations de secours
- CPI : centre de première intervention
- CS : centre de secours
- CSP : centre de secours principal
- CTA : centre de traitement de l'alerte
- ENSOSP : école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers
- EPA : échelle pivotante automatique
- EPI : équipement de protection individuelle
- FPT : fourgon-pompe tonne
- FPTL : fourgon-pompe tonne léger
- FPTSR : fourgon-pompe tonne de secours routier
- INC : incendie
- JSP : jeune sapeur-pompier
- PATS : personnel administratif, technique et spécialisé
- SUAP : secours d'urgence à personne
- SDACR : schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
- SDIS : service départemental d'incendie et de secours
- SIS : service d'incendie et de secours
- SPP : sapeur-pompier professionnel
- SPV : sapeur-pompier volontaire
- SSSM : service de santé et de secours médical
- UDSP : union départementale des sapeurs-pompiers
- VPI : véhicule de première intervention
- VSAV : véhicule de secours et d'assistance aux victimes
- VSR : véhicule de secours routier

## Annexe n° 2. Critères de classement des SDIS

### Les critères de classement

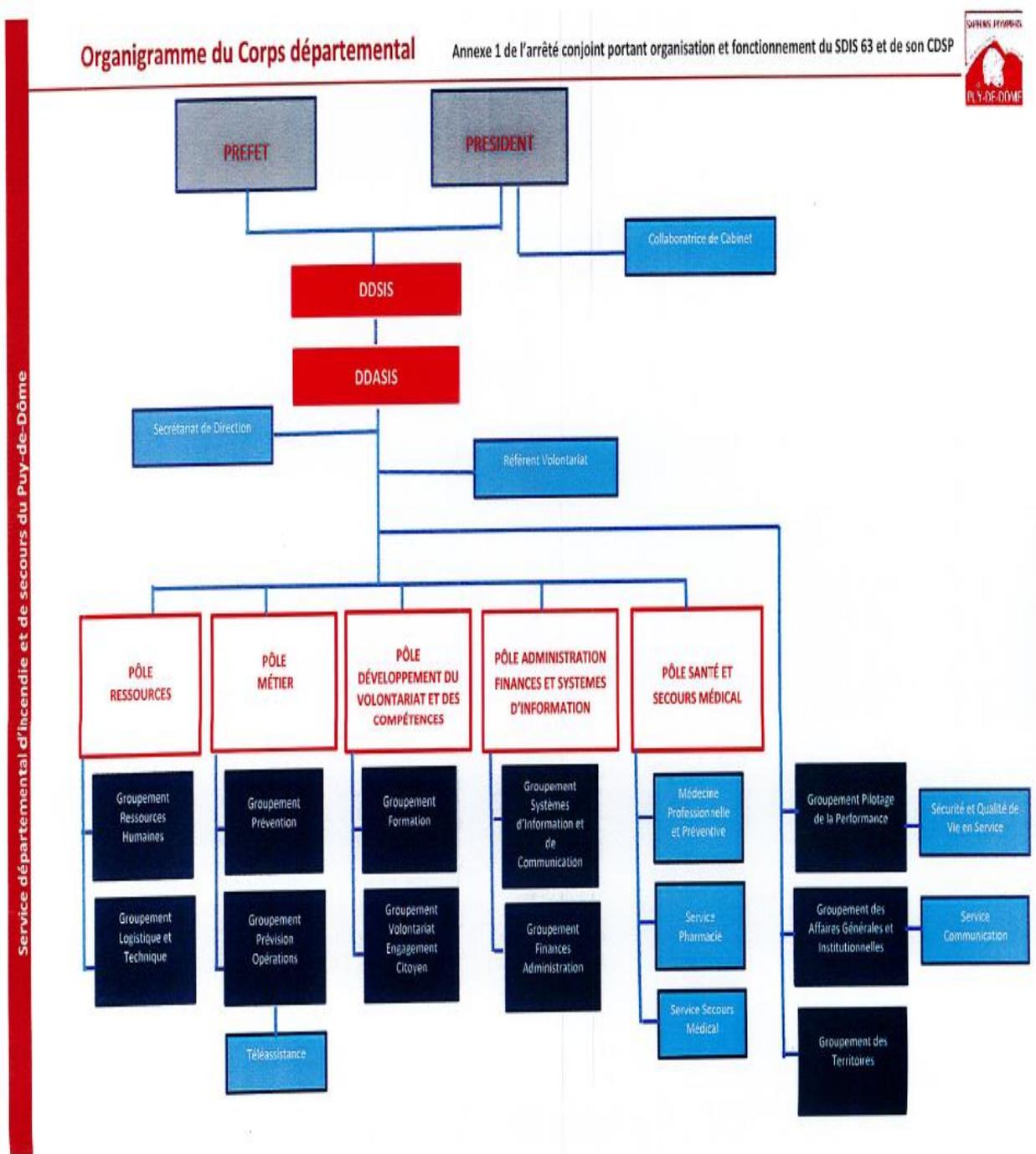
- Catégorie A : population supérieure ou égale à 900 000 habitants
- Catégorie B : population supérieure ou égale à 400 000 habitants et inférieure à 900 000
- Catégorie C : population inférieure à 400 000 habitants

