

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

SERVICE DÉPARTEMENTAL ET MÉTROPOLITAIN D'INCENDIE ET DE SECOURS

(Département du Rhône)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 21 juin 2023.



AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion du service départemental-métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS) depuis sa création le 1^{er} janvier 2015 jusqu'en 2022.

Le contrôle a été engagé par lettre du 12 juillet 2022, adressée à Mme Zémorda Khelifi, présidente du SDMIS depuis le 3 novembre 2020. Ses prédécesseurs sur la période contrôlée, M. Jean-Yves Sècheresse, M. Christophe Guilloteau et M. Michel Mercier, respectivement présidents du SDMIS depuis le 15 juin 2015, début avril 2015 et le 1^{er} janvier 2015, ont également été informés par courriers des 12 et 19 juillet 2022.

Les investigations de la chambre régionale des comptes ont porté sur la gouvernance du SDMIS, son activité, la gestion de ses ressources humaines, ses achats, ses systèmes d'information, le renouvellement de son patrimoine, ainsi que la fiabilité de ses comptes et sa situation financière.

Les observations provisoires délibérées lors de la séance du 24 mars 2023 ont été adressées, en tout ou partie, aux actuel et anciens présidents du SDMIS. Des extraits ont été adressés aux tiers mis en cause. Deux communications administratives ont été adressées, l'une à la préfète de Région, préfète du Rhône, l'autre au payeur départemental.

Au vu de l'ensemble des réponses reçues et après l'audition de deux tiers mis en cause, la chambre a arrêté, au cours de sa séance du 21 juin 2023, les observations définitives présentées ci-après.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	9
1 LA GOUVERNANCE DU SDMIS	11
1.1 Le fonctionnement institutionnel.....	11
1.1.1 La métropole et le département sont représentés au conseil d'administration	11
1.1.2 La composition irrégulière du bureau du conseil d'administration du SDMIS.....	12
1.1.3 Le président élu par le conseil d'administration du SDMIS	13
1.1.4 L'absence de dispositif de prévention des conflits d'intérêts	15
1.2 Les documents stratégiques et opérationnels	15
1.2.1 Le schéma d'analyse et de couverture des risques (SACR) arrive à son terme	15
1.2.2 Le règlement opérationnel détaille notamment l'organisation des gardes	16
1.2.3 Le règlement intérieur est régulièrement mis à jour.	16
1.3 L'organisation administrative.....	16
1.3.1 L'organigramme est stable.	16
1.3.2 Le pilotage et l'accompagnement du changement	17
2 L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE DU SDMIS	18
2.1 Des risques à couvrir nombreux et variés	18
2.2 Les moyens alloués.	19
2.2.1 Une organisation territoriale efficace.	19
2.2.2 Des moyens humains adaptés aux risques et aux exigences de qualité du SDMIS.....	22
2.2.3 Des moyens matériels suffisants	23
2.3 L'activité	25
2.3.1 La réalisation des missions de planification pour le compte de l'État.....	25
2.3.2 Une activité de prévention reposant sur une organisation performante	25
2.3.3 Une activité opérationnelle consacrée à 80 % au secours à la personne	27
2.3.4 Des appels d'urgence en hausse	30
2.3.5 Des efforts mis en œuvre pour limiter les « carences ambulancières ».....	30
2.3.6 Des activités, qui relèvent du secteur privé, à refacturer	32
3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	33
3.1 L'organisation de la direction des ressources humaines	33
3.2 Les effectifs du SDMIS.....	34

3.2.1 La composition des effectifs	34
3.2.2 L'évolution de la masse salariale et des effectifs	36
3.2.3 La démographie des effectifs et les enjeux de gestion associés	39
3.3 Le temps de travail	41
3.3.1 Les PATS	41
3.3.2 La filière incendie et secours.....	44
3.4 Le volontariat	46
3.4.1 Règles d'engagement des SPV.....	47
3.4.2 L'engagement différencié	47
3.4.3 Le temps d'activité des sapeurs-pompiers volontaires.....	48
3.5 La rémunération	50
3.5.1 La rémunération des PATS	50
3.5.2 Le régime indemnitaire des SPP	52
3.5.3 L'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires	56
3.5.4 La prime exceptionnelle Covid	58
3.5.5 La garantie individuelle du pouvoir d'achat	58
3.5.6 L'indemnité de départ en retraite	58
3.6 Les mises à disposition auprès du comité d'animation sociale et culturelle.....	60
3.6.1 Des irrégularités en matière de gestion des ressources humaines	60
3.6.2 Des irrégularités en matière comptable	61
3.7 Le recrutement et le départ dans le secteur privé de la précédente directrice administrative et financière	61
3.7.1 Le recrutement de la directrice.....	62
3.7.2 Le départ de la précédente directrice administrative et financière dans le secteur privé sans contrôle déontologique	65
4 LA COMMANDE PUBLIQUE	69
4.1 La politique d'achat.....	69
4.1.1 Le périmètre des achats du SDMIS.....	70
4.1.2 Une politique d'achat qui mériterait d'être formalisée	70
4.2 L'organisation de la fonction achat est globalement satisfaisante	72
4.3 La régularité et la qualité du processus achat sont perfectibles	73
4.4 L'onéreux renouvellement des marchés de gaz, électricité et chauffage	74
5 LES SYSTÈMES D'INFORMATION	75
5.1 Un système d'information développé et ambitieux dont la sécurité peut encore être renforcée	75
5.1.1 Une organisation du système d'information (SI) structurée	75
5.1.2 L'action du SDMIS pour réduire la dette technique	76
5.1.3 Une résilience et une sécurité du SI à renforcer	77
5.2 Malgré l'action de l'État, une dépendance aux prestataires qui pourrait perdurer	79
5.2.1 Les projets nationaux NexSIS et RFF, structurants pour les SDIS	79
5.2.2 La dépendance fonctionnelle et financière du SDMIS.....	80

6 LE RENOUVELLEMENT DU PATRIMOINE	81
6.1 Un état du patrimoine satisfaisant	82
6.2 Un renouvellement du patrimoine planifié.....	82
6.2.1 Le schéma directeur immobilier.....	82
6.2.2 Le plan d'équipement des matériels roulants	83
6.2.3 La PPI 2022-2024.....	84
6.3 L'atelier mutualisé avec le département du Rhône et la métropole de Lyon 84	
6.4 Le bail emphytéotique administratif.....	85
6.4.1 L'historique du BEA	85
6.4.2 Le suivi du BEA	86
6.4.3 Le coût du BEA.....	88
6.4.4 Les éléments de bilan économique du BEA.....	89
7 LA FIABILITÉ DES COMPTES	93
7.1 La qualité de l'information financière	93
7.1.1 Le débat d'orientation budgétaire	93
7.1.2 Les annexes budgétaires.....	93
7.2 Le pilotage budgétaire	94
7.2.1 L'absence de règlement budgétaire et financier.....	94
7.2.2 La qualité des prévisions budgétaires.....	94
7.2.3 Les autorisations de programme/crédits de paiement	95
7.2.4 Les restes à réaliser	95
7.3 L'organisation comptable.....	96
7.4 La fiabilité des comptes de bilan et de résultat	96
7.4.1 L'actif immobilisé	96
7.4.2 L'amortissement des immobilisations.....	98
7.4.3 L'actif circulant : l'absence de comptabilité de stock.....	99
7.4.4 Les ressources stables.....	99
7.4.5 Le rattachement des produits et des charges	100
8 LA SITUATION FINANCIÈRE	101
8.1 La formation de l'autofinancement	101
8.1.1 Les produits de gestion.....	101
8.1.2 Les charges de gestion.....	103
8.1.3 L'autofinancement	103
8.2 Les investissements et leur financement	104
8.2.1 Les dépenses d'équipement.....	105
8.2.2 Les financements.....	105
8.3 La situation bilantielle	106
8.3.1 Un endettement en forte hausse et masqué par la non comptabilisation de la dette liée au BEA	106
8.3.2 Un recours anormalement élevé à l'emprunt dépassant le besoin de financement de l'investissement	106
8.3.3 Une opération de refinancement efficace a eu lieu en 2017	107
8.3.4 Le fonds de roulement et la trésorerie	107

8.4 Des éléments de prospective financière	108
8.4.1 Des marges de manœuvre réduites	108
8.4.2 Une hausse des contributions des collectivités locales inévitable.....	108
ANNEXES	112
Annexe n° 1. Glossaire.....	113
Annexe n° 2. Gouvernance et activité opérationnelle.	115
Annexe n° 3. Ressources humaines.....	119
Annexe n° 4. La commande publique	125
Annexe n° 5. Le renouvellement du patrimoine	126
Annexe n° 6. Le bail emphytéotique administratif (BEA	128
Annexe n° 7. La fiabilité des comptes	130
Annexe n° 8. Éléments d'analyse financière du SDMIS	131

SYNTHÈSE

Le service départemental et métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS) est un établissement public à caractère administratif placé sous l'autorité administrative du président du conseil d'administration (ordonnateur) et sous l'autorité opérationnelle du préfet. Créé le 1^{er} janvier 2015, il a succédé au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Rhône.

Il exerce des activités de secours et soins d'urgence ainsi que de protection et de lutte contre les incendies et les autres accidents, sinistres et catastrophes, sur le territoire du département du Rhône et sur celui de la métropole de Lyon. Il défend une population de 1,9 million d'habitants.

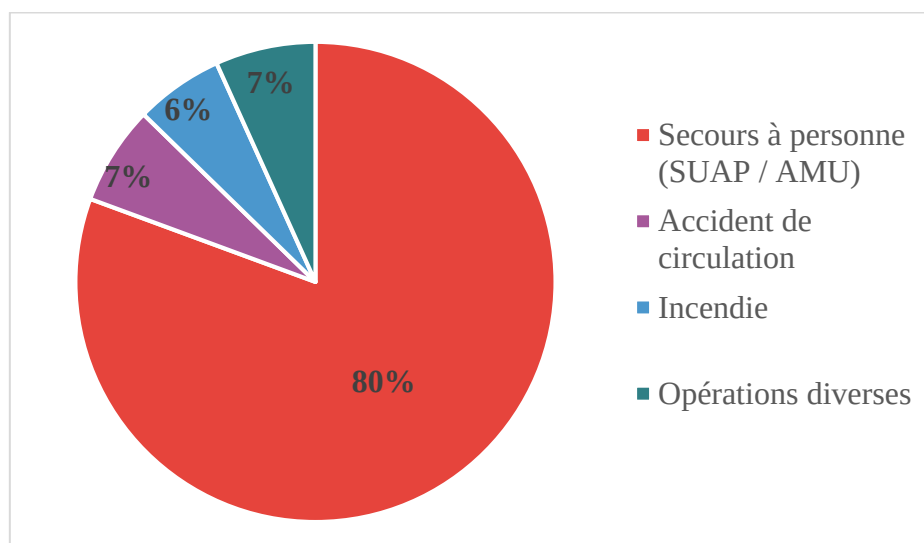
Une activité opérationnelle reconnue qui repose sur une organisation très satisfaisante

Le SDMIS apparaît sur le plan opérationnel comme un établissement parmi les plus reconnus et les plus avancés techniquement parmi les SDIS de France.

Il défend un territoire caractérisé par une forte densité de population et l'exposition à de nombreux risques, qui est couvert efficacement par 101 casernes. Les interventions reposent sur un équilibre et une complémentarité entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, qui assurent chacun la moitié du temps opérationnel.

Le nombre d'interventions a augmenté de 18 % depuis 2015, sous l'effet de la hausse des secours à personne, qui représentent 80 % de l'activité. Le délai moyen d'intervention, qui s'élève à 11 minutes 31 secondes, est inférieur à la moyenne nationale, malgré un allongement depuis 2015. La crise sanitaire a entraîné un net recul (- 11 %) des interventions en 2020, et a amené le SDMIS à participer à l'activité de vaccination (579 000 injections en 2021) et de tests.

Graphique n° 1 : Répartition des interventions en 2022



Source : SDMIS, sur un total de 119 155 interventions en 2022.

Une gestion des ressources humaines qui laisse place à des irrégularités

1 297 sapeurs-pompiers professionnels (SPP, en hausse de 57 entre 2015 et 2023), 4 214 sapeurs-pompiers volontaires (SPV, + 159 pompiers) et 367 personnels administratifs, techniques et spécialisés (+ 7 agents) concourent à l'exercice des missions du SDMIS. Les femmes représentent 36 % des SPV recrutés et le taux de féminisation des SPP, bien que faible, a triplé en huit ans, passant de 2 % à 6 %. On observe également un net vieillissement des effectifs.

Si le SDMIS compte davantage de SPV que ses homologues, ceux-ci sont mobilisés 80 heures par an (contre 89 heures dans les six SDIS comparables). L'engagement différencié, qui permet aux SPV de n'exercer qu'une, deux ou trois des quatre missions, a permis une attractivité nouvelle de l'engagement volontaire, notamment auprès des femmes.

La gestion des SPP fait apparaître des irrégularités : leur nombre de gardes de 24 heures est réduit à raison d'une pour cinq années d'ancienneté, ce qui ne leur permet pas de respecter la durée légale du travail ; le SDMIS a irrégulièrement procédé à une revalorisation rétroactive de leur prime de feu ; environ 320 SPP cumulent irrégulièrement l'indemnité de logement avec une « indemnité compensatrice de logement ». Enfin, la prime de départ en retraite versée par l'association « comité d'animation sociale et culturelle » (CASC) apparaît comme un élément de rémunération illégal, qui doit être supprimé.

Par ailleurs, le recrutement d'un ancien directeur de cabinet de la ville et de la métropole de Lyon sur le poste de directeur administratif et financier a été biaisé. Il a grandement facilité son départ dans un grand groupe de BTP quelques mois plus tard, sans contrôle déontologique, alors même que ses anciennes fonctions lui ont permis de travailler au moins indirectement sur des dossiers en lien avec cette entreprise.

La gestion des fonctions support est dans l'ensemble efficace

Le SDMIS mutualise une part importante de ses achats avec les SDIS de la zone de défense et a recours à des centrales d'achats. Il intègre à ses marchés des critères environnementaux. L'organisation de la fonction achat est efficace mais pourrait être améliorée par la mise en place d'une nomenclature et d'un recensement formalisé des besoins. Si l'essentiel des achats respecte les règles de la commande publique, au moins 1,2 M€ d'achats ont été passés à tort en « hors marché » en 2021.

Le SDMIS dispose d'un système d'information développé et ambitieux, qui assure la fiabilité du système de gestion de l'alerte. L'effort important en faveur de la sécurité informatique doit être poursuivi. Les plans de continuité d'activité et de reprise d'activité du système d'information (SI) opérationnel font l'objet d'un test annuel, ce qui constitue une bonne pratique, qui gagnerait à être étendue à l'entièreté du SI. L'arrivée du futur système d'information et de commandement unifié des services d'incendie et de secours nécessitera une délicate transition sans perte de fonctionnalités.

Le matériel roulant est globalement en bon état, mais environ un tiers des véhicules, utilisé dans les casernes qui effectuent le moins de sorties, est âgé de plus de vingt ans. Le patrimoine immobilier est en excellent état.

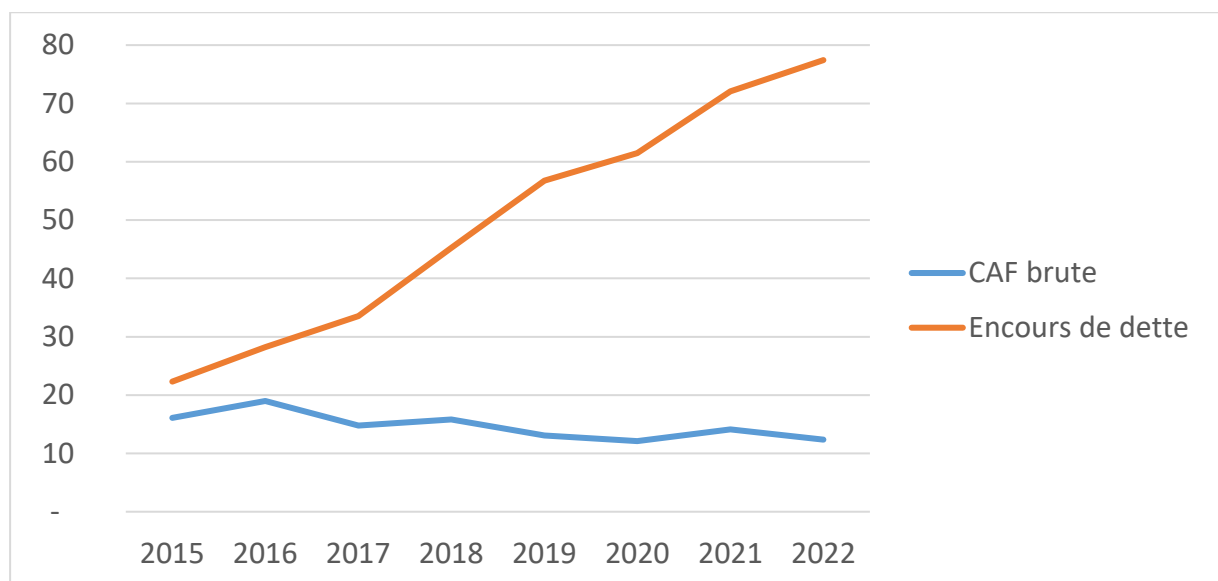
Le SDMIS a recouru à un bail emphytéotique administratif (BEA) portant sur la période 2008-2042 pour réaliser des travaux de grosses réparations, de gros entretien et d'amélioration sur ses neuf sites les plus importants. Ce BEA a été conclu sans estimation préalable du besoin, sans comparaison avec une réalisation des travaux en régie et sans mise en concurrence. Plusieurs avenants ont profondément modifié le contrat initial, dont le montant a doublé. Si le BEA a permis de réaliser des travaux de très grande ampleur et de bonne qualité dans un délai restreint, le coût pour le SDMIS est anormalement élevé. Les redevances versées par le SDMIS, partiellement indexées sur un coût de la construction en forte hausse depuis 2020, excèdent de 139 M€ les dépenses de maintenance, de gestion et de travaux réalisées par le titulaire du contrat, CDC Habitat.

Une situation financière très fragile

Les recettes de fonctionnement s'élèvent à 157 M€ en 2022, dont 97 % de contributions et subventions publiques. La métropole de Lyon représente 80 % de ces contributions, le département du Rhône 15 % et les communes et EPCI du département 5 %.

Les charges, particulièrement rigides, ont augmenté de 19,5 M€ depuis 2015, en raison de la hausse de la masse salariale (+ 14,5 M€). Cette augmentation plus rapide que celles des produits provoque une érosion de la CAF brute, qui a diminué de 6,6 M€ entre 2016 et 2022.

Graphique n° 2 : Évolution de la dette bancaire (hors BEA) et de la CAF brute (en M€)



Source : Logiciel des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

Le SDMIS doit améliorer la qualité de ses comptes, notamment en ce qui concerne les amortissements et le rattachement des charges. La dette contractée au titre du BEA est mal imputée, ce qui prive le SDMIS d'une recette de FCTVA de 1 M€ par an. Par ailleurs, le SDMIS devrait plus systématiquement refacturer les carences ambulancières et des interventions sans lien avec ses missions.

La dette bancaire augmente fortement, passant de 22 M€ en 2015 à 77 M€ en 2022. La capacité de désendettement, affichée à 6,2 années, est en réalité de 16,6 années en prenant en compte les 128 M€ du BEA.

Le SDMIS doit faire face en 2023 à une forte hausse de ses dépenses de fluides et de sa masse salariale. Or sa CAF brute a atteint en 2022 le plancher permettant de couvrir les amortissements, ce qui rend nécessaire une nette hausse des contributions des collectivités pour stabiliser sa situation financière, ainsi que des efforts de gestion.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Ramener à quatre ou cinq le nombre de membres du bureau pour respecter la législation.

Recommandation n° 2 : Conclure avec le SAMU une convention relative à la refacturation des interventions en substitution ou en complément d'un véhicule SMUR.

Recommandation n° 3 : Mettre en place un outil de contrôle automatisé du temps de travail.

Recommandation n° 4 : Supprimer la réduction du nombre de gardes en fonction de l'ancienneté afin de respecter la durée légale annuelle du travail.

Recommandation n° 5 : Mettre en place le complément indemnitaire annuel.

Recommandation n° 6 : Mettre fin aux attributions irrégulières de NBI.

Recommandation n° 7 : Supprimer l'indemnité compensatrice de logement.

Recommandation n° 8 : Supprimer l'indemnité de départ à la retraite versée par le CASC et financée par le SDMIS.

Recommandation n° 9 : Conclure des conventions de mise à disposition pour les agents affectés au CASC et au musée avec un remboursement au SDMIS de la totalité de leurs rémunérations.

Recommandation n° 10 : Se conformer au code de la commande publique pour l'ensemble des achats.

Recommandation n° 11 : Améliorer la résilience du système d'information (SI) en réalisant des tests de continuité et de reprise d'activité couvrant l'ensemble du périmètre du SI administratif.

Recommandation n° 12 : Pour renforcer la sécurité informatique, mettre en place les processus de gestion de la vie d'un utilisateur au sein du système d'information du SDMIS.

Recommandation n° 13 : Procéder à l'imputation correcte du bail emphytéotique administratif au bilan.

INTRODUCTION

Le SDMIS est un établissement public à caractère administratif placé sous l'autorité administrative du président du conseil d'administration (ordonnateur) et sous l'autorité opérationnelle du préfet. Créé le 1^{er} janvier 2015, il a succédé au service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Rhône.

Il exerce des activités de secours et soins d'urgence ainsi que de protection et de lutte contre les incendies et les autres accidents, sinistres et catastrophes, sur le territoire du département du Rhône et sur celui de la métropole de Lyon. Il défend une population de 1,9 million d'habitants¹.

Le SDMIS compte, au 1^{er} janvier 2023, 1 297 sapeurs-pompiers professionnels et 4 214 sapeurs-pompiers volontaires, qui exercent leurs fonctions au sein de 101 casernes réparties en 7 groupements territoriaux. Les recettes de fonctionnement du SDMIS s'élèvent à 156 M€.

¹ Correspondant à celle du département du Rhône, au sens de la circonscription administrative de l'État, qui regroupe la collectivité territoriale « département du Rhône » et la métropole de Lyon.

1 LA GOUVERNANCE DU SDMIS

L'hypothèse SDIS/SMIS vs SDMIS²

Lors de la création de la métropole de Lyon, qui a repris les compétences du département du Rhône sur son territoire, l'hypothèse de créer deux SDIS différents n'a pas été retenue. Le SDMIS, qui dispose d'un statut particulier, regroupe à la fois le territoire du département et celui de la métropole, sur le même périmètre que l'ancien SDIS du Rhône.

Plusieurs raisons peuvent l'expliquer et confirment la pertinence d'un organisme unique, issu d'une intégration réussie et rapide de tous les corps communaux, en particulier des professionnels de l'agglomération lyonnaise et des volontaires du reste du territoire, dans la cadre de la loi de 1996 de départementalisation des services d'incendie et de secours :

- la mutualisation des fonctions supports et du commandement et l'acquisition d'une taille critique ;
- la géographie du département du Rhône, qui ne permet pas une réponse opérationnelle optimale, une partie de son territoire, dont l'aéroport, étant isolée au sud et à l'est de la métropole ;
- la complémentarité entre sapeurs-pompiers professionnels (SPP), issus pour l'essentiel de la métropole, assurant un haut niveau de technicité et des équipes spécialisées, et des sapeurs-pompiers volontaires (SPV), issus majoritairement du département et assurant la moitié de l'activité mais aussi une réserve opérationnelle considérable en cas de crise.

Si l'existence d'un SDIS unique fait l'unanimité, des défis existent tout de même :

- la poursuite du développement d'une culture commune et partagée entre SPP et SPV ;
- l'enjeu du financement, partagé entre la métropole et le département et de la gouvernance de la structure, partagé entre ces deux acteurs et l'État, autorité opérationnelle.

1.1 Le fonctionnement institutionnel

1.1.1 La métropole et le département sont représentés au conseil d'administration

Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sont administrés par un conseil d'administration (CA), organe délibérant composé de représentants du département, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie³.

² Pour plus de détails, voir l'annexe 2.

³ Article L. 1424-24 du CGCT.

La composition du CA du SDMIS a été adaptée par la loi en raison de ses particularités :

- la métropole de Lyon exerce de plein droit sur son territoire les compétences que les lois attribuent au département⁴, y compris en matière d'incendie et de secours ;
- la métropole de Lyon exerce de plein droit en lieu et place des communes situées sur son territoire la compétence incendie⁵, ce qui exclut la représentation de ces communes au CA ;
- le ressort territorial du SDMIS comprend à la fois la métropole de Lyon et le territoire administré par le conseil départemental du Rhône.

La composition du CA du SDMIS, fixée par des délibérations des 24 octobre 2014 et 18 octobre 2019 est conforme à l'article L. 1424-72 du CGCT⁶. Les 22 sièges sont ainsi répartis :

- 14 sièges pour la métropole de Lyon ;
- 3 sièges pour le département du Rhône ;
- 5 sièges pour les communes et EPCI du département compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie.

Le CA a été renouvelé après les élections municipales et ses nouveaux membres installés par une délibération du 3 novembre 2020, puis les trois nouveaux représentants du département du Rhône ont été installés le 9 juillet 2021 après les élections de juin 2021.

Le préfet ou son représentant assiste de plein droit aux séances⁷. En l'occurrence le préfet délégué pour la défense et la sécurité assiste régulièrement au CA.

Le CA, qui s'est réuni trois à six fois par an entre 2015 et 2022 a respecté ses obligations de nombre de réunions⁸, ainsi que de quorum⁹. Le bureau se réunit habituellement cinq fois par an.

1.1.2 La composition irrégulière du bureau du conseil d'administration du SDMIS

Le CA, qui constitue l'organe de décision et de définition des orientations générales nécessaires à l'exercice des compétences administratives et opérationnelles du SDMIS¹⁰, peut déléguer une partie de ses attributions au bureau, à l'exception des délibérations relatives à l'adoption du budget et du compte administratif (...), à la fixation du nombre et de la répartition

⁴ Article L. 3641-2 du CGCT.

⁵ d) du 5° du I de l'article L. 3641-1 du CGCT.

⁶ Qui prévoit que le nombre de sièges est compris entre quinze et trente, que le département et la métropole doivent détenir au moins 3/5 des sièges et les communes et EPCI du département au moins cinq sièges.

⁷ Y assistent également avec voix consultative : le directeur, le médecin-chef de la sous-direction santé, un SPP officier, un SPP non officier, un SPV officier, un SPV non officier et un représentant des fonctionnaires territoriaux non SPP, le président de l'union départementale des sapeurs-pompiers, le référent mixité et lutte contre les discriminations et le référent sûreté et sécurité (Article L. 1424-24-5 CGCT).

⁸ Article L. 1424-28 CGCT : le CA se réunit une fois par semestre au moins.

⁹ Article L. 1424-28 CGCT : la majorité des membres du CA en exercice doit être présente.

¹⁰ CAA de Bordeaux, 16BX02031 du 5 avril 2018 et CAA de Lyon 08LY00510 du 22 avril 2010.

des sièges au CA et aux contributions de la métropole, du département, des communes et des EPCI¹¹.

Par des délibérations des 15 juin 2015, 3 novembre 2020 et 9 juillet 2021, le CA du SDMIS a délégué au bureau l'ensemble de ses attributions, sauf les trois exceptions précitées et les admissions en non-valeur. Cette délégation très large est légale et ne dessaisit pas le CA de ses attributions¹². Le CA du SDMIS continue effectivement de prendre les décisions stratégiques, en présence du préfet et des représentants du personnel, ce qui constitue une bonne pratique.

L'article L. 1424-74 du CGCT prévoit que le bureau du CA « est composé du président, de trois vice-présidents et, le cas échéant, d'un membre supplémentaire » et que « sa composition est fixée par le conseil d'administration lors de la première réunion suivant chaque renouvellement. ». Si le bureau élu le 3 novembre 2020 comportait bien cinq membres, la métropole ne disposait en son sein que de deux représentants, alors que la loi lui a attribué une large majorité au CA. Les bureaux élus les 15 juin 2015 et 9 juillet 2021 évitent ce déséquilibre en comprenant six membres (trois représentants de la métropole, deux du département et un des communes). Toutefois, ils ne respectent pas la composition légale, puisqu'ils comprennent deux « membres supplémentaires ». En réponse aux remarques du contrôle de légalité sur la composition du bureau arrêtée le 15 juin 2015, M. Sécheresse, président du SDMIS, a indiqué le 25 août 2015 que cette composition, déjà en vigueur en 2008 et 2011, reflétait mieux les différentes collectivités locales représentées au CA.

La chambre relève que cette irrégularité fragilise juridiquement les délibérations du bureau¹³, auquel le CA a délégué d'importants pouvoirs.

Le SDMIS admet que le bureau est irrégulièrement composé, mais indique en réponse aux observations provisoires de la chambre qu'il prendra « *un temps de réflexion (...)* » concernant la recommandation de la chambre.

Recommandation n° 1. : Ramener à quatre ou cinq le nombre de membres du bureau pour respecter la législation.

1.1.3 Le président élu par le conseil d'administration du SDMIS

Dans les autres départements, le président du conseil départemental préside le CA du SDIS ou désigne le membre du CA qui le préside. Par exception, le président du CA du SDMIS est élu à la majorité absolue des suffrages par les membres du CA, parmi les représentants du département du Rhône et de la métropole de Lyon.

Le SDMIS a été créé le 1^{er} janvier 2015. L'article L. 1424-74 du CGCT prévoit que l'élection du président par le CA a lieu après le renouvellement des représentants du

¹¹ Article L. 1424-74 du CGCT.

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

¹³ Elles pourraient être attaquées par la voie de l'exception d'illégalité de la décision, réglementaire, du CA fixant le nombre de membre du bureau à 6.

département, de la métropole, des communes et des EPCI. Il ne semblait donc applicable qu'une fois le nouveau CA installé¹⁴, sans établir un cadre juridique clair pour le 1^{er} semestre 2015.

M. Mercier, dernier président du SDIS du Rhône, a assuré la présidence du CA du SDMIS du 1^{er} janvier 2015 aux élections départementales. Il a ensuite démissionné car il a estimé qu'il n'était plus légitime pour présider le CA du SDMIS dès lors qu'il n'était plus conseiller départemental depuis le 29 mars 2015.

M. Guilloteau a exercé, sans fondement juridique, les fonctions de président du CA du SDMIS à partir du 2 avril 2015, date de son élection à la présidence du conseil départemental du Rhône, et jusqu'au 15 juin 2015, alors même qu'il n'a pas été élu par le CA. Les seuls actes signés par lui sont la délégation de signature au directeur du SDMIS et à ses équipes du 13 mai 2015 et la convocation du CA du 15 juin 2015, ce qui révèle sa volonté de gérer les seules affaires courantes¹⁵ en attendant l'élection du premier président élu du SDMIS. En réponse au rapport provisoire de la chambre, M. Guilloteau a indiqué que, confronté à la vacance de la présidence du SDMIS, il avait assumé pour la période transitoire les fonctions de président, comme si l'établissement était un SDIS de droit commun, dans le seul but de permettre le fonctionnement du service.

M. Sècheresse a été élu président du CA du SDMIS le 15 juin 2015. Mme Zémorda Khelifi, qui lui a succédé, a été élue le 3 novembre 2020.

Par des délibérations des 15 juin 2015, 3 novembre 2020 et 9 juillet 2021, le CA a délégué à son président l'ensemble des attributions prévues par l'article L. 1424-30 du CGCT, et l'a notamment chargé de procéder dans les limites déterminées par le CA à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, de prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés pouvant être passés selon une procédure adaptée. Ces délibérations précisent qu'un rapport annuel rendra compte au CA des décisions prises, ce qui a été fait.

En application de ce même article, le président a délégué, au cours de la période contrôlée, sous sa surveillance et sa responsabilité, l'exercice d'une partie de ses fonctions aux membres du bureau, à savoir la gestion des ressources humaines concernant les SPP et les PATS, la gestion administrative des SPV et la commande publique et la gestion patrimoniale.

Par des délibérations des 15 juin 2015 et 3 novembre 2020, le CA a accordé aux présidents et vice-présidents des indemnités égales au montant maximal prévu par l'article L. 1424-74 du CGCT, soit respectivement 1 361 € bruts mensuels et 680 € bruts mensuels.

¹⁴ L'article 23 de l'ordonnance n°2014-1543 du 19 décembre 2014 dispose : « *Les membres du conseil d'administration du SDMIS sont élus au plus tard le 30 juin 2015 (...). Jusqu'à cette date, le conseil d'administration siège dans la composition qui était celle du conseil d'administration du SDIS du Rhône au 31 décembre 2014.* »

Le département a désigné 16 nouveaux représentants le 6 janvier 2015 (composition identique à celle du CA du SDIS du Rhône), qui ont été installés lors du CA du 2 février 2015.

Les représentants des collectivités au CA du SDMIS dans sa nouvelle composition ont bien été élus avant le 30 juin 2015, soit le 23 février 2015 (métropole), le 19 mars 2015 (communes) et le 24 avril 2015 (département). Le premier nouveau CA s'est réuni le 15 juin 2015 pour élire son président, soit 15 jours avant la date prévue par les textes (jusqu'à cette date, le CA du SDIS du Rhône dans sa composition au 31 décembre 2014 devait siéger.)

¹⁵ Voir par analogie : dans le cas où le mandat d'une partie des anciens membres du CA a pris fin sans que les nouveaux soient désignés, le CA ne peut plus régulièrement siéger, sauf pour expédier les affaires courantes : CE, 42496, A, Office public départemental d'H.L.M. de l'Essonne du 29 janvier 2003. L'application de cette jurisprudence à un établissement public nouvellement créé en remplacement d'un autre reste incertaine.

1.1.4 L'absence de dispositif de prévention des conflits d'intérêts

Interrogé, le SDMIS a indiqué qu'il ne demandait pas aux élus leur profession ni s'ils participaient aux conseils d'administration de sociétés privées ou d'économie mixte. Il ne rappelle pas davantage aux élus du CA la nécessité de ne pas participer au vote lorsqu'ils sont concernés par une affaire, en estimant que cette information relève de la collectivité d'origine de l'élu (commune, département ou métropole).

La chambre invite le SDMIS à informer les élus sur leurs obligations déontologiques.

Les réunions du bureau ne font pas l'objet de comptes rendus et ses délibérations ne font apparaître les membres présents qu'à partir du 31 mars 2021.

La chambre invite le SDMIS à mettre en place des comptes rendus ou procès-verbaux des réunions du bureau.

1.2 Les documents stratégiques et opérationnels

1.2.1 Le schéma d'analyse et de couverture des risques (SACR) arrive à son terme

Le schéma d'analyse et de couverture des risques (SACR), prévu par l'article L. 1424-70 du CGCT, est élaboré par le SDMIS sous l'autorité du préfet. Il recense des risques et fixe un objectif de couverture de ces risques. Il constitue ainsi la clef de voute de l'organisation des secours. Le SACR a été approuvé par un arrêté préfectoral du 9 octobre 2017¹⁶. Il concerne les risques courants, en particulier les secours d'urgence à personne, qui représentent 80 % des interventions, mais aussi les risques complexes, qui associent le plus souvent une faible probabilité de sinistre avec un niveau de dangerosité élevé.

Le recensement des risques par le SACR apparaît complet. Toutefois, si certains objectifs de couverture de ces risques sont suffisamment précis pour être évalués¹⁷, de nombreux autres restent plus généraux et non chiffrés (par exemple « Accroître les compétences des sapeurs-pompiers », « Se concentrer sur les missions relevant réglementairement des services d'incendie et de secours », ...). La chambre invite le SDMIS, lorsque c'est possible, à fixer des objectifs précis et mesurables lors de la révision du SACR.

L'article L. 1424-7 du CGCT prévoit une révision quinquennale du SACR. Les travaux de révision sont prévus en 2023, le bilan du précédent schéma devant être effectué au 1^{er} trimestre et le vote du nouveau SACR étant prévu au CA de décembre 2023. Ces délais permettront d'assurer l'objectif légal de mise à jour régulière du schéma.

¹⁶ Soit dix ans après l'adoption du précédent schéma en 2006 alors que l'article L. 1424-7 du CGCT prévoit une révision de ce document tous les 5 ans.

¹⁷ Par exemple assurer la prise en charge de 600 victimes dont 100 dans un état grave en cas d'attentat NRBC, faire face à des attentats d'envergures sur quatre sites simultanément.

1.2.2 Le règlement opérationnel détaille notamment l'organisation des gardes

L'article L. 1424-4 du CGCT dispose que « *dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, le maire et le préfet mettent en œuvre les moyens relevant des services d'incendie et de secours dans les conditions prévues par un règlement opérationnel arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du service d'incendie et de secours.* ». Ce règlement « *fixe les modalités de fonctionnement du service d'incendie et de secours ainsi que les obligations de service des sapeurs-pompiers (...)* »¹⁸. Il constitue le document essentiel d'organisation du travail et du service et précise la relation entre le SDMIS et différents acteurs pour mettre en place les actions permettant de renforcer la préparation des opérations de secours.

Le règlement opérationnel du SDMIS mis en place par un arrêté préfectoral du 23 janvier 2002 a été mis à jour à plusieurs reprises et en dernier lieu le 27 juin 2019.

Ses annexes fixent la liste des officiers de permanence, de garde et d'astreinte et, pour chacun des centres de secours et centres de secours principaux, le nombre nécessaire d'équipe de trois à quatre sapeurs-pompiers en départ immédiat, en distinguant une couverture opérationnelle de base liée aux risques courants et un renforcement de cette couverture lorsque l'activité du centre est plus importante, ou pour faire face à un risque prévisible¹⁹.

1.2.3 Le règlement intérieur est régulièrement mis à jour.

Le règlement intérieur du SDMIS, qui « *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.* » (article R. 1424-22 du CGCT), a été mis à jour à plusieurs reprises et en dernier lieu par un arrêté du président du CA du 27 juin 2019.