### Les 3 catégories de SDIS (Arrêté du 31 octobre 2018)



Source : Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises - statistiques – édition 2023

Annexe n° 3. Organigramme du SDIS 63



## Annexe n° 4.Principaux véhicules utilisés

### Le risque secours à personnes

L'engin de base pour la couverture du risque « Secours à personne » est le Véhicule de Secours et d'Assistance aux Victimes (VSAV). Il permet d'assurer la prise en charge médico-secouriste et le transport d'une victime allongée. Il peut, en outre, être médicalisé. Il est armé par trois à quatre sapeurs-pompiers dûment qualifiés et recyclés dont un chef d'agrès « engin une équipe ».



### Le risque secours routier

L'engin de base pour la couverture du risque « Secours routier » est le Véhicule de Secours Routier (VSR). Ces véhicules permettent d'effectuer notamment des opérations de balisage d'urgence et de désincarcération ou de dégagement de victimes lors d'accidents de la circulation. Ils sont armés par trois sapeurs-pompiers dûment qualifiés et recyclés dont un chef d'agrès « engin une équipe ».



### Le risque feu de construction

L'engin de base pour la couverture du risque « Feu de construction » est le Fourgon Pompe Tonne (FPT). Ces véhicules permettent d'effectuer des opérations de lutte contre les incendies et de protection des personnes, des biens et de l'environnement. Le FPT est armé par six à huit sapeurs-pompiers dûment qualifiés dont un chef d'agrès « tout engin ».



Le risque « Feu de construction » peut également être couvert par des engins polyvalents du type Camion-Citerne Rural (CCR) (cf. ci-dessous).

En outre, tout incendie d'une construction d'une hauteur supérieure à 8 m nécessite le renforcement des moyens de lutte contre l'incendie par un moyen élévateur aérien (MEA). Le MEA est par armé deux à trois sapeurs-pompiers dûment qualifiés dont un chef d'agrès.



### **Le risque feu de végétation**

L'engin de base pour la couverture du risque « Feu de végétation » est le Camion-Citerne Feux de Forêts (CCF), engins tous terrains. Ces véhicules permettent d'effectuer des opérations de lutte contre les feux d'espaces naturels et de protection des personnes, des biens et de l'environnement. Le CCF est armé par quatre sapeurs-pompiers dûment qualifiés dont un chef d'agrès « feux de forêts ».



### **Véhicules polyvalents**

Le risque « Secours routier » peut également être couvert par des engins polyvalents du type Fourgon Pompe Tonne Secours Routier (FPTSR). Ces véhicules permettent d'effectuer tant des opérations de lutte contre l'incendie que des opérations de balisage d'urgence et de désincarcération ou de dégagement de victimes lors d'accidents de la circulation. Pour des missions de secours routier, le FPTSR est armé par trois à quatre sapeurs-pompiers dûment qualifiés et recyclés dont un chef d'agrès.