1.3 L'organisation administrative

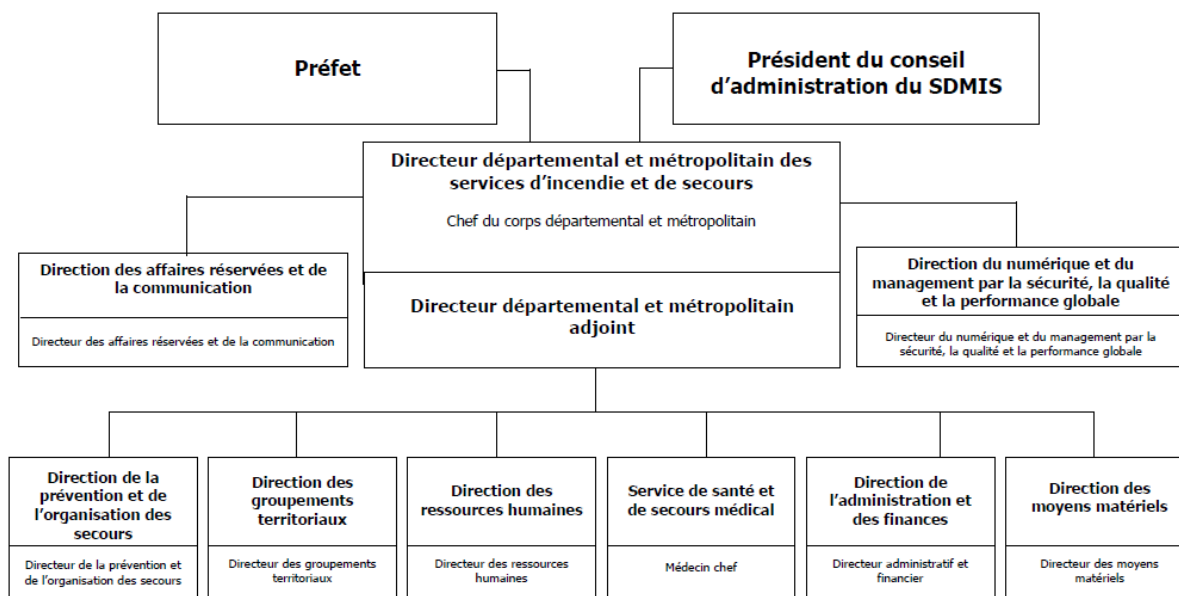
1.3.1 L'organigramme est stable.

L'organigramme, composé de huit directions, n'a pas changé depuis 2016²⁰. L'équipe de direction a été fortement renouvelée en 2022, avec l'arrivée du nouveau directeur départemental et métropolitain, M. Emmanuel Clavaud, de son adjointe, Mme Laetitia Didier, ainsi que les nouveaux directeurs des ressources humaines et des moyens matériels.

¹⁸ Article R. 1424-42 du CGCT.

¹⁹ A titre d'exemple, le centre de secours de Lyon-Corneille bénéficie de la présence en départ immédiat de 4 équipes de sapeurs-pompiers pouvant être renforcées d'une équipe supplémentaire.

²⁰ En 2016, les groupements « communication, courrier et affaires réservés » et « audit interne, hygiène et sécurité » ont été transformés en deux directions.

Organigramme n° 1 : Organigramme du SDMIS**1.3.2 Le pilotage et l'accompagnement du changement**

Deux projets d'établissement ont été mis en place : « préparer l'avenir 2019-2023 », puis « #PerformantEnsemble 2022-2024 », déclinant 18 projets autour de 3 axes de transformation : la réalisation de la mission opérationnelle ; la santé, la sécurité et la qualité de vie en service ; l'engagement vers la transition écologique.

Le pilotage de ces projets est assuré par la direction « numérique et management par la sécurité, la qualité et la performance globale » dans le cadre de la démarche EFQM²¹, qui se déploie grâce à une méthode projet appelée RADAR en recourant à des auto-évaluations. Cette démarche a donné lieu à plusieurs questionnaires de satisfaction auprès des victimes prises en charge dans le cadre du secours aux personnes, auprès du personnel encadrant et auprès du personnel féminin. Le recours à des questionnaires afin de mesurer la qualité du service public et du management dans le cadre d'une démarche d'évaluation et de recherche des axes de progrès constitue une bonne pratique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La composition du CA du SDMIS a été adaptée par la loi en raison de ses particularités : 14 représentants de la métropole, 3 représentants du département et 5 représentants des communes et EPCI du département y siègent. Le président du CA du SDMIS est élu en son sein depuis juin 2015.

²¹ European foundation for quality management. Le SDMIS a obtenu des labellisations AFNOR pour cette démarche en 2017 et 2019.

Le bureau du SDMIS est irrégulièrement composé d'un sixième membre non prévu par la loi, entre le 15 juin 2015 et le 3 novembre 2020 et depuis le 9 juillet 2021. Etant donné la très large délégation accordée par le CA au bureau, cette irrégularité fragilise ses décisions.

La chambre relève aussi l'absence de dispositif destiné à prévenir les conflits d'intérêts.

La révision du SACR est prévue en 2023 pour répondre aux obligations légales et à l'évolution démographique et des risques. Le nouveau schéma devra comprendre des objectifs suffisamment précis pour que leur réalisation puisse être évaluée.

2 L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE DU SDMIS

2.1 Des risques à couvrir nombreux et variés

La zone d'intervention du SDMIS couvre le département du Rhône et la métropole de Lyon. Le territoire, d'une superficie de 3249 km², est principalement marqué par sa densité urbaine et périurbaine - 4^e département français par importance démographique avec 1,9 M d'habitants - même si des zones rurales existent.

Les risques pris en compte par le SDMIS peuvent être catégorisés selon trois types :

- les risques engendrés par une densité forte de population : secours à personnes, grands rassemblements lors d'événements sportifs ou socio-culturels, interventions en contexte de troubles à l'ordre public, attentats terroristes, incendies ;
- les risques liés aux infrastructures et aux industries : aéroport, complexes pétrochimiques, établissements SEVESO, gares, tunnels, routes et autoroutes, métro, barrages ;
- les risques naturels : feux de forêts, inondations par débordement du Rhône ou de la Saône, aléas climatiques (fortes chaleurs, tempêtes, chutes de neige, effondrements).

Le schéma d'analyse et de couverture des risques (SACR) constitue le document stratégique d'évaluation des risques et de définition de la réponse apportée par le SDMIS. La dernière version, adoptée en 2017, doit être révisée en 2023, en accord avec l'autorité préfectorale. Une équipe projet a été constituée autour du directeur de la prévention et de l'organisation des secours (directeur de projet), de son adjoint (chef de projet), d'une ingénieure des risques, d'une géomaticienne et d'un cadre sapeur-pompier chargé de la coordination. Des groupes de travail sont amenés à traiter les différentes thématiques. Le document rénové devrait s'appuyer sur les mêmes fondamentaux que sa version de 2017. Toutefois, l'importance de certains risques pourrait être ajustée, notamment sur deux points :

- les risques naturels inondations et feux de végétation pour mieux prendre en compte les effets du changement climatique ;
- le changement d'usage de certaines surfaces souterraines de parking qui pourraient, sous l'effet des politiques de réduction de la circulation automobile en ville, devenir des centres

logistiques d'approvisionnement « du dernier kilomètre » et engendrer des interventions en milieux complexes.

Le SDMIS s'appuie pour l'analyse prospective des enjeux du département sur une étude en cours de réalisation par une agence d'urbanisme²² chargée de présenter les hypothèses de changement en 2030, 2040 et 2050.

La prise en compte de ces risques tant courants que complexes exige une capacité importante de traitement du risque du quotidien mais aussi des capacités spécialisées pour répondre à des risques singuliers dont la probabilité est plus faible mais dont l'occurrence engendrerait des dégâts importants.

2.2 Les moyens alloués

2.2.1 Une organisation territoriale efficace

Doté de 173 casernes en 2004, le maillage territorial du SDMIS est désormais composé de 23 centres d'incendie et de secours (dont sept principaux²³) pour un total de 101 casernes réparties en sept groupements territoriaux. Cette réduction s'est faite par suppression ou fusion de petites casernes armées par des sapeurs-pompiers volontaires (SPV). Les 101 casernes, pour la plupart récemment rénovées, permettent d'assurer une bonne couverture du territoire, de maintenir un nombre important de SPV, qui doivent pouvoir rejoindre leur caserne en cinq à dix minutes, et d'assurer en cas d'effectifs insuffisants dans une caserne l'intervention rapide de la caserne de second rang. Les créations récentes des casernes de Genas-Chassieu et Rillieux-Sathonay répondaient à cet objectif d'une meilleure couverture du territoire en particulier en journées de semaine, lorsque les SPV sont moins disponibles. La cartographie pourrait évoluer à la marge dans les prochaines années, notamment à la faveur de la révision du SACR. A ce titre, un projet d'implantation à Vaulx-en-Velin est en cours.

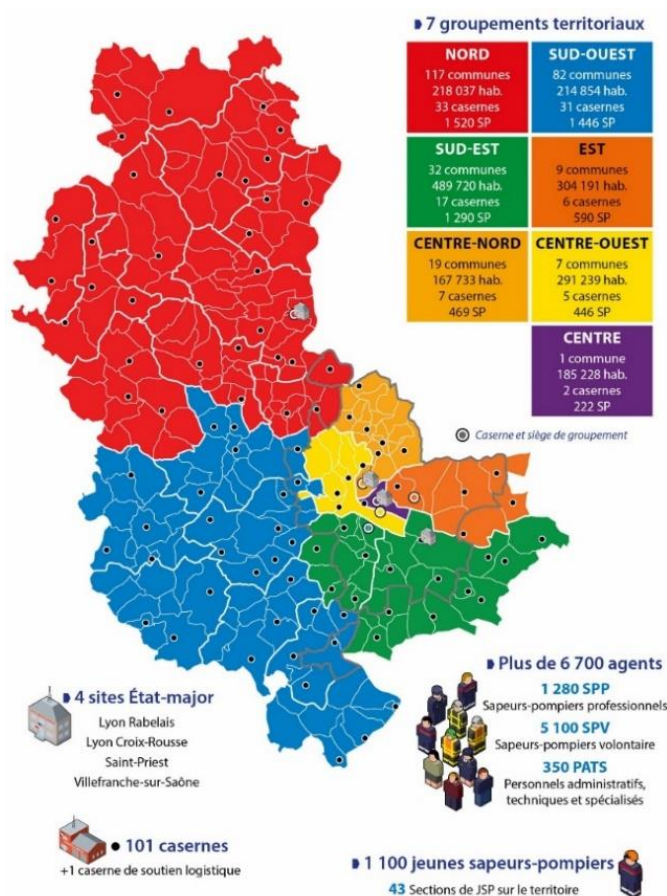
Chacun des sept groupements territoriaux défend en moyenne 269 000 habitants, contre un groupement pour 288 000 habitants environ au niveau national²⁴. L'écart n'est pas significatif et se justifie par le bon maillage territorial, un pilotage centralisé et une coordination menée par chaque groupement sur les équipes spécialisées.

²² UrbaLyon : <https://www.urbalyon.org/fr>.

²³ L'article R. 1424-39 du CGCT prescrit des niveaux de disponibilité opérationnelle par catégorie de centre : « Les centres de secours principaux doivent pouvoir prendre en charge simultanément et a minima les interventions suivantes : une mission de lutte contre l'incendie, deux missions de secours d'urgence à la personne (SUAP), une autre mission. Les centres de secours doivent pouvoir prendre en charge simultanément et a minima les interventions suivantes : une mission de lutte contre l'incendie ou 1 SUAP, une autre mission. [...] »

²⁴ Bases INSIS DGSCGC 2022 – retraitement CRC.

Carte n° 1 : Répartition des groupements territoriaux



Source SDMIS.

Le nombre d'interventions varie fortement entre les casernes. Ainsi, quand les casernes de Villeurbanne Cusset ou Saint Priest réalisent en moyenne plus de 90 heures d'interventions sur 24 heures en mobilisant plusieurs équipes, celles de Theizé ou Saint Germain Nuelles en réalisent moins de quatre.

La direction du SDMIS est assurée depuis la rue Rabelais, à Lyon, où se situent notamment l'État-major, le centre de traitement des appels (CTA) et le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS). Le pilotage du réseau est assuré par la direction des groupements territoriaux (DGT) qui est chargée de la coordination des centres et des casernes, notamment en matière de plannings des sapeurs-pompiers professionnels (SPP) non officiers, des lieutenants et des officiers de santé. Le suivi opérationnel des 21 casernes bénéficiant d'une garde postée est assuré informatiquement en temps réel depuis la DGT afin de garantir la disponibilité de la réponse opérationnelle à tout moment. Pour les 80 autres casernes, dotées de SPV, la disponibilité est déclarative et actualisée deux fois par jour.

Le SDMIS a adopté une conception large de la notion de « centre » en ne la liant pas à l'unité géographique, principe repris dans la loi MATRAS²⁵. Ainsi, un centre peut être constitué

²⁵ 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.

de plusieurs casernes séparées géographiquement et complémentaires fonctionnellement, en restant toutefois dans un périmètre restreint.

En milieu rural, les casernes armées par des SPV permettent une réponse de premier niveau. En cas d'indisponibilité, elles sont appuyées par des casernes disposant de gardes postées. Au-delà de l'utilité opérationnelle de disposer d'équipes déconcentrées sur l'ensemble du territoire, cette présence au plus près des citoyens et des élus marque l'ancrage des services publics sur le territoire, ce qui explique le fort attachement des maires à « leur » caserne.

Dans les zones moins bien dotées sur le plan médical (Monts du Lyonnais, Beaujolais par exemple) le SDMIS s'appuie sur un dispositif partenarial impliquant le SMUR (cinq lignes terrestres réparties sur le territoire), un hélicoptère SMUR, un hélicoptère médicalisé et 22 véhicules de secours médicalisés.

Ce dispositif permet d'atteindre les objectifs de secours à moins de 30 minutes imposés par la réglementation²⁶.

Présentation des groupes spécialisés

Le SDMIS dispose de capacités d'interventions spécialisées, utilisées pour le territoire qu'il couvre mais également mobilisables sur les plans régional et national en cas de crise. Les principales unités spécialisées sont les suivantes :

- Nucléaire radiologique biologique chimique explosifs (NRBCE) dont 205 personnels formés pour les risques chimiques et biologiques et 194 pour le risque radiologique ;
- Sauvetage appui recherche déblaiement (206) et équipe cynotechnique (38) ;
- Intervention en milieux périlleux et de montagne (58) ;
- Milieux confinés (304) ;
- Milieux aquatiques (94) ;
- Feux de forêts et de végétation (1256).

Les équipes sont composées de sapeurs-pompiers spécialement formés. Deux modes d'organisation sont possibles :

- D'une part, les équipes spécialisées en garde postée : une équipe de plongeurs et une équipe NRBCE sont opérationnelles quotidiennement 24h/24h pour répondre immédiatement aux demandes d'intervention. Pour la thématique NRBCE, deux casernes sont spécialisées, rassemblant les sapeurs-pompiers formés qui se relaient pour armer un engin de quatre équipiers. Le SDMIS assure la moitié de la réponse capacitaire NRBCE de la zone de défense, pour atteindre des capacités de prise en charge de 600 victimes dont 100 dans un état grave. Pour les plongeurs, une caserne spécialisée s'appuie sur des plongeurs formés pour permettre un départ d'une équipe de quatre, pour le département du Rhône mais également pour un appui zonal.
- D'autre part, les équipes constituées de sapeurs-pompiers engagés sur des interventions courantes mais formés aux spécialités. Dans ce cas, les personnels concernés sont « prélevés » de la réponse capacitaire courante pour rejoindre une intervention spécialisée : sauvetage-

²⁶ Circulaire interministérielle DGOS/R2/DGSCGC no 2015-190 du 5 juin 2015 relative à l'application de l'arrêté du 24 avril 2009 relatif à la mise en œuvre du référentiel portant sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente.

déblaiement, milieux confinés (également formés au port d'équipements de protection balistique pour les extractions en cas d'attentats), milieu périlleux, feux de forêt.

Plusieurs grands événements, de dimension internationale, se tiendront dans les prochaines années en France, notamment la coupe du monde de rugby en 2023 et les jeux olympiques en 2024. Le SDMIS devrait être mobilisé pour assurer une capacité d'intervention, en particulier en cas de menace non conventionnelle. Le pilotage de la réponse de sécurité civile est assuré par la préfecture qui consolide les réponses des différentes forces engagées et mobilisables. Les mobilisations exceptionnelles font l'objet d'une compensation de la part de l'État. Des détachements préventifs seront positionnés à proximité directe des stades, à Lyon et Saint Etienne. Des effectifs spécialisés des 12 départements de la zone seront mobilisés en appui des unités du SDMIS, qui constitueront le noyau du dispositif. L'expérience de l'Euro 2016 et du mondial de football féminin de 2019 est un point fort pour le SDMIS.

Compte tenu de la présence d'autres unités spécialisées en région parisienne, la mobilisation du SDMIS pour des événements ayant lieu à Paris ou sa banlieue n'est pas prévue.

2.2.2 Des moyens humains adaptés aux risques et aux exigences de qualité du SDMIS

L'action du SDMIS repose sur 1 297 sapeurs-pompiers professionnels (dont 28 au sein du service de santé et de secours médical), 4 214 sapeurs-pompiers volontaires²⁷ et 367 personnels administratifs et techniques spécialisés. L'effectif de SPP (66 pour 100 000 habitants) est inférieur de 11 % à la moyenne des six SDIS de l'échantillon de comparaison (74 pour 100 000 habitants²⁸). Cet écart, qui se réduira nettement en 2023²⁹, s'explique par un nombre de sorties pour 100 000 habitant inférieur de 9 % (avec cependant un nombre d'heures d'intervention équivalent) mais aussi par une meilleure organisation, un territoire d'une taille réduite et l'affectation plus limitée de SPP à des fonctions administratives.

Le cadre de gestion opérationnel précise le nombre minimal de sapeurs-pompiers disponibles pour départ immédiat. En niveau de base, 173 sapeurs-pompiers dont 151 SPP et 22 SPV, constituent le niveau minimal, atteint la nuit, les week-ends et les trois premières semaines d'août. Une posture renforcée de premier niveau a pour objet d'atteindre 210 sapeurs-pompiers (184 SPP, 26 SPV) et est activée en semaine durant les vacances scolaires, et une de second niveau, 241 (211 SPP et 30 SPV), qui est en place les jours de semaines hors vacances scolaires. Au-delà de cet objectif minimal de réponse, la capacité opérationnelle à un instant donné varie de 480 pompiers à 1700, hors pompiers en formation (donc mobilisable en cas d'incident majeur) et personnels de direction.

Le nombre minimal de sapeurs-pompiers de garde au SDMIS en 2021 (173) est inférieur à celui des six SDIS comparables (242), ce qui est rendu possible par la taille limitée du

²⁷ Y compris les doubles statuts.

²⁸. Echantillon constitué par la chambre comprenant les SDIS des départements de plus de 1,4 million d'habitants (sauf celui de la Gironde étant donné la superficie et la surface forestière très importantes) : Haute Garonne, Loire Atlantique, Nord, Pas-de-Calais, Seine-et-Marne, Yvelines. Statistiques des services d'incendies et de secours, DGSCGC, édition 2022 (chiffres 2021).

²⁹ Au 1^{er} janvier 2023, l'effectif est remonté à 69 SPP pour 100 000 habitants (population DGF).

territoire du département du Rhône et témoigne d'une volonté de calibrer les moyens au plus près des besoins.

Les capacités d'intervention reposent sur des gardes postées des SPP et SPV et sur un régime déclaratif de disponibilité des SPV, actualisé deux fois par jour par le CTA/CODIS pour s'assurer des disponibilités effectives. 11 centres d'incendie et de secours représentant 21 casernes (dont les 7 centres principaux) sont des centres mixtes SPP/SPV disposant de gardes postées permettant un départ immédiat. 12 sont des centres uniquement composés de SPV dont le dispositif opérationnel est basé sur la disponibilité déclarée. Les SPV ne sont pas indemnisés au titre des périodes durant lesquelles ils se déclarent disponibles mais pour les seules interventions.

Le principal défi opérationnel à relever par le SDMIS en matière de ressources humaines est celui de la permanence opérationnelle dans les casernes rurales en journées de semaine. En effet, les disponibilités des SPV y sont plus faibles (activité professionnelle, éloignement du lieu de travail et du domicile) et ne sont pas déclarées à l'avance, ce qui ne permet pas d'être certain de pouvoir composer un équipage complet. Pour y remédier, le SDMIS s'est appuyé sur deux leviers : au besoin, le panachage d'équipiers issus de plusieurs casernes pour une même intervention, en particulier pour les missions de lutte contre l'incendie ; et de façon plus structurelle, la consolidation par des gardes postées de pompiers professionnels en journées de semaine sur les centres devant défendre une population importante sur des territoires en tension (à Tarare par exemple). Toutefois, une réflexion plus large est en cours. Elle porte à la fois sur les facteurs d'attractivité et de fidélisation du volontariat mais également sur les modalités d'intervention : priorisation de certaines casernes sur le secours à personne, révision des modalités d'intervention incendie en engageant des véhicules de première intervention moins consommateurs en effectifs, regroupement de casernes dont la disponibilité est faible. De sa capacité à préserver le modèle du volontariat dépendra la faculté du SDMIS à conserver un haut niveau de couverture du territoire, tout en maîtrisant ses charges de fonctionnement.

Le nombre de SPV au SDMIS pour 100 000 habitants (242) est nettement supérieur à celui des six SDIS de l'échantillon de comparaison (184). Pour autant, en raison d'un nombre d'heures d'intervention plus faible, les SPV assuraient 52 % du temps opérationnel en 2021, soit un peu moins que dans les SDIS de l'échantillon (53 %)³⁰.

Le SDMIS attache de l'importance à maintenir un équilibre entre SPP et SPV pour les interventions courantes comme lors des grands événements, afin de maintenir un équilibre opérationnel et de continuer à développer une culture commune.

2.2.3 Des moyens matériels suffisants

Le SDMIS dispose de 1065 véhicules répertoriés dont 358 véhicules légers de tous ordres, 196 Véhicules de secours et d'assistance aux victimes (VSAV) ou « ambulances », 156 fourgons pompe tonne (FPT) destinés aux incendies et 38 grandes échelles.

La couverture du secours à personnes, qui représente 80 % de l'activité du SDMIS, est assurée principalement par des VSAV, renouvelés par des achats de 15 à 18 véhicules par an.

³⁰ Les SDIS de catégorie A (+ de 900 000 habitants) ont un nombre de SPV pour 100 000 habitants (238) comparable à celui du SDMIS et les volontaires y assurent 60 % du temps opérationnel.

Les véhicules neufs sont attribués aux casernes ayant la plus forte activité, puis transférés aux casernes moins sollicitées.

Le SDMIS a également été doté de moyens à vocation zonale voire nationale par l'État :

- un véhicule de détection, utilisé à 50 % par l'autorité judiciaire ;
- deux unités mobiles de décontamination ;
- des portiques radiologiques ;
- des lots de points de regroupement ;
- un demi ESOL (établissement de structure d'opérations logistiques) ;
- un cône de confinement à l'usage des démineurs, entreposé au SDMIS.

Une réflexion est en cours concernant les moyens attribués au risque incendie, le nombre de fourgons pompe tonne étant nettement plus élevé au SDMIS que dans les six SDIS comparables³¹. Réglementairement³², les missions de lutte contre l'incendie exigent l'engagement d'un fourgon pompe tonne armé par au moins six équipiers, ce qui pose trois difficultés :

- le surdimensionnement pour certaines missions : un feu de poubelle ou un feu de végétation de faible ampleur n'exige pas nécessairement, sur le plan technique, de tels moyens ;
- la difficulté, en particulier dans les casernes sans garde postée, à constituer des équipes de six, notamment en journées de semaine ;
- les coûts d'entretien afférents pour chacune des casernes.

Une rationalisation des moyens, tout en conservant un même niveau de réponse opérationnelle est possible. La révision du SACR devrait être l'occasion de repenser ce type d'intervention, possiblement par la dotation de certaines casernes de véhicules incendie plus léger, de première intervention, nécessitant moins de personnels mais doté d'une lance haute pression. Les avancées technologiques en la matière pourront également apporter des solutions techniques nouvelles. L'obstacle réglementaire devra néanmoins être contourné soit dans l'acceptation de la notion de « mission de lutte contre l'incendie » soit par une modification réglementaire du CGCT.

Les enjeux d'innovation au sein du SDMIS

Compte tenu de son envergure, le SDMIS a souhaité développer son activité et sa réflexion sur les enjeux d'innovation. La création d'une équipe dédiée est à l'étude. L'adjoint du DPOS est chargé de la coordination des activités liées à l'innovation. Il est en lien avec une équipe dédiée aux appels à projets européens, placée auprès de la directrice adjointe du SDMIS.

Fin 2022, trois sujets principaux sont particulièrement suivis :

³¹ Dans les six SDIS de l'échantillon de comparaison (Haute Garonne, Loire Atlantique, Nord, Pas-de-Calais, Seine-et-Marne, Yvelines), un fourgon pompe tonne défend en moyenne 18 000 équivalents habitants en 2021 (Statistiques des SIS, DGSCGC, indicateur prenant en compte la population et la superficie), alors qu'il défend 7 000 habitants au SDMIS, ce qui traduit un taux d'équipement élevé. (153 FPT au SDMIS contre 101 en moyenne dans les six SDIS comparables).

³² Article R. 1424-42 du CGCT.

- l'expérimentation d'une nouvelle lance à incendie diphasique - lance fondée sur une technologie de mitigation de l'air et de l'eau engendrant la création de gouttelettes - conçue par une société lyonnaise en collaboration avec la brigade des sapeurs-pompiers de Paris qui en assure le portage national. Le SDMIS a été chargé d'expérimenter la technologie sur les feux de structure. Les premiers essais font apparaître une consommation d'eau quatre à six fois inférieure à celle d'une lance classique, un meilleur comportement face aux fumées et des dégâts causés par les eaux moins importants en fin d'intervention. La validation de cette technologie pourrait modifier en profondeur les engins et les modalités d'intervention ;
- le recours à des appareils robotisés pour les interventions en milieux souterrains et confinés. Plusieurs expérimentations sont en cours avec des sociétés spécialisées dans la traction de matériels, l'exploration en milieu complexe ou dans la détection de phases électriques ;
- la réflexion autour du recours aux drones notamment dans la perspective des grands événements rassemblant du public. Un projet relatif à la mise en œuvre d'un drone autonome en appui aux secours pour convoier des bouées de sauvetage en cas de noyade est à l'étude.

2.3 L'activité

2.3.1 La réalisation des missions de planification pour le compte de l'État

Contrairement à l'organisation traditionnelle dans la plupart des départements français, le SDMIS œuvre par délégation de la préfecture³³ du Rhône pour la rédaction, le suivi et la conception des exercices d'une partie des plans ORSEC (43 sur 84). Cette singularité concerne les plans particuliers d'intervention des sites SEVESO ainsi que certains sites et événements sensibles comme les laboratoires P3 et P4, le plan nombreuses victimes (NOVI) ou la fête des Lumières.

Si l'ensemble des 28 agents du groupement analyse et couverture des risques n'est pas entièrement dédié aux missions de planification ORSEC, il convient de souligner le rôle important du SDMIS dans la réalisation de cette tâche habituellement du ressort des services interministériels de protection et de défense civiles (SIDPC) relevant des préfectures. Cette tâche réalisée pour le compte de l'État ne fait pas l'objet d'une facturation de la part du SDMIS.

2.3.2 Une activité de prévention reposant sur une organisation performante

Le service prévention du SDMIS est constitué de 22 agents.

³³Cette délégation prend la forme d'une lettre de mission du préfet du Rhône au service interministériel de défense et de protection civile (SIDPC) de la préfecture et au SDMIS. La dernière en date a été signée en avril 2022.

Il est chargé du suivi de 5 352 établissements recevant du public (ERP) et immeubles de grande hauteur (IGH), dont 250 ERP de première catégorie, c'est-à-dire dont la jauge est supérieure à 1500 personnes. Parmi les établissements particulièrement sensibles figurent :

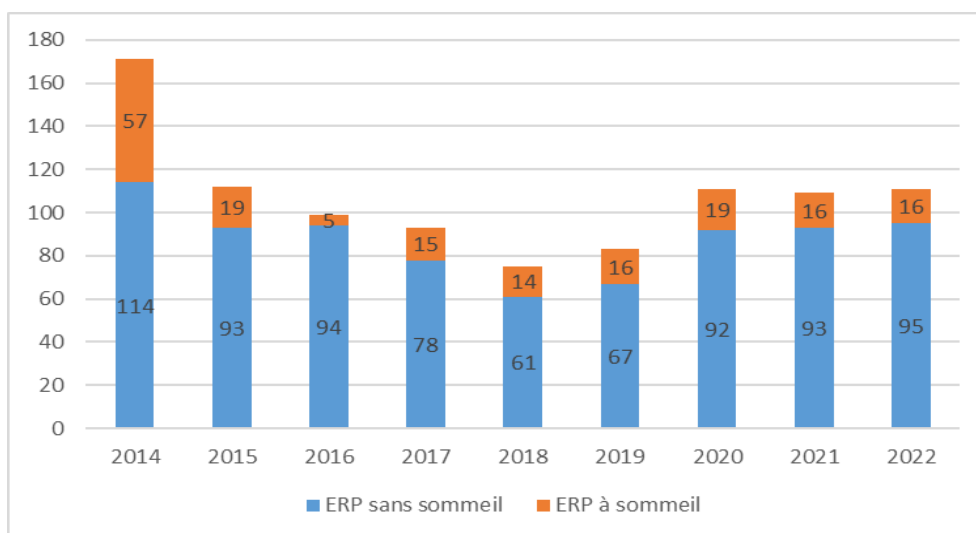
- 53 gares ;
- 1 098 locaux à sommeil ;
- les stades Groupama et Matmut stadium ;
- quatre établissements pénitentiaires ;
- 500 établissements médicaux et d'accueil des personnes âgées.

Le service prévention se concentre sur les immeubles de grande hauteur (IGH), les études et les visites sensibles. Il s'assure de la mise en œuvre des mesures permettant de limiter les risques d'incendie, de favoriser l'évacuation des personnes et de faciliter l'intervention des secours. Les visites périodiques sont assurées par les officiers présents dans les centres et formés à cette mission. Chaque centre dispose de personnels formés à la prévention et mobilisés pour les études et visites organisées dans le cadre de la commission départementale de sécurité.

En 2021, le SDMIS a réalisé près de 2 000 visites, dont 1 447 visites périodiques. Le taux de réalisation des visites obligatoires sur les dernières années est proche de 100 %, ce qui traduit un suivi approfondi par le service de prévention. Le nombre d'avis défavorables s'établit à 111, dont 16 locaux à sommeil, soit environ 2 % de l'ensemble des ERP suivis.

Un officier du service prévention est dédié au suivi des avis défavorables. Si les relances n'aboutissent pas, il peut solliciter la préfecture pour l'envoi d'un courrier au maire, autorité administrative chargée de leur fermeture éventuelle. Sur le plan opérationnel, les établissements sous avis défavorable sont identifiés comme tels et entraînent la mobilisation de capacités d'intervention renforcées en cas d'incendie.

Graphique n° 3 : Évolution du nombre d'avis défavorables depuis 2014



Source : SDMIS – bilan 2021 de la CCDSA et mise à jour 2022

L'évolution bâtiminaire, en particulier au regard des nouveaux matériaux et techniques de construction, obligent le SDMIS à adapter son analyse et ses interventions en cas d'incendie :

panneaux solaires (risque d'électrocution *via* les lances à incendie), isolation extérieure (risque de propagation du feu par l'extérieur), immeubles en bois (résistance au feu à étudier). La suppression de la commission centrale de sécurité en 2014, conjuguée avec la possibilité donnée aux maîtres d'ouvrage et architectes de déroger à la réglementation tant que les objectifs de sécurité sont satisfaits³⁴, a eu pour effet de faire varier l'appréciation du risque, pour des projets similaires, d'un département à l'autre. Les retours d'expérience et les éléments de doctrine départementaux établis par la DPOS sont relayés aux centres d'incendie et de secours lors des formations annuelles puis intégrés dans leurs modalités d'intervention.

2.3.3 Une activité opérationnelle consacrée à 80 % au secours à la personne

Avec 17 800 interventions supplémentaires entre 2015 et 2022, l'activité du SDMIS a augmenté sur la période de contrôle, du fait du secours à personne (+ 20 800 interventions). La hausse des interventions entre 2015 et 2021 (+ 9,9 %) est plus forte que pour l'ensemble des SDIS (+ 5,1 %), notamment en raison d'une hausse de la population (+ 4 %) nettement supérieure à la moyenne nationale (+ 1,8 %) sur cette période³⁵. Cette hausse se traduit dans l'évolution des durées moyennes d'engagement par garde de jour et de nuit. Ainsi, en 2022, les équipes en garde postée ont passé 19,4 % du temps de jour et 18,3 % du temps de nuit en intervention contre respectivement 16 % et 14 % en 2015. Cette augmentation n'a pas fait apparaître de rupture capacitaire. Au-delà des seules interventions comptabilisées dans le taux d'engagement, il convient également de prendre en compte les temps dédiés à la préparation physique, la remise en condition ou encore les activités liées à la vie de la caserne.

Tableau n° 1 : Évolution du taux d'engagement en garde postée, de jour et de nuit

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Jour</i>	16,1 %	16,6 %	18,3 %	20,1 %	20,9 %	17,1 %	18,1 %	19,4 %
<i>Nuit</i>	14,1 %	14,3 %	15,8 %	17,8 %	18,8 %	15,6 %	17,0 %	18,3 %

Source SDMIS

Chaque intervention représente un total de cinq hommes.heures. Par extrapolation, avec le plus souvent trois pompiers par équipe d'intervention, chaque intervention représente approximativement la mobilisation d'une équipe pendant une heure quarante.

En 2021, le SDMIS a réalisé 5 900 interventions pour 100 000 habitants, soit 9 % de moins que les six SDIS de l'échantillon de comparaison. Le nombre d'heures d'intervention pour 100 000 habitants est équivalent à la moyenne de ces six SDIS.

³⁴ Article GE2 de l'arrêté du 25 juin 1980 portant approbation des dispositions générales du règlement de sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public.

³⁵ Source : statistiques des services d'incendies et de secours, DGSCGC, édition 2022 et 2016 (données 2021 et 2015) et INSEE (France métropolitaine).

Tableau n° 2 : Répartition des interventions

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Secours à personne (SUAP / AMU)</i>	75 228	78 639	82 136	93 569	88 033	79 136	88 284	96 059
<i>Accident de circulation</i>	6 386	6 378	6 615	6 879	7 342	5 938	7 698	7 957
<i>Incendie</i>	7 673	6 872	7 780	7 825	8 564	7 293	6 680	7 082
<i>Opérations diverses</i>	12 069	11 024	12 087	10 525	10 005	9 364	8 726	8 057
<i>Total</i>	101 356	102 913	108 618	118 798	113 944	101 731	111 388	119 155
<i>Total en hommes.heures</i>	491 577	485 749	518 108	567 854	565 162	508 655	556 940	594 563
<i>Hommes.heures par opération</i>	4,85	4,72	4,77	4,78	4,96	5	5	4,99

Source SDMIS

Comme dans les SDIS de même catégorie, 80 % des interventions du SDMIS concernent le secours à personne. La part dédiée au SUAP pourrait même augmenter du fait d'évolutions juridiques récentes. Le décret n° 2022-621 du 22 avril 2022 relatif aux actes de soins d'urgence relevant de la compétence des sapeurs-pompiers vient renforcer leurs prérogatives en leur donnant la possibilité de pratiquer certains actes de soins d'urgence en autonomie ou sur prescription du médecin régulateur du SAMU. Le texte prévoit qu'une convention locale entre l'établissement de santé autorisé au titre du service d'aide médicale urgente et le service d'incendie et de secours puisse déterminer les conditions de l'intervention d'un médecin de sapeurs-pompiers. Un avenant à la convention cadre entre le SDMIS et les HCL a été conclu en ce sens en septembre 2022, le processus d'intervention détaillé du médecin sapeur-pompier devant être précisé lors de l'actualisation du recueil SDMIS/SAMU des procédures opérationnelles partagées.

L'implication du SDMIS dans la crise sanitaire

L'incidence de la crise sanitaire sur l'activité du SDMIS a été double :

- Premièrement, en termes d'activité courante, les périodes de confinement ont conduit à une réduction du nombre d'interventions de 11 % entre 2019 et 2020, passant de 114 000 interventions à 102 000 interventions. Cette baisse correspond principalement au recul des interventions pour accidents de la route (- 1 400) et des secours à personne (- 9 000).
- Deuxièmement, le SDMIS est intervenu dans deux principaux domaines pour répondre à la crise : la vaccination avec la réalisation de 579 149 injections en 2021 dont 345 151 pour le centre de vaccination du Groupama Stadium, 212 093 pour celui de Villefranche et 21 905 pour les autres centres. S'y ajoute l'activité de test réalisée à l'aéroport Saint Exupéry pour les voyageurs en provenance de pays dits « à risques » (59 683 prélèvements réalisés entre août 2020 et mars 2022.)

En 2021, sur l'ensemble des interventions de secours urgents à personne, 2 200 d'entre elles, soit 2,55 %, ont été réalisées avec des effectifs inférieurs à ceux prescrits par le CGCT³⁶. S'agissant des incendies, ce taux s'élève à 8,86 % soit 592 départs en sous effectifs. Ces ratios sont proches de ceux observés dans des SDIS d'envergure comparable³⁷.

Les délais entre la prise de l'appel et l'arrivée du premier engin sur place sont maîtrisés compte-tenu de la densité du maillage territorial. Tout type d'intervention confondu, ce délai total s'élève à 13 minutes et 56 secondes (13 min 50 s pour les secours à personnes et 14 min 15 s pour les incendies). La moyenne des délais d'intervention des six SDIS de l'échantillon de comparaison s'établit à 14 min 17 secondes.

On constate cependant une hausse du délai moyen d'environ deux minutes depuis 2015, légèrement supérieure à l'augmentation au niveau national (+1 minute 36 s)³⁸. L'allongement constaté en 2020 et 2021 du fait des équipements de protection individuelle spécifiques à la Covid ne saurait expliquer à lui seul cette dégradation. L'augmentation des délais suit la même tendance dans les casernes urbaines et rurales. Elle concerne à la fois le délai entre l'alerte et le départ en intervention et celui entre le départ et l'arrivée sur site. Aucune explication majeure n'a pour l'heure été trouvée.