Les camions citernes ruraux (CCR) permettent d'effectuer des opérations de lutte contre les incendies et de protection des personnes, des biens et de l'environnement. Ils peuvent être grossièrement décrits comme la combinaison d'un fourgon pompe-tonne (FPT), en raison de leurs capacités hydrauliques et un camion-citerne feu de forêts (CCF). Ils basculent aisément du mode route au mode tout-terrain et peuvent être utilisés pour la lutte contre certains feux d'espace naturel. Le CCR est armé par six sapeurs-pompiers dûment qualifiés dont un chef d'agrès « tout engin ».



## Annexe n° 5. Gestion des ressources humaines

Tableau n° 20 : Effectifs théoriques réglementaires maximum (Th) et réels (Ré) du SDIS 63 au 31 décembre 2022

Source réglementaire (CGCT)	R. 1424-23-1		R. 1424-23-2		R. 1424-23-3		Total	
	Th.	Ré.	Th.	Ré.	Th.	Ré.	Th.	Ré.
Colonel, contrôleur général (hors DDSIS & DDA)	SO	SO	SO	SO	2	2	2	2
Lieutenant-colonel	2	1	1	1	0 à 12	5	3 à 15	7
Commandant	5	0	10	10	0 à 12	7	15 à 27	17
Capitaine	24	3	13	10	SO	SO	37	13
Lieutenant	73	28	12	12	SO	SO	85	40
Adjudant ou sergent	344	317	SO	SO	SO	SO	344	317
Total	448	349	36	33	2 à 26	12	486 à 510	394

Source : SDIS 63

#### Article R. 1424-23-1 du CGCT

Le nombre des officiers et sous-officiers de sapeurs-pompiers professionnels du corps départemental est déterminé à partir d'un effectif de référence fixé au 31 décembre de l'année précédente<sup>132</sup> comprenant les sapeurs-pompiers professionnels ainsi que les sapeurs-pompiers volontaires du service départemental ou territorial d'incendie et de secours dans la limite du double du nombre des sapeurs-pompiers professionnels, dans les conditions suivantes :

- 1° Un lieutenant-colonel pour au moins 900 sapeurs-pompiers ;
- 2° Un commandant pour au moins 300 sapeurs-pompiers ;
- 3° Un capitaine pour au moins 60 sapeurs-pompiers ;
- 4° Un lieutenant pour au moins 20 sapeurs-pompiers ;
- 5° Un sous-officier pour au moins 4 sapeurs-pompiers non officiers.

#### Article R. 1424-23-2 du CGCT

Aux officiers et sous-officiers dont le nombre est déterminé par l'article précédent s'ajoutent les officiers en fonction dans les groupements dont le nombre maximum est fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de la sécurité civile, du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la fonction publique.

<sup>132</sup> L'effectif théorique est calculé selon la formule suivante : SPP + SPV dans la limite du double du nombre des SPP : ici, effectif théorique SPP SDIS 63 :  $488 + (488 \times 2) = 1464$

Article R. 1424-23-3 du CGCT

La détermination du grade et du nombre des agents occupant les emplois de direction mentionnés à l'article R. 1424-19 et les emplois de la sous-direction santé mentionnés à l'article R. 1424-25 n'est pas soumise aux dispositions des articles R. 1424-23-1 et R. 1424-23-2.

Article R. 1424-23-19 du CGCT

La direction du service départemental ou territorial d'incendie et de secours comprend :

- 1° Le directeur départemental des services d'incendie et de secours ;
- 2° Le directeur départemental adjoint des services d'incendie et de secours ;
- 3° Le médecin-chef de la sous-direction santé ;
- 4° Les chefs de groupements ;
- 5° L'officier de sapeurs-pompiers volontaires, référent pour le volontariat.