La chambre invite le SDMIS à étudier en profondeur et à objectiver les raisons de cet allongement des délais d'intervention.

La Fête des Lumières : une manifestation exceptionnelle qui mobilise le SDMIS

L'édition 2022 de la fête des lumières a accueilli dans le centre de Lyon, du 8 au 11 décembre, plus de 2 millions de visiteurs. Plus de 5 000 personnes sont mobilisées pour assurer la sécurité et l'organisation.

A cette occasion, et de façon unique en France, le plan ORSEC est déclenché de manière préventive. Le poste de commandement activé regroupe les services de police nationale et municipale, un représentant des entreprises de sécurité privée, les équipes techniques de la ville de Lyon, le SDMIS, le SAMU, la Croix-Rouge et les responsables des transports en commun lyonnais.

Le SDMIS mobilise sur le périmètre de l'événement huit « casernes déportées » regroupant au total 140 sapeurs-pompiers et 36 engins prêts à intervenir, dont des équipes du groupe de reconnaissance d'extraction et de sauvetage pour extraire les victimes en cas d'attentat et deux embarcations et des plongeurs. Les moyens NRBC sont en alerte et les hôpitaux augmentent leurs capacités pour accueillir d'éventuelles victimes en cas de mouvement de foule ou d'attentat.

Des postes de secours tenus par la Croix-Rouge assurent les premiers secours et des postes médicaux avancés peuvent être déployés dans des lieux recensés à l'avance au sein du périmètre si nécessaire.

³⁶ Article R. 1424-42.

³⁷ Le taux d'intervention global en effectif incomplet 2021 est par exemple de 5,4 % pour le SDIS de l'Isère.

³⁸ Augmentation 2015-2021 pour l'ensemble des SDIS. Statistiques des services d'incendies et de secours, DGSCGC, édition 2022 et 2016 (données 2021 et 2015).

2.3.4 Des appels d'urgence en hausse

Le centre de traitement des appels (CTA) du SDMIS repose sur dix à douze personnes présentes simultanément et chargées de prendre en compte les appels d'urgence et d'y apporter une réponse adaptée. L'organisation générale s'articule autour d'un chef de plateforme, d'un chef de salle, d'adjoints au chef de salle, d'opérateurs et d'adjoints santé.

Le CTA reçoit 500 000 appels par an. Le nombre de décrochés dépasse les 430 000 soit un taux de décrochés de 88 % sur la période – le solde correspondant aux abandons d'appels. Le délai moyen d'attente est de 17 secondes et le temps de communication s'établit en moyenne à deux minutes. Le ratio moyen d'interventions enclenchées par rapport au nombre total d'appels est stable autour de 22 % sur la période.

Tableau n° 3 : Nombre d'appels et nombre d'opérations de secours

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre appels</i>	476 963	471 101	479 346	511 858	531 322	478 982	494 093	504 581
<i>nombre opérations de secours</i>	101 356	102 913	108 618	118 798	113 944	101 731	111 388	119 155
<i>ratio OP/appels</i>	21,3 %	21,8 %	22,7 %	23,2 %	21,4 %	21,2 %	22,5 %	23,6 %

Source : SDMIS

Le CTA est en lien direct avec ses partenaires, en particulier le centre opérationnel de la gendarmerie, la salle d'information et de commandement de la police nationale et le SAMU.

Le CTA est distinct de celui de la régulation 15 assurée par le SAMU. Plusieurs tentatives de rapprochement physique ont eu lieu sans jamais aboutir. La mutualisation 15/18 n'est pas à l'ordre du jour, pour deux raisons principales. D'une part, les deux entités ont acquis une taille importante qui rend difficile un rapprochement dans une même unité géographique. D'autre part, le SAMU suit des orientations stratégiques qui l'éloignent d'une mutualisation avec le 18. En effet, une expérimentation est en cours en matière de « service d'accès au soin » (SAS)³⁹. Sur le plan opérationnel, cette absence de mutualisation est atténuée par un effort sur la qualité des échanges informatiques entre les deux services et par l'expérimentation à compter d'octobre 2022 du placement d'un officier de liaison du SDMIS au centre de régulation des appels 15.

2.3.5 Des efforts mis en œuvre pour limiter les « carences ambulancières »

Les « carences ambulancières » correspondent à des transports sanitaires non urgents et non vitaux assurés par les SDIS pour pallier l'absence d'ambulance privée pour réaliser la

³⁹ Dispositif de premier niveau de réponse pour le traitement des appels sans urgence vitale en orientant l'appelant vers une « salle d'attente » numérique où il pourra s'entretenir avec un médecin. Il a été mis en place par le « pacte de refondation des urgences » du 9 septembre 2019.

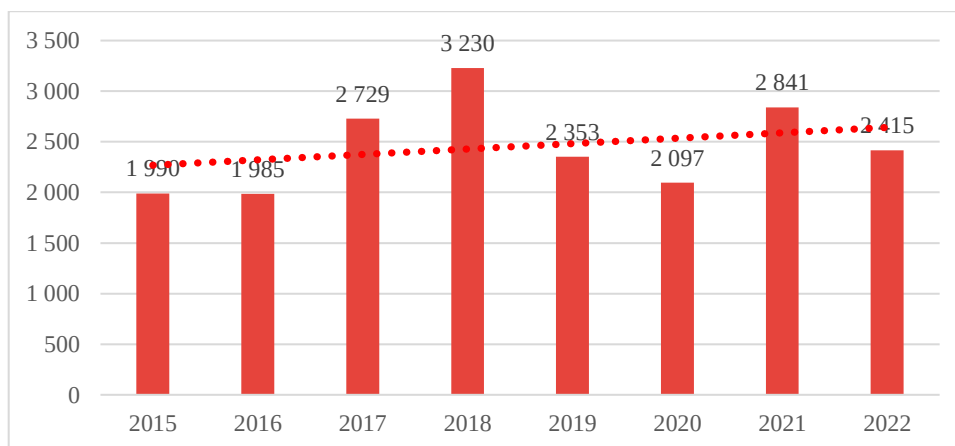
mission. Elles constituent pour les SDIS un surcroît d'activité non justifié, bien que souvent nécessaire.

L'article L. 1424-42 du CGCT prévoit que les SDIS ne sont tenus de procéder qu'aux seules opérations de secours se rattachant directement à leurs missions et peuvent demander aux personnes bénéficiaires ou demandeuses de missions ne s'y rattachant pas une participation aux frais, dans les conditions déterminées par délibération du conseil d'administration. Cet article a été complété par la loi n° 2021-1520 dite Matras du 25 novembre 2021 pour préciser que « *S'ils ont été sollicités pour des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de leurs missions, ils peuvent différer ou refuser leur engagement afin de préserver une disponibilité opérationnelle (...)* ». Il est également prévu qu'« *à la demande du service d'incendie et de secours, les carences peuvent être constatées par le service d'aide médicale urgente, après la réalisation de l'intervention* »⁴⁰. Une convention entre le SDMIS et les hospices civils de Lyon définit les relations entre le SDMIS et le SAMU.

Atteignant 2 415 interventions en 2022, les carences ont connu une hausse tendancielle sur la période. Elles ont néanmoins baissé entre 2021 et 2022, à la fois en valeur absolue, passant de 2 841 à 2 415 et en proportion de l'activité de secours à personnes, passant de 3,2 % à 2,5 %.

Ces prises en charges indues pèsent sur le reste de l'activité opérationnelle. La majorité des carences concerne la métropole lyonnaise même si certaines casernes rurales connaissent des taux de carence de l'ordre de 12 ou 13 % de l'ensemble des secours à personnes.

Graphique n° 4 : Évolution des carences depuis 2015



Source SDMIS

Le SDMIS évalue le coût annuel moyen à 680 000 euros soit près de 4,7 M€ entre 2015 et 2021. Il refacture près de 300 000 euros par an en moyenne.

Pour limiter la part des carences ambulancières dans le total des secours à personnes, le SDMIS et le SAMU expérimentent le détachement d'un officier de liaison du SDMIS au sein du centre de régulation des appels 15, en lien avec le coordonnateur ambulancier. La mise en place d'une garde ambulancière 24h/24h pourrait contribuer à faire baisser la part des carences assurées par le SDMIS, dont l'objectif est de les supprimer pour augmenter ses capacités

⁴⁰ En cas de désaccord est prévue une commission de conciliation paritaire.

opérationnelles et limiter les effets négatifs sur l'attractivité du volontariat (SPV engagés pendant leur temps de travail sur des missions ne relevant pas de leur compétence).

Par ailleurs, le SDMIS réalise des missions de transport pour le compte et à la demande des SMUR lorsque ce dernier est engagé sur une intervention. Or, la loi Matras a prévu que, comme pour les carences ambulancières « *Les moyens mis à la disposition des établissements de santé par les services d'incendie et de secours, au bénéfice des structures mobiles d'urgence et de réanimation, font l'objet d'une prise en charge par les établissements de santé.* ». Compte tenu du coût estimé par le SDMIS de ces transports (7 000 interventions par an à 200 euros, soit environ 1,4 M€), la chambre recommande, comme l'inspection générale de la sécurité civile avant elle, de conclure une convention de facturation des transports réalisés en appui du SMUR. Un avenant à la convention HCL-SDMIS du 31 mars 2021 pourrait en constituer le support.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le SDMIS s'est engagé à des échanges avec la direction des HCL pour examiner les conditions de mise en place d'une convention.

Recommandation n° 2. : Conclure avec le SAMU une convention relative à la refacturation des interventions en substitution ou en complément d'un véhicule SMUR.

2.3.6 Des activités, qui relèvent du secteur privé, à refacturer

Trois principaux types d'intervention sont à souligner :

- les interventions type « nids de guêpe », pour lesquelles il n'existe ni règle uniforme d'intervention ni facturation dans le département. Dans la mesure où des sociétés privées sont mobilisables et où l'existence d'un risque vital n'est pas avérée, le SDMIS ne devrait pas intervenir. Ces interventions ont généré 857 sorties en 2021 ;
- les interventions en EPHAD : ces interventions ont fortement augmenté sur la période récente alors même que ces établissements sont censés disposer en interne des personnels formés à la prise en charge des personnes âgées. Une facturation pourrait et devrait être mise en place. En 2021, cela a représenté 965 interventions ;
- les interventions sur déclenchement de téléalarmes : des sociétés privées proposent des instruments individuels de déclenchement de l'alerte et établissent le lien avec les proches ou la famille en cas de besoin. Toutefois, sans réponse de ces derniers, les pompiers sont sollicités sans que la situation ne le justifie toujours. Environ 3 000 interventions de ce type ont lieu chaque année. Une facturation des déplacements indus pourrait être mise en place.

Dès lors, la chambre invite le SDMIS à uniformiser sa doctrine d'intervention pour ces trois cas de figure, ainsi qu'à mettre en place un dispositif de facturation systématique en cas d'intervention non justifiée.

Les interventions concernant des personnes bloquées dans les ascenseurs et les services au profit d'événements sportifs font déjà l'objet d'une facturation sur la base du nombre d'heures et du nombre de sapeurs-pompiers volontaires participant aux dispositifs. La chambre invite le SDMIS à facturer aux opérateurs privés le coût complet des interventions, sur la base d'une nouvelle délibération.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le SDMIS défend un territoire peuplé de 1,9 million d'habitants caractérisé par une forte densité et l'exposition à de nombreux risques (nombreux établissements SEVESO, métros, immeubles de grande hauteur, grands rassemblements, attentats, ...). Ce territoire est couvert par 101 casernes dont 21 comprenant une garde postée et 80 de proximité reposant uniquement sur les disponibilités des SPV. Certains secteurs présentent ponctuellement des difficultés de couverture en raison de la moindre disponibilité des SPV en journée de semaine. Mais le maillage du territoire permet de faire intervenir rapidement la caserne de second rang en cas de difficulté.

Le nombre d'interventions a augmenté de 18 % depuis 2015, pour atteindre 119 000 interventions en 2022, sous l'effet de la hausse des secours à personne, qui représentent 80 % de l'activité. Le délai d'intervention est maîtrisé à 11 minutes 31 secondes et reste en dessous de la moyenne des SDIS comparables. Mais un net allongement de ce délai a été constaté depuis 2015, dont le SDMIS devrait analyser les causes.

La crise sanitaire a entraîné un net recul (- 11 %) des interventions en 2020, en particulier les secours à personne et les accidents de la circulation, mais a conduit le SDMIS à participer à l'activité de vaccination (579 000 injections en 2021) et de test (59 683 réalisés à l'aéroport de Lyon).

Les moyens incendie pourraient être optimisés hors de la métropole lyonnaise, par une diminution du nombre de fourgons pompe tonne et dans la perspective d'arrivée de nouveaux moyens d'extinction mobilisant moins de pompiers dans les années à venir.

Afin de poursuivre les efforts en matière de limitation des carences ambulancières et d'assurer leur refacturation lorsque des véhicules du SDMIS sont engagés à la demande du SAMU, la chambre recommande de conclure une convention avec ce dernier. Par ailleurs, le nombre d'interventions hors des compétences légales du SDMIS reste élevé et ces interventions devraient toujours faire l'objet d'une refacturation.

Enfin, le SDMIS joue également un rôle efficace et déterminant dans la planification et dans la prévention, notamment s'agissant des établissements recevant du public.

Au final, le SDMIS apparaît sur le plan opérationnel comme un établissement parmi les plus reconnus et les plus avancés techniquement parmi les SDIS.

3 LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

3.1 L'organisation de la direction des ressources humaines

La direction des ressources humaines (DRH) du SDMIS se compose de quatre groupements, ayant en charge la gestion des effectifs selon leur filière d'emploi – sapeurs-

pompiers professionnels (SPP), personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATs), sapeurs-pompiers volontaires (SPV) – et l'école de formation.

La gestion statutaire et le suivi des effectifs et du temps de travail sont effectués à la DRH, tandis que la direction des groupements territoriaux a en charge l'élaboration et le suivi des plannings de garde.

Le SDMIS adhère depuis 2014 au socle commun de compétences proposé par le centre de gestion, qui assure à son profit le secrétariat du comité médical, une assistance juridique statutaire, une assistance au recrutement et un accompagnement à la mobilité des agents, une assistance à la fiabilisation des droits en matière de retraite, une désignation des référents laïcité et déontologie⁴¹.

Les dossiers individuels consultés lors de l'instruction apparaissent bien tenus.

3.2 Les effectifs du SDMIS

3.2.1 La composition des effectifs

Les effectifs du SDMIS sont répartis en deux branches, l'une opérationnelle avec les SPP, les SPV et les membres du service de santé et de secours médical (SSSM)⁴², l'autre administrative et logistique, destinée au soutien du corps, avec les PATs.

Les SPP, comme les PATs, peuvent exercer des activités de SPV : il s'agit des agents dit « à double statut ». 35 % des SPP du SDMIS ont un double-statut, contre 49 % des SPP en moyenne dans les six SDIS de l'échantillon de comparaison⁴³.

Au 1^{er} janvier 2023, 1 297 SPP, 4 214 SPV⁴⁴ et 367 PATs concouraient à l'exercice des missions du SDMIS.

⁴¹ Le centre de gestion assure également les missions dites pluriannuelles (médecine de prévention et inspection hygiène et sécurité). Depuis 2022, le SDMIS adhère aussi au dispositif de signalement des actes de violence, de discrimination, de harcèlement et d'agissements sexistes.

⁴² Les professionnels de santé, médecins et infirmiers, qui composent le SSSM interviennent en soutien des sapeurs-pompiers en intervention, réalisent des missions de surveillance de leur condition physique et de médecine professionnelle et d'aptitude. Ils participent en outre aux missions de secours aux personnes.

⁴³ Échantillon comprenant les SDIS des départements de plus de 1,4 million d'habitants (sauf celui de la Gironde étant donné la superficie et la surface forestière très importantes) : Haute Garonne, Loire Atlantique ; Nord, Pas-de-Calais, Seine-et-Marne, Yvelines. Statistiques des services d'incendies et de secours, DGSCGC, édition 2022 (chiffres 2021).

⁴⁴ Selon le périmètre retenu, le SDMIS compte :
- 5 100 SPV au total, y compris ceux dont l'engagement est suspendu, ou en cours de formation ;
- 4 769 SPV disposant d'un poste opérationnel dans la base (donc formés), même si leur engagement est actuellement suspendu ;
- 4 214 SPV actifs (sans comptabiliser ceux en cours de formation ou dont l'engagement est suspendu).

Tableau n° 4 : Effectif SPP et SPV
(hors apprentis, services civiques et vacataires)
(en janvier⁴⁵ de chaque année)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>SPV (actifs)</i>	4 055	4 015	4 016	4 070	4 137	4 207	4 339	4 214	4 214 ⁴⁶
<i>SPV hors doubles statuts</i>	3 681	3 626	3 617	3 664	3 726	3 784	3 933	3 855	3 855
<i>SPP et SSSM</i>	1 240	1 235	1 225	1 224	1 237	1 270	1 261	1 240	1 297
<i>dont non-officiers</i>	1 017	1 014	1 006	1 003	1 011	1 042	1 036	1 012	1 061
<i>dont officiers</i>	142	143	136	142	144	148	142	140	151
<i>dont officiers supérieurs</i>	56	54	58	55	57	56	58	57	57
<i>dont SSSM</i>	25	24	25	24	25	24	25	31	28

Sources : données de la paye, SDMIS, retraitement CRC

Tableau n° 5 : Effectif du SDMIS – SPP et PATS
(hors apprentis, services civiques et vacataires)
(en janvier de chaque année)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>SPP et SSSM</i>	1 240	1 235	1 225	1 224	1 237	1 270	1 261	1 240	1 297
<i>PATS</i>	360	355	355	366	381	384	373	375	367
<i>dont filière administrative</i>	191	183	181	186	187	186	177	182	174
<i>A</i>	29	30	28	29	31	32	34	30	33
<i>B</i>	31	28	31	31	30	27	28	24	24
<i>C</i>	131	125	122	126	126	127	115	128	117
<i>dont filière technique</i>	169	172	174	180	194	198	196	193	193
<i>A</i>	20	21	31	31	42	49	49	46	47
<i>B</i>	39	39	30	34	33	36	36	34	37
<i>C</i>	110	112	113	115	119	113	111	113	109
<i>Effectif SDMIS</i>	1 600	1 590	1 580	1 590	1 618	1 654	1 634	1 615	1 664

Sources : données de la paye, SDMIS, retraitement CRC

Le taux de professionnalisation représente la part des SPP dans l'effectif total de sapeurs-pompiers. Au SDMIS, il s'établit au quart des effectifs environ (cf. annexe 3).

La chambre a contrôlé la cohérence entre l'état des effectifs figurant annexé au compte administratif 2021 et les effectifs rémunérés par le SDMIS. Un décalage est observé entre les

⁴⁵ Les recrutements de sapeurs-pompiers ayant lieu en début d'année, le mois de janvier a été retenu comme référence pour les analyses d'effectifs, en cohérence avec la pratique du SDMIS.

⁴⁶ Les données relatives aux SPV pour 2023 n'étant pas encore disponible à la date de rédaction de ce rapport, les données 2022 ont été retenues.

emplois budgétaires et des emplois pourvus en nombre supérieur, ou encore des agents rémunérés en nombre inférieur aux emplois pourvus, nécessitant de fiabiliser les informations.

3.2.2 L'évolution de la masse salariale et des effectifs

3.2.2.1 La masse salariale augmente de 2 % par an.

Tableau n° 6 : Évolution des charges de personnel entre 2015 et 2022 (en M€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	VAM
<i>Charges de personnel</i>	96,7	96,4	100,5	100,6	103,1	106,6	109,2	111,2	2,0 %

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

La masse salariale représente 111 M€ en 2022. Le SDMIS attribue en outre au comité d'animation sociale et culturelle (CASC) une subvention annuelle, fixée à 1,9 % de la masse salariale, qui lui permet de verser un ensemble de prestations à ses adhérents.

L'année 2022 a été marquée par la hausse de 3,5 % du point d'indice, au 1^{er} juillet, puis par la revalorisation de 3,5 % des vacances versées aux SPV à partir du 1^{er} octobre. Le SDMIS évalue l'impact de ces mesures, en année pleine, à 3,5 millions d'euros.

3.2.2.2 Les effectifs de SPP, SPV et PATS

Sur la période 2015-2022, l'activité du SDMIS mesurée en nombre d'interventions s'est accrue de 18 %.

Sur cette période, les effectifs de SPP progressent de 57 postes, soit + 5,6 %, avec une accélération en fin de période, la crise sanitaire ayant entraîné un report des concours de recrutement.

Les effectifs de PATS s'accroissent de 7 postes, soit + 1,9 %, essentiellement en raison du recrutement d'agents de la filière technique (+ 24 postes, contre - 7 postes administratifs).

Le nombre de SPV, tous statuts confondus (unique et double) augmente sensiblement depuis 2018, conséquence de la mise en place de l'engagement différencié⁴⁷.

⁴⁷ Il offre la possibilité aux SPV de n'exercer qu'une, deux ou trois des quatre missions (incendie, secours aux personnes, secours routiers et protection des personnes, des biens et de l'environnement). Cf partie 3.4.2.

3.2.2.3 Le recours au personnel non-titulaire

Sur la période sous revue, le SDMIS a signé 527 contrats avec 227 agents non-titulaires, dont 67 apprentis⁴⁸. 80 % de ces contrats ont permis de faire face à des accroissements temporaires d'activité ou de remplacer du personnel absent. 13 % sont des contrats d'apprentissage. Et enfin le solde, 6 %, a concerné des postes permanents. Les contrats portent majoritairement (76 %) sur des emplois de catégorie C. Les filières administrative (53 %) et technique (41 %) sont prépondérantes. Le SDMIS recourt marginalement à des agents non titulaires pour la filière SPP (6 % des contrats, pour des emplois de médecin, pharmacien ou infirmier).

Hors apprentis et contrats à durée indéterminée, les agents non titulaires représentent en moyenne 21 ETP par an.

Un tableau produit par le SDMIS détaille les motifs de recrutement, grades des agents recrutés, services d'affectation et matricules des agents remplacés. L'analyse d'un échantillon d'une vingtaine de dossiers individuels a montré des écarts entre les éléments figurant aux dossiers et ce tableau de gestion, notamment pour ce qui est des motifs de recrutement.

La chambre observe aussi la conclusion de contrats successifs avec une variation des motifs de recrutement. En particulier, si la durée initiale ou cumulée de ces contrats conclus dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire respecte l'article 3-2 de la loi statutaire de 1984⁴⁹ il est fréquent que le SDMIS enchaîne avec des contrats fondés sur un autre motif de recrutement.

Les dossiers de recrutement ne sont pas toujours complets. Si certains permettent de vérifier l'organisation d'une procédure de recrutement (déclarations de vacances d'emploi, candidatures reçues, comptes-rendus d'entretien) et de s'assurer de l'impossibilité de recruter un fonctionnaire, d'autres sont lacunaires.

La chambre a identifié au moins trois cas où les agents contractuels recrutés avaient été préalablement employés par le SDMIS, soit dans le cadre d'un contrat d'apprentissage, soit au titre de sous-traitant. Pour l'un des ingénieurs contractuels recrutés, le dossier de recrutement ne contient aucune autre information que le CV de l'intéressé. En outre, le SDMIS a pratiqué à plusieurs reprises des déclarations de vacances d'emplois qui respectent formellement l'obligation de publicité de l'intitulé de poste, sans toutefois cocher la case prévoyant la diffusion d'une annonce précisant les missions du poste sur le site du centre de gestion. Ceci limite les possibilités pour les fonctionnaires de se porter candidats et ne permet pas de s'assurer du caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire, prescrit par le décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels.

⁴⁸ Certains agents non titulaires, ou apprentis, pouvant avoir bénéficié de plusieurs contrats successifs.

⁴⁹ « (...) Le contrat est conclu pour une durée déterminée qui ne peut excéder un an. Il ne peut l'être que lorsque la communication requise à l'article 41 a été effectuée. Sa durée peut être prolongée, dans la limite d'une durée totale de deux ans, lorsque, au terme de la durée fixée au deuxième alinéa du présent article, la procédure de recrutement pour pourvoir l'emploi par un fonctionnaire n'a pu aboutir ».

3.2.2.4 Les lignes directrices de gestion 2021-2026 et les effectifs

Suite à un important mouvement social local en décembre 2018, le conseil d'administration a voté l'accroissement de 50 postes de SPP à l'horizon 2023, à raison de 10 par an. Les lignes directrices de gestion du SDMIS pour la période 2021-2026 reprennent cet objectif. Les difficultés de recrutement rencontrées depuis 2020 n'ont pas permis de mettre en œuvre immédiatement les accroissements d'effectifs présentés au CA du 20 décembre 2018. L'organisation de concours en 2021 et 2022 a permis de résorber le retard début 2023.

Tableau n° 7 : Objectifs affichés et recrutements effectués de SPP non officiers

<i>Année de référence</i>	Objectifs affichés dans le PV du CA de décembre 2018	Effectif réel au 1^{er} janvier	Écart
2019	1 020	1 011	9
2020	1 030	1 042	Dépassé
2021	1 040	1 036	4
2022	1 050	1 012	38
2023	1 060	1 061	Atteint

Source : CA de décembre 2018, données paye retraitement CRC

En outre, le CA de décembre 2018 s'est saisi de la question des fonctions respectives des sergents et adjudants, qui a également été intégrée dans les lignes directrices de gestion. Depuis 2012, les sergents occupent un emploi opérationnel, quand les adjudants occupent un emploi opérationnel supérieur. En décembre 2018, le SDMIS comptait 380 adjudants, mais aussi 310 sergents détenant l'ancien diplôme INC2, leur permettant de tenir la fonction de chef d'agrès incendie et l'accès au grade d'adjudant. 300 sapeurs et sergents détiennent le diplôme INC1, nouvelle version issue de la refonte des filières. 310 sergents « *ont le diplôme de ceux du dessus et (...) ne sont pas au-dessus* », pour reprendre les termes du président du SDMIS⁵⁰. Le SDMIS s'engageait donc à nommer chaque année, au 1^{er} janvier, 62 de ces sergents au grade d'adjudant. En outre, afin de ne pas « *boucher l'horizon des plus jeunes* », le président du SDMIS annonçait que des postes complémentaires d'adjudants seraient créés (en plus des 310).

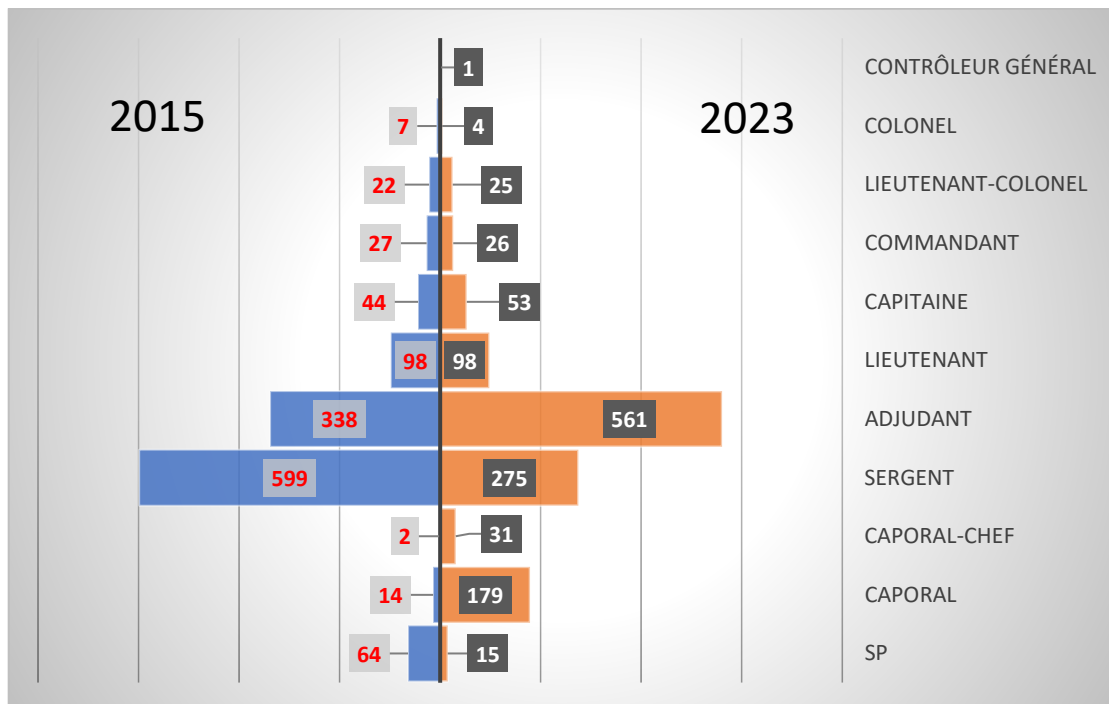
L'évolution des effectifs dans les grades de sergent et d'adjudant reflète la mise en œuvre de cette démarche à partir de 2019. Les promotions sont allées au-delà des objectifs des lignes directrices de gestion, notamment pour promouvoir des sergents ayant effectué une mobilité au sein du centre de traitement de l'alerte ou de l'école départementale-métropolitaine de formation.

Tableau n° 8 : Évolution du nombre d'adjudants par rapport aux objectifs

<i>Nombre d'adjudants</i>	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Cible prévue par la délibération du 20 décembre 2018</i>	420	460	500	540	580
<i>Effectif payé au 1^{er} janvier</i>	374	504	486	528	561
<i>Effectif payé au 31 décembre</i>	426	491	534	562	n.c.

Source : données de la paye, retraitement CRC

⁵⁰ Compte-rendu du CA de décembre 2018, page 35.

Graphique n° 5 : Pyramide des grades 2015 et 2023 (filrière incendie et secours, au 1^{er} janvier)

Source : données de la paye, retraitement CRC

La comparaison des grades détenus par les agents présents en janvier 2015 et en décembre 2022 figure dans un tableau (en annexe 3) retraçant leur trajectoire professionnelle.

Une majorité des agents présents en 2015 et encore en poste a bénéficié d'un avancement d'un, voire de deux grades, à fin 2022 (59 %). Si on écarte les agents qui occupaient en 2015 un grade terminal de leur cadre d'emplois, pour lesquels un changement de grade requiert un changement de cadre d'emplois, cette proportion monte à 74 %.

3.2.2.5 Les ratios d'encadrement

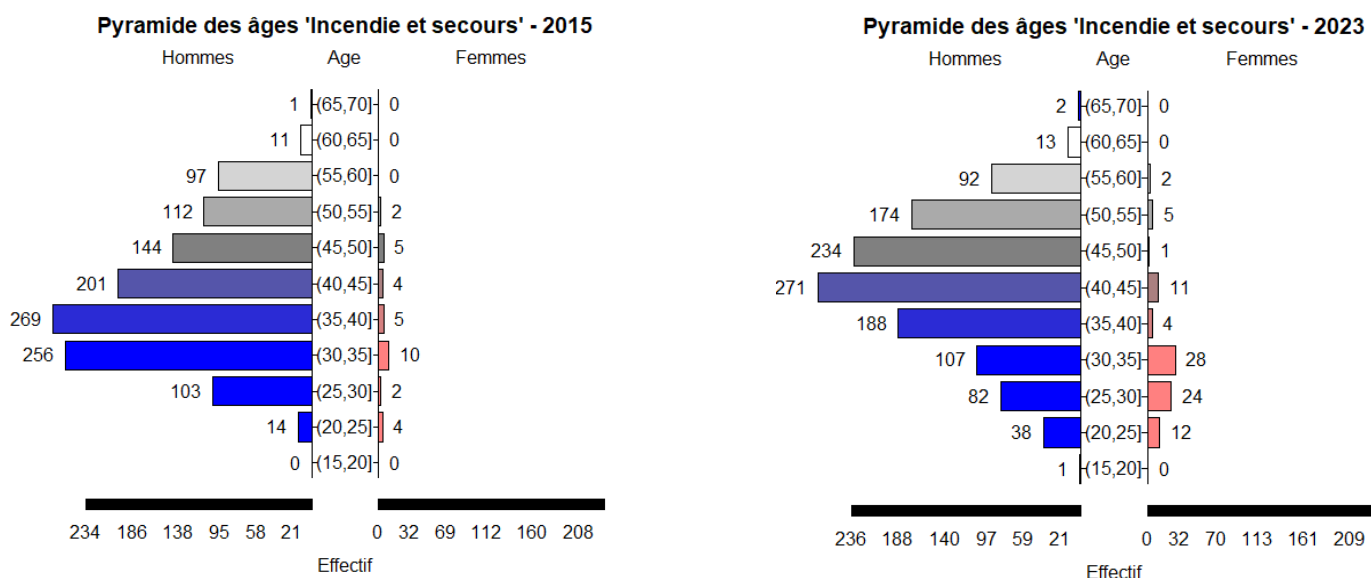
Les effectifs d'encadrants du SDMIS sont régis par les articles R. 1424-23-1, R. 1424-23-2 et R. 1424-23-3 du CGCT qui fixent des plafonds tenant-compte notamment des effectifs de l'établissement et du nombre de groupements. Au SDMIS les effectifs maximums réglementaires sont de 22 lieutenants-colonels, 25 commandants, 77 capitaines, 201 lieutenants et 877 adjudants ou sergents. Ces plafonds sont respectés et n'appellent pas d'observation.

3.2.3 La démographie des effectifs et les enjeux de gestion associés

L'âge moyen des personnels a augmenté entre 2015 et 2022, passant de 41 ans et 9 mois à 43 ans et 3 mois. La problématique de l'âge est plus sensible pour les personnels de la filière incendie et secours.

3.2.3.1 La progression de l'âge moyen des agents de la filière incendie et secours

Graphique n° 6 : Pyramides des âges comparées – Effectifs de la filière Incendie et secours (en janvier)



Source : données de la paye, retraitement CRC

Entre 2015 et 2023, la part de SPP de moins de 35 ans passe de 31 % à 23 % de l'effectif, quand celle des SPP de plus de 45 ans passe de 30 % à 41 %. Cette évolution fait apparaître :

- une très forte représentation des sapeurs-pompiers entre 35 et 50 ans, à l'issue de 10 à 25 ans de carrière qui ont pu les mener vers des grades d'encadrement ;
- une nette montée en puissance des pompiers de plus de 45 ans, dont la disponibilité opérationnelle pourrait être moindre (encadrement et/ou contraintes physiques du poste).

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

3.2.3.2 La féminisation des effectifs incendie et secours est faible mais progresse

Si la féminisation des emplois administratifs est importante, et si celle des agents techniques tend à progresser sur la période sous revue, la part des femmes dans l'effectif de SPP s'établit à 6 % (filiale incendie et secours). Elle est bien supérieure chez les SPV, où elle atteint 20 % des effectifs.

La féminisation progresse avec le renouvellement des effectifs : les femmes représentent aujourd'hui 36 % des SPV entrants et le taux de féminisation des SPP, bien que faible, a triplé

en huit ans, passant de 2 % à 6 %. Les femmes représentent 2 % des SPP de plus de 45 ans, 4 % des SPP ayant entre 35 et 45 ans et 22 % des SPP de moins de 35 ans.

Le CA du SDMIS a approuvé début 2022 un plan d'actions en faveur de l'égalité femmes-hommes 2022-2024, composé de 44 actions. Les mesures s'articulent autour de la lutte contre les stéréotypes, le recrutement, l'accueil et l'intégration, la politique de formation, les conditions matérielles d'exercice des missions, la prise en compte de la maternité et de la parentalité. Depuis 2022, le SDMIS s'engage volontairement dans la réalisation d'un rapport annuel sur l'égalité femmes-hommes, présenté au CA lors du débat d'orientation budgétaire.

3.3 Le temps de travail

3.3.1 Les PATS

3.3.1.1 Le régime du temps de travail

Une délibération du 27 juin 2005 relative au temps de travail des PATS autorise les agents, sur la base de 1 607 heures travaillées annuellement, à opter pour différents régimes hebdomadaires générant des droits à congés RTT⁵¹. L'organisation retenue par le SDMIS respecte la durée annuelle du travail.

Le SDMIS applique une gestion dynamique des droits à RTT : ceux-ci sont crédités au compteur des agents au fil de l'écoulement de l'année et non en début d'année. Le ou les jours de fractionnement étaient crédités manuellement, après demande de l'agent, alors que ceci doit être fait automatiquement. Ce processus a été automatisé depuis le 1^{er} janvier 2023.

En l'absence de pointeuse, chaque agent en régime hebdomadaire remplit en début d'année une fiche récapitulant ses horaires, respectant une prise de poste entre 7h30 et 9h00 le matin et une pause méridienne de 45 mn minimum.

3.3.1.2 Le recours aux heures supplémentaires

La compensation des heures supplémentaires⁵² peut être réalisée en tout ou partie sous la forme d'un repos compensateur. A défaut, une délibération prévoyant l'indemnisation des heures supplémentaires est obligatoire et doit préciser la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit à cette indemnisation⁵³.

Le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) suppose la mise en place de moyens de contrôle automatisé des horaires de travail (pointage) permettant

⁵¹ Régimes de 8h, 7h45 ou 7h30 sur 5 jours hebdomadaires ou de 9 heures sur 4 jours hebdomadaires, ce dernier n'étant pas possible pour les agents à temps partiel.

⁵² 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.

⁵³ 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.

de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires. Toutefois, le versement des IHTS peut être effectué au vu d'un décompte déclaratif pour les personnels exerçant hors de leurs locaux de rattachement et les sites comprenant un effectif inférieur à dix agents, à condition qu'il soit contrôlable.

L'indemnisation d'heures supplémentaires au SDNIS pour les PATS se fait en l'absence de pointeuse et sans que le CA ait fixé par délibération la liste des emplois ouvrant droit à cette indemnisation⁵⁴. La chambre invite le SDNIS à voter une telle délibération et lui recommande de se doter d'une pointeuse pour les PATS et les SPP affectés à des fonctions administratives et techniques.

Recommandation n° 3. : Mettre en place un outil de contrôle automatisé du temps de travail

Sur la période sous revue, les PATS ont bénéficié de l'indemnisation de 44 036 heures supplémentaires, pour une somme brute de 844 076 €. En l'absence de délibération du CA suffisamment précise et de dispositif de contrôle automatisé des horaires ces sommes ont été irrégulièrement perçues par les agents, malgré la signature d'un état des heures supplémentaires par leurs supérieurs hiérarchiques et le directeur des ressources humaines.