Les membres de la direction mentionnés du 1° au 4° sont des officiers de sapeurs-pompiers professionnels qui occupent des emplois de direction. Toutefois, les fonctions prévues au 4° qui n'ont pas une vocation opérationnelle peuvent être occupées par des fonctionnaires territoriaux ne relevant pas des cadres d'emplois d'officiers de sapeurs-pompiers professionnels.

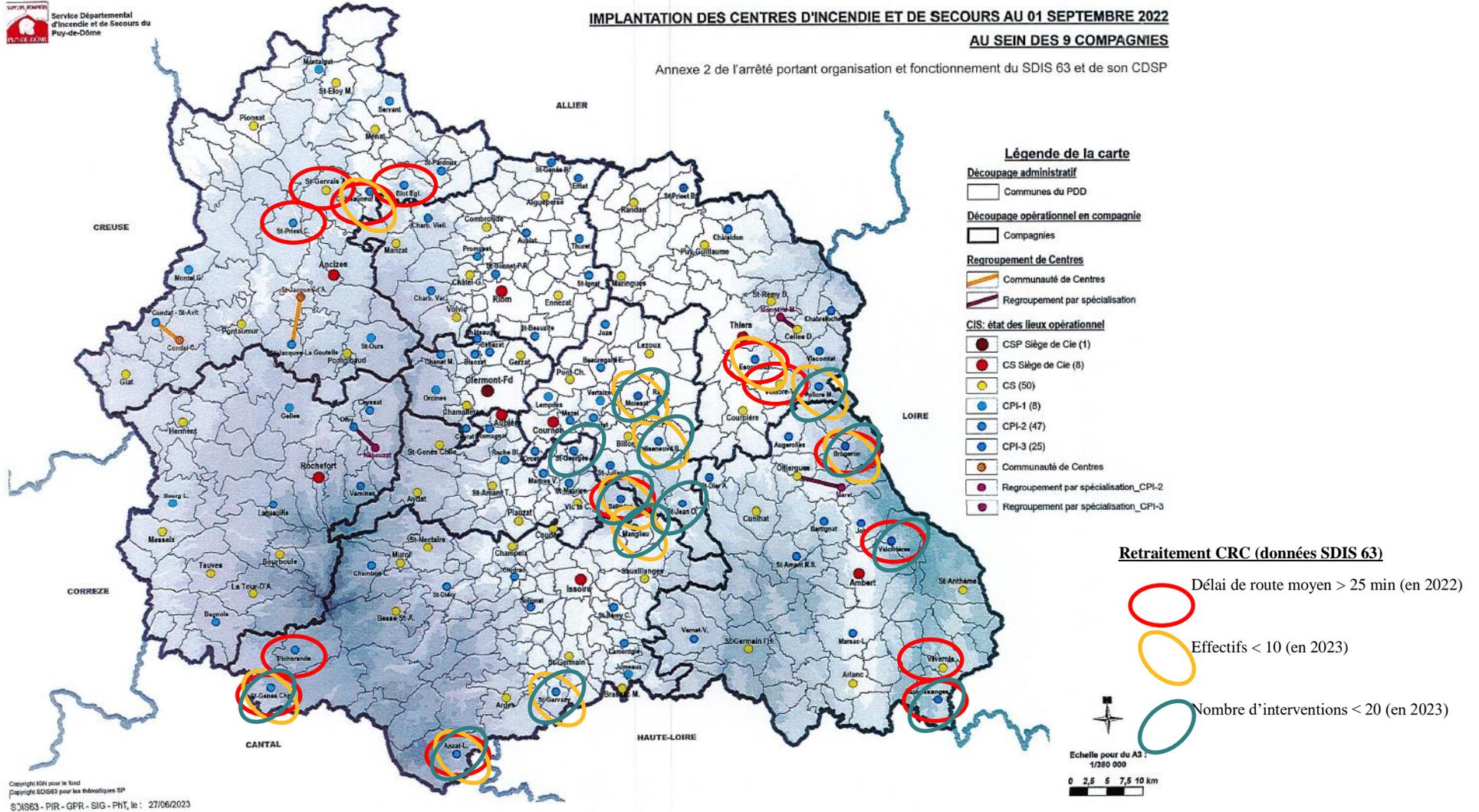
Annexe n° 6. Organisation territoriale du SDIS 63



**IMPLANTATION DES CENTRES D'INCENDIE ET DE SECOURS AU 01 SEPTEMBRE 2022**

**AU SEIN DES 9 COMPAGNIES**

Annexe 2 de l'arrêté portant organisation et fonctionnement du SDIS 63 et de son CDSP



## **Annexe n° 7. Qualité de l'information budgétaire et fiabilité des comptes**

Les services départementaux d'incendie et de secours sont des établissements publics administratifs, dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Les règles relatives au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire du département sont applicables aux SDIS<sup>133</sup>.

Sur la période de contrôle, la qualité de l'information budgétaire et les comptes du SDIS ont fait l'objet d'un examen des points présentés ci-après.

### Les débats d'orientations budgétaires et la publication des informations financières

Les orientations budgétaires font l'objet d'un débat annuel. Les « *orientations budgétaires de l'exercice, les engagements pluriannuels envisagés, la structure et l'évolution des dépenses et des effectifs ainsi que sur la structure et la gestion de la dette* » figurent au rapport tels que prévus au CGCT. Ce rapport est cependant lacunaire en termes d'avantages en nature et de temps de travail.

L'article L. 3313-1 du CGCT précise, pour les départements et par extension les SDIS, 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 de l'exercice, prévu à l'article L. 3312-1 du CGCT. Les informations financières sont accessibles sur le site internet du SDIS au travers des délibérations du conseil d'administration et du recueil des actes administratifs depuis juillet 2020. Le site ne comporte cependant pas d'entrée « *finances/budget* » et ne permet pas un accès aisé aux principales données de l'établissement.

La chambre invite donc le SDIS à compléter les informations portées à la connaissance de son assemblée délibérante et à rendre plus accessibles ses informations financières essentielles sur son site internet.

### Les prévisions et l'exécution budgétaire

Les taux d'exécution budgétaire permettent d'évaluer la qualité de la prévision budgétaire. Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et de l'équilibre réel du budget.

---

<sup>133</sup> Article L. 3241-1 du CGCT.

**Tableau n° 21 : Taux d'exécution des prévisions budgétaires des opérations réelles**

<i>En %</i>	2018	2019	2020	2021	2022	Moyenne
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	89,1	91,1	90,5	93,2	98,5	92,5
<i>Recettes de fonctionnement</i>	100,9	100,9	100,4	100,6	100,0	100,6
<i>Dépenses d'investissement</i>	94,1	81,5	80,6	89,4	69,8	83,1
<i>Recettes d'investissement</i>	100,5	81,4	91,3	83,3	63,3	84,0

Source : Comptes de gestion

En moyenne, les taux d'exécution des prévisions budgétaires des opérations réelles sont satisfaisants, tant en fonctionnement qu'en investissement. En 2022 cependant, la section d'investissement présente des prévisions moins performantes en immobilisations corporelles et en cours ainsi qu'en emprunts associés.

#### Les autorisations de programme et les crédits de paiement

##### **Cadre légal des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP)**

Aux termes de l'article L. 3312-4-I. du CGCT, « *les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour l'exécution des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes* ».

Le SDIS a recours aux AP/CP depuis 2011 et ses modalités de gestion figurent au règlement budgétaire et financier. Ce dispositif est appliqué notamment pour l'immobilier, le parc roulant, l'informatique, les appareils respiratoires isolants, l'habillement et les équipements de protection individuelle. Les autorisations de programme, leurs révisions et les crédits de paiement font l'objet de délibérations distinctes de celles du vote du budget. Ils sont également présentés lors du débat d'orientations budgétaires. Le dispositif mis en place est conforme au CGCT.

Fin 2022, les restes à financer au titre des autorisations de programme affectées concernent pour 75 % l'aménagement du site de Crouel et le centre d'incendie et de secours de Clermont-Ferrand.