L'analyse des fichiers de paie montre que le SDNIS a appliqué les majorations prévues pour les heures supplémentaires de nuit, de dimanche et de jour férié⁵⁵.

Tableau n° 9 : Volume d'heures supplémentaires indemnisées - PATS

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre total d'HS indemnisées</i>	3 551	3 453	3 657	4 240	4 985	4 088	13 262	6 799
<i>Nombre d'agents concernés</i>	75	79	79	81	89	70	169	148
<i>dont déclarant au plus 12 HS par an</i>	27	29	26	25	24	21	22	43
<i>dont déclarant au moins 60 HS par an</i>	22	20	21	22	25	22	80	41
<i>dont ayant perçu + de 25 HS au cours d'un mois au moins</i>	21	16	14	0	12	1	35	1
<i>Montant brut total perçu par les agents (hors part employeur)</i>	64 041	63 284	68 204	79 168	94 803	80 018	256 603	137 955

Source : données de la paie produites, retraitement CRC

⁵⁴ La délibération du 11 janvier 2002 relative à l'ARTT des PATS ne précise pas la liste des emplois ouvrant droit à cette indemnisation.

⁵⁵ Articles 7 et 8 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS.

L'explosion du nombre d'HS en 2021 résulte de la mobilisation des agents au centre de vaccination, une partie de ces heures ayant ensuite été remboursée par l'agence régionale de santé (ARS).

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* ».

La chambre a observé des situations de dépassement du plafond mensuel de 25 heures supplémentaires, sans que le comité technique n'ait été informé.

En outre, lorsque plus de 25 heures supplémentaires sont réalisées au cours d'un mois, 25 sont payées et le surplus est reporté sur le mois suivant. Ce système de report des heures supplémentaires effectivement réalisées pour ne pas dépasser ce contingent, permet de contourner l'obligation d'information du comité technique, devenu comité social.

Deux agents perçoivent 25 heures supplémentaires mensuelles de façon récurrente. Il n'est pas régulier de lisser sur plusieurs mois la réalisation d'heures particulièrement nombreuses réalisées un mois donné, ni d'en reporter le paiement selon la volonté de l'agent ou les besoins de l'administration.

Cette situation de dépassement répété et important du plafond mensuel de 25 heures supplémentaires pose une question d'organisation du travail et peut avoir des conséquences en matière d'hygiène et de sécurité. C'est pourquoi la chambre invite le SDMIS à analyser de telles situations au regard des éventuels risques encourus par les agents et à respecter l'obligation d'information du comité technique en cas de dépassement du contingent mensuel.

Un autre agent bénéficie de huit heures supplémentaires mensuelles de janvier 2015 à mars 2020 puis de novembre 2021 à décembre 2022. L'ensemble des heures supplémentaires payées de 2015 à 2022 ont été réalisées au cours de congés ou en RTT. Aucun élément n'accrédite la réalité des « *heures supplémentaires travaillées (en présentiel) décomptées des congés annuels* » portées sur les fiches d'heures supplémentaires.

La chambre rappelle que l'indemnisation des heures supplémentaires doit correspondre à un travail effectif et que tout complément de rémunération constitué d'un forfait d'heures supplémentaires est irrégulier. A supposer même ces heures effectuées, un agent en congés payés ne peut bénéficier, en plus de sa rémunération normale, d'une rémunération au titre des heures supplémentaires.

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, le SDMIS a indiqué avoir « *mis fin à la rémunération des heures supplémentaires en plus de la rémunération normale de ses congés payés* ».

La chambre invite le SDMIS à une plus grande rigueur dans la gestion des heures supplémentaires de ses agents.

3.3.2 La filière incendie et secours

3.3.2.1 Un temps de travail inférieur à la norme

La durée de travail des SPP est fixée, comme pour les autres agents de la fonction publique territoriale, à 35 heures hebdomadaires soit une durée annuelle de 1 607 heures⁵⁶. Le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001, qui précise les règles concernant le temps de travail des SPP, autorise notamment les SDIS à prévoir des périodes de garde de 24 heures dans la limite de 1 128 heures par semestre⁵⁷, 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 est alors réalisé en tenant compte du temps d'équivalence⁵⁸ fixé par le CA du SDMIS.

Le règlement intérieur du SDMIS repose sur un arrêté du 20 juin 2002 actualisé par la suite, plutôt général (rappel des droits et obligations des fonctionnaires...) et qui renvoie pour de nombreux éléments à une délibération ultérieure du conseil d'administration.

Une délibération du CA de 2002 a fixé un régime de droit commun pour les SPP basé sur des gardes de 12 heures. Il prévoyait la réalisation chaque année de 126 gardes de 12 heures et deux semaines de 40 heures consacrées à la formation réglementaire ou à d'autres obligations de service, soit 1 592 heures annuelles. Les agents bénéficiaient de 6 semaines de congés payés⁵⁹. Ce régime de travail a été porté à 1 607 heures en 2005 et est légèrement adapté pour les agents en poste au centre de traitement de l'alerte. Parmi les SPP non officiers, le régime de droit commun de gardes de 12 heures s'est renforcé et concerne aujourd'hui 59 % des effectifs, soit 12 points de plus qu'en 2015.

Cette même délibération a admis le principe du maintien, à titre dérogatoire, d'un régime de travail fondé sur des gardes de 24 heures qui concernait une partie seulement des agents⁶⁰. Seuls 29 % des effectifs sont en régime de 24 heures. Par délibération du CA du 30 juin 2014, le temps d'équivalence des gardes de 24 heures a été porté de 16 à 16,889 heures, ramenant le nombre de gardes annuelles de 95 à 90. Le temps de présence semestriel des SPP a été plafonné à 1 128 heures. Aujourd'hui, les agents soumis au régime de travail dérogatoire en 24 heures accomplissent 90 gardes annuelles de 24 heures auxquelles s'ajoutent 10 journées de 8 heures et une journée de 7 heures, ce qui correspond à la durée annuelle légale du travail de 1 607 heures.

Un dernier régime de travail à hauteur de 1 607 heures annuelles combine journées de 8 heures et gardes de 12 heures, essentiellement pour les officiers.

⁵⁶ Article 1^{er} du décret n° 2000-815 du 25 août 2000.

⁵⁷ Depuis le décret n°2013-1186 du 18 décembre 2013 relatif au temps de travail des SPP. Cette durée pouvait être supérieure par le passé (durée comprise entre 2 160 et 2 400 heures annuelles entre 2005 et 2013).

⁵⁸ Article 8 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 : « Une durée équivalente à la durée légale peut être instituée par décret en Conseil d'État (...) pour des corps ou emplois dont les missions impliquent un temps de présence supérieur au temps de travail effectif tel que défini à l'article 2. Ces périodes sont rémunérées conformément à la grille des classifications et des rémunérations ».

⁵⁹ Une délibération distincte fixait pour le CTA-CODIS un régime de 116 gardes de 12h, plus deux semaines de 40h, soit 1 472 heures annuelles. Ce volume a été porté à 1 487 heures annuelles en 2005.

⁶⁰ Principalement ceux effectuant déjà des gardes de 24h, le régime de 24 h n'étant pas applicable aux agents travaillant au CTA-CODIS ou dans les centres d'intervention hors métropole de Lyon.

Tableau n° 10 : Distribution des effectifs SPP non officiers, au 1^{er} janvier, selon les régimes de travail

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>SPP non officiers 12h</i>	47 %	49 %	51 %	54 %	53 %	60 %	60 %	59 %
<i>SPP non officiers 24h</i>	40 %	37 %	33 %	31 %	31 %	26 %	27 %	29 %
<i>CTA</i>	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %
<i>Autre</i>	7 %	8 %	10 %	9 %	10 %	8 %	7 %	6 %

Source : SDMIS

La chambre relève qu'en fonction de leur ancienneté, les SPP voient leur nombre de gardes de 24 heures diminuer à raison d'une garde en moins pour cinq années effectives en qualité de SPP. L'application de cette disposition conduit à un temps de travail inférieur à la durée légale, de façon parfois importante. Un SPP avec 20 ans d'ancienneté, par exemple, voit son temps de travail annuel réduit de 4 gardes de 24 heures soit 67,6 heures non travaillées en temps d'équivalence.

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.

En 2021, 925 gardes de 24 heures n'ont ainsi pas été effectuées, soit 15 622 heures une fois le temps d'équivalence appliqué, représentant 10 ETP. Dans un contexte où l'activité opérationnelle augmente, la chambre appelle le SDMIS à respecter la législation sur la durée annuelle du travail, ce qui permettra d'augmenter le potentiel opérationnel.

Recommandation n° 4. : Supprimer la réduction du nombre de garde en fonction de l'ancienneté afin de respecter la durée légale annuelle du travail.

3.3.2.2 Des autorisations spéciales d'absence généreuses

Les autorisations spéciales d'absence accordées aux SPP comme aux PATS sont plus généreuses que celles accordées aux agents de l'État. Notamment des jours d'absence pour maladie grave des parents, du conjoint (5 jours), des grands-parents, des frères et sœurs de l'agent (3 jours) sont prévus, de même que des autorisations d'absence pour le mariage de l'enfant (3 jours), de ses frères et sœurs (2 jours), de ses oncles, tantes, neveux, nièces (1 jour). Entre 3 et 5 jours sont accordés pour les décès de différents membres de la famille, y compris pour des cas non prévus pour les agents de l'État (décès d'un arrière-grand-parent).

2 158 jours d'autorisations spéciales d'absence ont été accordés au total en 2021. Cette générosité réduit nécessairement le potentiel opérationnel.

3.3.2.3 L'indemnisation des heures supplémentaires effectuées par les pompiers

Les sapeurs-pompiers professionnels membres des cadres d'emplois de catégorie B et C de lieutenants, sous-officiers, sapeurs et caporaux peuvent bénéficier des IHTS et des IFTS⁶¹.

Tableau n° 11 : Volume d'heures supplémentaires réalisées par les agents de la filière incendie et secours

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre total d'HS indemnisées</i>	20 538	29 300	29 411	30 570	28 893	15 601	20 575	32 532
<i>Nombre d'agents concernés</i>	620	665	655	700	665	549	580	679
<i>dont déclarant 12 HS annuelles ou moins</i>	262	210	208	178	154	216	160	163
<i>dont déclarant au moins 60 HS par an</i>	101	163	167	203	176	80	108	196
<i>ayant déclaré, au moins pour un mois, 25 HS ou plus</i>	47	70	77	0	37	0	17	1
<i>Montant brut total perçu par les agents (hors part employeur)</i>	399 222	598 906	620 122	697 189	680 441	367 069	432 156	844 503

Source : données de la paye, retraitement CRC

Le net fléchissement des heures supplémentaires en 2020 résulte de la baisse d'activité liée à l'épidémie de la Covid 19. La remontée constatée en 2021 correspond à l'activité liée aux centres de vaccination et de dépistage de Covid 19.

Enfin, des décisions de justice portant sur plusieurs contentieux relatifs à des heures supplémentaires effectuées en 2010 et 2011 par des SPP logés en caserne s'est traduit par le paiement, en 2022, de 533 167 € aux agents concernés au titre des IHTS et des majorations applicables, des frais de justice, du préjudice subi dans les conditions d'existence et des intérêts moratoires.

3.4 Le volontariat

Les sapeurs-pompiers volontaires (SPV) représentent un pilier du modèle français de sécurité civile, dont la spécificité est la complémentarité entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires.

⁶¹Sur 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 décr. n° 90-850 du 25 sept. 1990).

Le SDMIS comptait, en 2022, 4 214 SPV⁶² actifs pour 1 240 SPP. Les SPV représentent 79 % des effectifs de pompiers, soit davantage que dans les SDIS comparables (71 %). Ces SPV ont une durée d'engagement identique à celle des SDIS comparables⁶³. Eu égard à l'investissement consenti pour les former et à leur rôle opérationnel majeur, leur fidélisation est un enjeu fort.

3.4.1 Règles d'engagement des SPV

Par une délibération de 2010, le SDMIS a fixé les règles d'engagement des sapeurs-pompiers volontaires. La responsabilité de l'engagement relève de chaque chef de caserne, avec des règles de priorité d'affectation liées à la proximité du domicile du volontaire.

Près d'un quart des nouveaux SPV sont issus des jeunes sapeurs-pompiers, plus rapidement opérationnels car déjà en partie formés et ayant fait preuve de leur motivation et de leur capacité à supporter les contraintes de la fonction. Les SPV peuvent souscrire un engagement à partir de 16 ans⁶⁴.

Le SDMIS ne recourt pas aux astreintes pour les SPV mais ceux-ci signalent les plages horaires pendant lesquelles ils sont disponibles pour des interventions. Les vacances perçues correspondent à des heures d'activité en garde postée ou suite à déclenchement du bip et à des indemnités forfaitaires de certaines sujétions.

Un recours aux SPV différent selon les casernes

Dans certaines casernes urbaines (par exemple, Lyon Gerland), les SPV effectuent principalement des gardes postées de 12 heures, en mixité avec les SPP. Ces casernes, implantées dans des zones très denses, sont parmi les plus attractives en termes de recrutement.

Dans d'autres casernes (par exemple, Rillieux-la-Pape ou Tarare), les SPV alternent périodes de disponibilité signalée et gardes postées. Ils assurent ces dernières aux côtés de SPP, particulièrement en journée et en semaine, lorsque les disponibilités signalées sont plus réduites.

Enfin, des casernes composées exclusivement de volontaires, situées en zone rurale, fonctionnent sur la base de périodes de disponibilité signalées.

Le recrutement et la fidélisation des SPV sont plus compliqués dans les deux derniers types de casernes. Les difficultés de logement contribuent à l'attrition des effectifs de SPV dans l'agglomération lyonnaise, ceux-ci étant contraints de s'éloigner des villes lorsqu'ils fondent une famille.

3.4.2 L'engagement différencié

Le plan d'action 2019-2021 pour les sapeurs-pompiers volontaires de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises comprend deux objectifs, visant à ne «

⁶² Y compris les doubles statuts.

⁶³ Les données ne sont disponibles que pour 5 des 6 SDIS de l'échantillon.

⁶⁴ Conseil d'État, 3^{ème} - 8^{ème} chambres réunies, 19/04/2022, n° 451727.

maintenir la lutte contre les incendies comme une mission essentielle des SPV, mais ne plus en faire un postulat de recrutement » et à « systématiser la possibilité de contracter un engagement différencié à tous les SPV recrutés, en particulier pour le secours d'urgence aux personnes ».

Une circulaire du 22 août 2019 appelle à créer un « choc de recrutement » en développant une communication systématique sur cette forme d'engagement, existant depuis une vingtaine d'années. L'engagement différencié permet aux SPV de n'exercer qu'une, deux ou trois des quatre missions (incendie, secours aux personnes, secours routiers et protection des personnes, des biens et de l'environnement), avec des conditions d'aptitude médicale aux activités opérationnelles moins exigeantes en fonction des missions retenues.

Au SDMIS, l'engagement différencié est en place depuis 2019. Les SPV doivent exercer la mission de secours à personnes et sont ensuite invités à diversifier leur formation pour exercer de façon polyvalente les autres missions. Depuis 2019, l'engagement des SPV a été déconcentré au sein de comités inter-centres situés dans chaque groupement territorial, afin de fluidifier la procédure jusqu'alors centralisée au sein du comité consultatif départemental des SPV.

L'engagement différencié a permis une attractivité nouvelle, notamment auprès des femmes, qui représentent aujourd'hui 36 % des engagements contre 25 % en 2015.

3.4.3 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 et 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 lui sont pas davantage applicables⁶⁵.

A contrario, les SPV sont des travailleurs au sens de la directive 2003/88/CE⁶⁶.

Toutefois cette directive, qui ne concerne pas la rémunération des travailleurs, prévoit en outre de larges dérogations⁶⁷ pour les services de sapeurs-pompiers, qui ne sont pas concernés par les règles relatives au repos journalier, au temps de pause, au repos hebdomadaire, à la durée du travail de nuit. Seule la durée maximale hebdomadaire de travail de 48 heures reste applicable, avec une période de référence de six mois. Le temps de travail semestriel ne peut donc dépasser 1654 heures⁶⁸. La Cour des comptes en déduit qu'un SPV

⁶⁵ Articles L. 723-5, L. 723-8, L. 723-9, et L. 723-15 du code de la sécurité intérieure.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ Les sapeurs-pompiers peuvent déroger aux articles 3, 4, 5, 8 et 16. Voir iii) du c) du 3 de l'article 17.

⁶⁸ 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).

ayant une activité salariée à temps plein ne peut consacrer plus de 697 heures par an au volontariat⁶⁹.

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 CJUE tient compte des circonstances particulières de chaque espèce⁷⁰, 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 temps pendant lequel ses services professionnels en tant que sapeur-pompier ne sont pas sollicités »*⁷¹. En ce qui concerne le cas du SDMIS, la chambre relève, d'une part, qu'un SPV au SDMIS ne se voit pas imposer des astreintes qui l'obligent à rester près de son domicile pendant des périodes fixées par son employeur mais choisit de se déclarer en disponibilité lorsque ses autres activités l'amènent à rester près de son domicile et, d'autre part, que la fréquence de mobilisation des SPV au cours de leurs périodes de disponibilité est très faible : ils ont été en moyenne 80 h par an en intervention en 2021, soit environ 1h30 par semaine. Dans ces conditions et sous réserve de l'appréciation du juge, les périodes de disponibilité des SPV du SDMIS ne constituent pas du temps de travail au sens de la directive. Le plafond de 697 heures annuelles concerne donc les seules gardes postées en caserne et interventions des SPV.

Le SDMIS demande aux SPV de programmer des gardes postées ou des périodes de disponibilité signalée compatibles, en termes d'hygiène et de sécurité, avec une éventuelle activité professionnelle. En effet, seule une minorité de SPV dispose d'une convention entre le SDMIS et leur employeur principal (environ 450) et aucune disposition n'impose aux SPV d'informer le SDMIS de l'exercice éventuel d'une activité professionnelle et de lui transmettre

⁶⁹ 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.

⁷⁰ 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 » »*. 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. »*

⁷¹ 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 (...) ».*

leurs horaires détaillés.⁷² Le règlement intérieur dispose que chaque pompier « *doit veiller à sa sécurité et à sa santé* » et « *tenir compte de l'état de vigilance imposé par [ses] missions* » et prévoit l'obligation pour tout agent de signaler un comportement incompatible avec l'exercice des fonctions, et l'obligation pour la hiérarchie constatant un tel comportement, de relever l'agent de ses fonctions.

En outre, le plafond de 600 heures de garde postée pour les SPV mis en place au SDMIS est en dessous des 697 heures annuelles pouvant être cumulées avec un éventuel temps plein. Si le nombre de vacations horaires est plafonné à 1 200 heures⁷³ par le SDMIS, en réalité, un nombre infime de SPV dépasse les 697 heures⁷⁴. De plus, une part des SPV n'a pas d'activité professionnelle à temps plein. Si les informations connues par le SDMIS et les règles en place pour tenir compte des contraintes opérationnelles ne permettent pas d'empêcher à coup sûr un agent de s'affranchir des règles internes et de dissimuler à son employeur et au SDMIS le cumul d'une activité professionnelle et de plus de 697 heures de vacations, elles limitent en pratique très fortement ce risque. La situation actuelle apparaît donc compatible avec le cadre juridique européen et français.