Les restes à réaliser

**Cadre réglementaire des restes à réaliser**

Aux termes de l'article R.3312-8 et 9 du CGCT, « *les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* » et « *les restes à réaliser de la section de fonctionnement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées. Ils sont reportés au budget de l'exercice suivant* ».

La gestion des dépenses d'investissement en autorisations de programme avec glissement de crédits de paiement permet de limiter les restes à réaliser. Fin 2022, le SDIS ne constatait aucun reste à réaliser.

Le rattachement des charges et des produits à l'exercice

La chambre n'a pas relevé de manquements concernant le rattachement des charges et des produits à l'exercice.

La constitution de provisions

Le SDIS n'a enregistré aucune provision sur la période, de quelque nature que ce soit<sup>134</sup>. Aucune délibération ne cadre ce processus.

Si la composition et le montant des restes à recouvrer ne justifie pas la constitution de provisions pour créances douteuses, des provisions pour litiges et contentieux pourraient être comptabilisées en raison de quelques actions en cours de procédure. En particulier, pour l'une d'entre elles, le risque a été estimé à un maximum de 72 542,96 €. Il serait de bonne gestion que des provisions soient enregistrées à hauteur des risques financiers encourus.

Une autre provision devrait être constatée au titre du compte épargne-temps (CET). L'instruction budgétaire et comptable M61 prévoit en effet la constitution d'une telle provision pour couvrir les charges afférentes aux jours épargnés sur CET. Au 31 décembre 2022, 231 agents disposaient d'un CET, totalisant près de 5 000 jours.

La chambre invite le SDIS à mieux appliquer le principe de prudence et à procéder à l'inscription de telles provisions.

La fiabilité du bilan : l'actif immobilisé

Le précédent rapport d'observations relevait l'absence de corrélation entre état de l'actif, inventaire comptable, tableau d'amortissement et inventaire technique. La chambre constate aujourd'hui la cohérence entre les états du comptable public et ceux du service des finances du SDIS. Au 31 décembre 2022, la valeur brute de l'actif immobilisé du SDIS

---

<sup>134</sup> Provision pour risques et charges, pour dépréciation des immobilisations, ou pour dépréciation des comptes de tiers ou financiers.

s'établissait à 175,9 M€. Les services techniques ont par ailleurs procédé à la mise à jour de l'inventaire physique en 2023. Il n'y a cependant pas d'interfaçage entre les logiciels « métier » et le logiciel du service des Finances, ce qui génère des risques d'incohérence.

Les durées d'amortissement des immobilisations ont fait l'objet de trois délibérations successives<sup>135</sup>. Elles respectent les préconisations de l'instruction budgétaire et comptable M61. Dans le cadre du passage au référentiel M57, une nouvelle délibération du 30 juin 2023 a maintenu les durées précédemment définies et instauré l'application du prorata temporis pour les biens acquis à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2024.

#### La fiabilité du bilan : la dette

L'état de la dette du compte administratif 2022 est en accord avec les données du compte de gestion du comptable.

#### Le suivi comptable des activités économiques

Le précédent rapport d'observations de la chambre relevait l'existence de prestations de services d'intérêt général de nature économique nécessitant des comptes séparés. Il s'agissait de l'activité de formation, de prestations de services effectuées à la demande du syndicat mixte de l'aéroport de Clermont-Ferrand-Auvergne et du service d'assistance à la personne.

Les deux premières activités ne sont plus réalisées par le SDIS et un budget annexe spécifique à la téléassistance a été créé, ce qui répond aux observations de la chambre.

---

<sup>135</sup> Délibérations des 11/12/2003, 17/12/2004 et 30/06/2014. Source : Annexe IV-A2 du compte administratif 2022.

## Annexe n° 8. Données financières

Tableau n° 22 : Rémunération du personnel

en M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
Rémunération principale	13,517	13,615	13,875	14,314	15,121	15,571	2,9 %
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	7,733	8,225	8,844	9,609	10,014	10,253	5,8 %
+ Autres indemnités	0,625	0,418	0,430	0,459	0,466	0,470	- 5,5 %
<b>= Sous-total Personnel titulaire (a)</b>	<b>21,875</b>	<b>22,258</b>	<b>23,149</b>	<b>24,382</b>	<b>25,600</b>	<b>26,294</b>	<b>3,7 %</b>
en % des rémunérations du personnel*	75,6%	73,5%	76,8%	74,5%	74,0%	75,5%	
Rémunération	0,122	0,212	0,282	0,466	0,882	0,708	42,1 %
+ Indemnités liées à la perte d'emploi	-	-	-	0,070	-	-	
<b>= Sous-total Personnel non titulaire (b)</b>	<b>0,122</b>	<b>0,212</b>	<b>0,282</b>	<b>0,536</b>	<b>0,882</b>	<b>0,708</b>	<b>42,1 %</b>
en % des rémunérations du personnel*	0,4%	0,7%	0,9%	1,6%	2,5%	2,0%	
Dont vacations versées aux sapeurs-pompiers volontaires	5,357	6,200	5,091	6,244	6,587	6,265	3,2 %
Dont vacations versées aux employeurs	-	-	-	-	-	-	
Dont services de santé	0,197	0,176	0,175	0,166	0,166	0,164	- 3,5 %
Dont autres vacations versées	-	-	-	-	-	-	
<b>= Personnel rémunéré à la vacation (c)</b>	<b>5,553</b>	<b>6,377</b>	<b>5,266</b>	<b>6,410</b>	<b>6,753</b>	<b>6,429</b>	<b>3,0 %</b>
<b>Allocation de vétérance (d)</b>	<b>1,396</b>	<b>1,437</b>	<b>1,438</b>	<b>1,393</b>	<b>1,373</b>	<b>1,386</b>	<b>- 0,2 %</b>
<b>Autres rémunérations (e)</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>0,004</b>	<b>0,010</b>	
<b>= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c+d+e)</b>	<b>28,946</b>	<b>30,284</b>	<b>30,135</b>	<b>32,721</b>	<b>34,612</b>	<b>34,827</b>	<b>3,8 %</b>
Atténuations de charges	0,039	0,024	0,012	0,009	0,021	0,005	- 34,5 %
<b>= Rémunérations du personnel</b>	<b>28,907</b>	<b>30,260</b>	<b>30,123</b>	<b>32,712</b>	<b>34,591</b>	<b>34,822</b>	<b>3,8 %</b>

Source : Logiciel Anafig d'après les comptes de gestion

Tableau n° 23 : Charges de personnel

en M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
<b>Rémunérations du personnel</b>	<b>28,907</b>	<b>30,260</b>	<b>30,123</b>	<b>32,712</b>	<b>34,591</b>	<b>34,822</b>	<b>3,8 %</b>
+ Charges sociales	7,830	7,924	8,254	8,203	8,835	9,015	2,9 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	0,392	0,469	0,509	0,553	0,599	0,621	9,6 %
+ Autres charges de personnel	0,004	0,001	0,003	0,002	0,010	0,059	73,2 %
<b>= Charges de personnel interne</b>	<b>37,133</b>	<b>38,655</b>	<b>38,889</b>	<b>41,469</b>	<b>44,034</b>	<b>44,517</b>	<b>3,7 %</b>
Charges sociales en % des CP internes	21,1 %	20,5 %	21,2 %	19,8 %	20,1 %	20,3 %	
+ Charges de personnel externe	0,046	0,345	0,397	0,401	0,377	0,277	43,4 %
<b>= Charges de personnel totales</b>	<b>37,179</b>	<b>39,000</b>	<b>39,286</b>	<b>41,871</b>	<b>44,412</b>	<b>44,794</b>	<b>3,8 %</b>
CP externe en % des CP totaux	0,1 %	0,9 %	1,0 %	1,0 %	0,8 %	0,6 %	

Source : Logiciel Anafig d'après les comptes de gestion



**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>