S'agissant des agents sous double statut, la délibération de 2010 prévoit l'impossibilité de programmer une activité de SPV pendant le repos de sécurité d'un SPP. L'application de cette disposition est assurée par le logiciel de gestion du temps de travail.

A contrario, aucune disposition spécifique n'est prévue pour les PATS relevant du double statut, alors même que le SDMIS est leur employeur principal. La chambre invite le SDMIS à mettre en place une procédure permettant de connaître et contrôler le temps d'activité de ses agents sous double statut afin de vérifier qu'il ne dépasse pas le plafond semestriel autorisé.

3.5 La rémunération

3.5.1 La rémunération des PATS

Les PATS représentent une part plus importante de la masse salariale (17 %) que dans les SDIS de catégorie A (15 %)⁷⁵, ce qui pourrait s'expliquer par le fait que peu de SPP sont affectés à des missions administratives et techniques, contrairement à ce qui se pratique dans de nombreux SDIS.

⁷² A contrario, l'article L. 723-11 du code de la sécurité intérieure dispose que « *L'employeur (...) d'un sapeur-pompier volontaire (...) peut conclure avec le service d'incendie et de secours une convention afin de préciser les modalités de la disponibilité opérationnelle (...) La programmation des gardes des sapeurs-pompiers volontaires (...) est communiquée à leurs employeurs, s'ils en font la demande.* »

⁷³ Y compris les 600 heures de gardes postées.

⁷⁴ 95 % des SPV indemnisés en 2021 ont touché moins de 5 826 euros, montant correspondant à 697 vacations au taux de 8,36 €, soit le taux le plus bas (sapeur). Pour autant, parmi les 5 % restant, une part importante correspond à des agents indemnisés à des taux supérieur (caporaux, sous-officiers ou officiers) et une part importante à des cas où le nombre de vacations perçues est supérieur au nombre d'heure travaillées. Donc la part des SPV ayant effectué plus de 697 heures est très inférieure à 5 %.

⁷⁵ Statistiques des services d'incendies et de secours, DGSCGC, édition 2022 (chiffres 2021).

3.5.1.1 Une mise en place du RIFSEEP incomplète

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 FPT bénéficient du RIFSEEP, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces deux parts et en fixe les critères d'attribution⁷⁶. 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 de 2017, le SDNIS a déterminé des groupes de fonction et fixé, par cadre d'emploi et grade, des planchers et plafonds de RIFSEEP. Cette délibération a été complétée en 2019 pour la filière technique et culturelle permettant de disposer en 2020 d'une délibération unique pour tous les grades concernés. Les groupes de fonction sont déterminés avec précision et les montants fixés respectent les plafonds applicables aux corps analogues de l'État. Un groupe de fonctions peut correspondre à plusieurs cadres d'emplois et grades, chacun étant alors assorti d'un plancher et d'un plafond distincts.

Les montants attribués individuellement consistent en l'application d'un coefficient au plancher fixé pour le groupe de fonctions dont relève l'agent. Aucun montant annuel individuel inférieur au plancher, ou supérieur au plafond, n'a été observé. Le principe du réexamen du montant individuel est rappelé dans la délibération, sans être explicité.

Toutefois, la chambre relève que le SDNIS n'a pas mis en place le complément indemnitaire annuel alors que les deux parts du RIFSEEP doivent être mises en place de façon concomitante⁷⁷.

Recommandation n° 5. : Mettre en place le complément indemnitaire annuel.

3.5.1.2 Un régime indemnitaire stable

Le passage au RIFSEEP s'est traduit par une hausse modérée du coût du régime indemnitaire des personnels administratifs, qui progresse de 3 % entre 2017 et 2018.

Pour la filière technique le RIFSEEP a été mis en place par étapes entre 2018 et 2020, certains cadres d'emplois et certaines primes basculant progressivement dans le dispositif. Le régime indemnitaire moyen par agent a progressé de 7 % entre 2017 et 2020 pour les catégories B et C et baissé de 1 % pour les catégories A.

Le renforcement des effectifs sur la période 2015-2021 (+ 20 %), notamment en catégorie A, explique la progression en volume du régime indemnitaire (+ 24 %).

⁷⁶ Article L. 714-5 du code général de la fonction publique.

⁷⁷ Conseil constitutionnel, Décision n° 2018-727 QPC du 13 juillet 2018.

3.5.1.3 La nouvelle bonification indiciaire

L'article 1 du décret n° 93-863 du 18 juin 1993 prévoit que : « *La nouvelle bonification indiciaire est attachée à certains emplois comportant l'exercice d'une responsabilité ou d'une technicité particulière. Elle cesse d'être versée lorsque l'agent n'exerce plus les fonctions y ouvrant droit* ».

En décembre 2021, 25 cadres A sur 30, 14 cadres B sur 26 et 115 cadres C sur 119 de la filière administrative en bénéficiaient. 122 agents ont perçu 10 points de NBI liée à l'exercice de fonctions d'accueil à titre principal (5 rédacteurs, 2 adjoints techniques et 115 adjoints administratifs, soit 97 % des personnels relevant de ce cadre d'emplois). Les arrêtés individuels attributifs de NBI se limitent à viser le décret n° 2006-779 du 23 juillet 2006, sans préciser les fonctions de l'agent donnant droit à cette NBI. La chambre a relevé que de nombreux agents touchent la NBI accueil sans justification, ce qui nécessite une remise à plat de son attribution.

Recommandation n° 6. : Mettre fin aux attributions irrégulières de NBI.

3.5.2 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 appliquées⁷⁸ et ils peuvent bénéficier des seules 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 responsabilité⁷⁹ ;
- une ou deux indemnités de spécialité⁸⁰ ;
- une indemnité de logement⁸¹ ;
- le cas échéant, d'une indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) ou d'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, directeurs départementaux adjoints et directeurs départementaux). Il appartient au CA de fixer, à l'appui des taux maxima proposés, les taux applicables aux différentes indemnités composant le régime indemnitaire des SPP.

⁷⁸ Article 117 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984.

⁷⁹ 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^{er} échelon et celui de l'échelon terminal du grade.)

⁸⁰ 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.

⁸¹ Réservée aux agents non logés par le service, taux maximal de 10 % du traitement augmenté de l'indemnité de résidence et montant maximal équivalent au double de l'indemnité d'un caporal 1^{er} échelon.

Le SDMIS applique bien les taux d'indemnité de responsabilité et d'indemnité de spécialité prévus par les textes (4, 7 ou 10 %). Les arrêtés individuels attributifs figurent au dossier des agents.

Les SPP perçoivent un régime indemnitaire qui est globalement supérieur à la moyenne nationale : il est en moyenne supérieur de 12 % au régime indemnitaire des six SDIS comparables. Cet écart s'explique pour l'essentiel par le niveau élevé de rémunération des anciens SPP de la Communauté Urbaine de Lyon (COURLY), qui ont conservé à titre individuel une partie de leurs avantages lors de la départementalisation. Ainsi le régime indemnitaire des caporaux, caporaux chefs et sergents, recrutés après la départementalisation est comparable à celui des six SDIS de l'échantillon de comparaison.

3.5.2.1 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 maladie⁸², et en l'absence d'exercice des missions particulières et des contraintes inhérentes aux fonctions dévolues aux SPP, par exemple pour un agent affecté sur un poste administratif et ne participant pas aux missions opérationnelles⁸³.

Le SDMIS a indiqué que tous ses agents bénéficiant de la prime de feu exerçaient des missions opérationnelles. Pourtant il maintient le paiement de la prime de feu aux agents de la filière SPP qu'il met à disposition, y compris d'autres ministères. La prime de feu est en outre intégrée à la rémunération de l'agent donnant lieu à cotisation pour la retraite.

Par ailleurs, l'indemnité de feu en vigueur au SDMIS a été portée à 25 % du traitement indiciaire par une délibération de 2020. A cette occasion, le SDMIS a irrégulièrement⁸⁴ procédé à une revalorisation rétroactive de la prime de feu à la date d'entrée en vigueur du décret n° 2020-903 du 24 juillet 2020 (soit le 26 juillet 2020) alors que la délibération date du 25 novembre 2020. Les SPP ont irrégulièrement perçu sur la paie de décembre 2020 un rattrapage des quatre mois où la prime de feu leur avait été versée au taux de 19 %, pour un montant de 150 000 € par mois soit 600 000 € indûment versés.

3.5.2.2 Le maintien des avantages collectivement acquis

Les SPP du SDMIS bénéficient d'indemnités ne figurant pas dans le décret n° 90-850, correspondant au maintien d'avantages collectivement acquis, tel que prévu par l'article L. 1424-41 du CGCT : *« Les personnels transférés en application de l'article L. 1424-13 conservent les avantages individuellement acquis au 1^{er} 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*

⁸² CAA Marseille 22 mars 2005 n° 01MA00278.

⁸³ CAA Bordeaux 15 déc. 2005 n° 02BX00696.

⁸⁴ La non-rétroactivité des actes administratifs constituant un principe général du droit.

collectivité ou établissement par l'intermédiaire d'organismes à vocation sociale. Ces avantages sont pris en charge par la collectivité ou l'établissement d'origine ». Ces dispositions ont pour objet de maintenir au bénéfice des agents intégrés dans le corps départemental les avantages indemnitaires et ceux ayant le caractère de complément de rémunération dont ils bénéficiaient en qualité d'agents communaux, avant leur transfert au SDIS, si le régime antérieur est plus favorable.

Les avantages collectivement acquis bénéficient aux seuls « *sapeurs-pompiers professionnels qui, à la date de la promulgation de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, relèvent d'un corps communal ou intercommunal* » et sont transférés au SDIS, comme cela a été établi par la jurisprudence⁸⁵.

En 1999, une convention relative au transfert des personnels du service d'incendie et de secours de la communauté urbaine de Lyon au SDIS du Rhône a été conclue. Son annexe III liste les avantages acquis des SPP. S'y ajoutent des compléments de rémunération visés à son annexe 4, qui étaient versés par l'intermédiaire du comité aux œuvres sociales.

L'ensemble des primes et indemnités relevant des avantages collectivement acquis par les sapeurs-pompiers professionnels représente un montant de 2,8 M€ annuels.

L'indemnité enseignement pratique

Le montant mensuel de l'indemnité pratique dépend du grade. Il est compris entre 265 € et 365 € pour les officiers et s'élève à 116 € pour les sous-officiers. Ces indemnités représentent 600 000 € annuels et reposent sur une délibération de la communauté urbaine de Lyon de 1969.

Indemnité d'habillement

Versée annuellement à une cinquantaine de bénéficiaires pour un coût d'environ 38 000 €, cette indemnité repose sur une délibération de 1993 de la communauté urbaine de Lyon.

La prime de fin d'année

Versée en juin et/ou novembre, cette prime bénéficie à environ 350 SPP par an pour un montant annuel compris entre 700 et 1500 €, qui varie selon le service d'origine des agents (Givors, Villefranche-sur-Saône, Tarare, L'Arbresle, la COURLY). Elle repose sur une délibération de 1995. Son coût annuel s'établit à 511 000 € en 2021.

Les indemnités de chauffage et indemnités eau gaz électricité des non logés

Environ 70 € par mois pour le chauffage, et 46 € par mois pour l'eau, l'électricité, le gaz sont versés à environ 320 bénéficiaires, soit un coût annuel d'environ 450 000 €.

L'allocation de départ en retraite

Des montants de 300 à 400 € sont versés. Ils sont complétés par une prestation versée par le CASC (voir infra). Ils représentent 7 000 à 8 000 € annuels à l'échelle de l'établissement.

La prime d'intéressement

Environ 300 SPP touchent en février une prime d'intéressement⁸⁶, en majorité dans une fourchette de 400 à 700 €. Le coût pour le SDIS est de 189 000 € en 2021. La prime

⁸⁵ Article L. 1424-13 du CGCT interprété par le Conseil d'État, 352445 du 12 juin 2013, 3^e sous-section.

⁸⁶ La prime d'intéressement instaurée par le décret n° 2012-624 du 3 mai 2012 n'est pas directement applicable aux SPP en l'absence de principe de parité en matière de rémunération pour les SPP.

d'intéressement repose sur une délibération de 1999 de la communauté urbaine de Lyon, confirmant et précisant les conditions d'attribution de cette prime instaurée en 1992.

3.5.2.3 Le versement irrégulier d'une indemnité compensatrice de logement

Le SDMIS ne dispose plus aujourd'hui d'aucune concession de logements ce qui signifie que les SPP, non logés en casernements, sont éligibles à l'indemnité de logement⁸⁷.

Selon l'article 6-1 du décret 90-850 : « *Le régime indemnitaire des sapeurs-pompiers professionnels est fixé par le conseil d'administration (...) dans les limites déterminées aux articles suivants* ». Selon son article 6-6 : « *Les sapeurs-pompiers 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, 1^{er} échelon* ».

L'indemnité est plafonnée au double de l'indemnité d'un caporal, 1^{er} échelon, soit 3 948 € bruts annuels⁸⁸ en 2022. Le SDMIS l'a mise en place depuis le 1^{er} juillet 1998.

Environ 320 SPP cumulent l'indemnité de logement versée mensuellement avec une « *indemnité compensatrice de logement* » versée annuellement, le plus souvent en février.

La chambre a cherché à vérifier le caractère d'avantage collectivement acquis de cette indemnité compensatrice de logement, qui représentait en 2021 un montant de 1 051 664 €.

Tableau n° 12 : Les indemnités relatives au logement perçues en 2021

	Indemnité de logement	Indemnité compensatrice de logement
<i>Fondement</i>	Délibération de la COURLY de 1969 (en application de l'arrêté du 14 octobre 1968) Puis délibération du SDIS du 29 juin 1998 (en application de l'article 26 du décret du 25 septembre 1990 modifié)	Délibération de la COURLY de 1997 régularisant l'intégration de cette prime au budget de la communauté. Pas de délibération antérieure instituant la prime
<i>Catégorie selon SDMIS</i>	Prime statutaire	Avantage collectivement acquis
<i>Nombre de bénéficiaires</i>	1 286	321
<i>Montant annuel moyen</i>	3 276 €	2 425 €
<i>Observations</i>	Aussi qualifiée d'« indemnité en espèce allouée aux fonctionnaires des corps professionnels de protection contre l'incendie, non logés dans les casernements » (en 1969)	La délibération indique que cette prime était antérieurement versée par l'intermédiaire du comité aux œuvres sociales.

Source : données de la paye, retraitement CRC

⁸⁷ Créée par le décret n° 98-442 du 5 juin 1998 qui a modifié le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes aux sapeurs-pompiers professionnels (Avant 1990 l'indemnité de logement se fondait sur l'arrêté du 14 octobre 1968, pris en application de l'article R. 353-27 du code des communes.).

⁸⁸ 10 % x 2 x IM 341 par mois.

Le SDMIS a produit une délibération de 1997 dans laquelle la communauté urbaine de Lyon (COURLY) intégrait dans son budget de fonctionnement, à titre de régularisation, l'indemnité compensatrice de logement versée aux SPP non logés, *via* le comité aux œuvres sociales. Toutefois, la délibération de 1997 est imprécise quant aux bénéficiaires, montants, et conditions d'attribution de cette indemnité et ne permet pas non plus de s'assurer qu'elle a été instituée de façon régulière préalablement à la départementalisation.

Le fait que l'indemnité ait pu être versée avant 1996 et qu'elle soit listée dans la convention de transfert des personnels du service d'incendie et de secours de la communauté urbaine de Lyon au SDIS du Rhône, au 1^{er} janvier 1999, ne permet pas de s'assurer de sa légalité. Cette indemnité ne peut donc pas être considérée comme un avantage collectivement acquis pouvant légalement être appliqué aux 321 SPP qui en bénéficient aujourd'hui.

En réponse, le SDMIS fait valoir que cette indemnité n'a pas été remise en cause par le tribunal administratif de Lyon par son jugement n°901250 du 2 novembre 2011. Toutefois, ce jugement a seulement rejeté une requête demandant l'annulation de la note du 31 octobre 2008 modulant l'attribution de cette indemnité en fonction du temps partiel et précisant les justificatifs nécessaires pour un enfant à charge. Si ce jugement indique « *il ressort des pièces du dossier que, lorsqu'elle était gestionnaire du service d'incendie et de secours, la communauté urbaine de Lyon a instauré une indemnité compensatrice de logement, complément de rémunération pour les SPP qui ne bénéficient pas d'un logement* », il ne précise pas quel est le fondement réglementaire de cette indemnité alors qu'il ajoute immédiatement « *et qui s'ajoute à l'indemnité réglementaire de logement prévue à l'article 6-6 du décret du 25 septembre 1990 susvisé* ».

En outre, le Conseil d'Etat a jugé par une décision n° 343120 du 14 décembre 2011 que les agents n'ont aucun droit au maintien d'une indemnité irrégulièrement attribuée et notamment, d'une indemnité qui n'est prévue par aucun texte et que la signature d'une convention au moment de la départementalisation ne permettait pas de pallier l'absence de fondement juridique d'une indemnité (Irrégularité de l'indemnité compensatrice de logement attribuée en 1988 à un agent, en plus de l'indemnité de logement prévue par l'arrêté du 14 octobre 1968 du ministre de l'intérieur).

Enfin, l'article L. 1424-41 du CGCT précité, issu de la loi n°69-369, ne suffit pas à justifier de la légalité de l'ICL, qui doit reposer sur un fondement juridique propre.

Recommandation n° 7. : Supprimer l'indemnité compensatrice de logement.
--

3.5.3 L'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires

Les SPV bénéficient d'une indemnisation de leurs heures d'activité ainsi que, le cas échéant, de certaines responsabilités opérationnelles. Le montant de la vacation perçue dépend de leur grade et d'une éventuelle majoration. Le nombre de vacations perçues ne correspond donc pas au nombre d'heures d'activité du SPV.

Le décret n° 2012-492 du 16 avril 2012 ouvre droit à la perception d'indemnités par les SPV qui participent à certaines missions⁸⁹, dont les montants horaires par grade, précédemment fixés par un arrêté de 2018, ont été revalorisés de 3,5 % au 1^{er} octobre 2022. Les indemnités versées sont exemptes de prélèvements fiscaux et sociaux.

Tableau n° 13 : Montants des indemnités horaires perçues par les SPV, après le 1^{er} octobre 2022

<i>Grades</i>	<i>Indemnité horaire (€)</i>
<i>Officiers</i>	12,58
<i>Sous-officiers</i>	10,13
<i>Caporaux</i>	8,97
<i>Sapeurs</i>	8,36

Source : données de la paye, retraitement CRC

Une délibération de 2010 précise les conditions d'indemnisation des SPV au sein du SDMIS, qu'il s'agisse de gardes postées ou d'interventions suite à alerte, de missions spécifiques (SPV formateurs) ou encore de sujétions particulières⁹⁰.

Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose un minimum d'activité ou de présence des SPV. Le SDMIS n'a pas fixé de temps de présence minimale mais un plafond de vacations indemnissables : 1 200 heures par an, dont un maximum 600 heures de gardes postées.

Les périodes de SPV s'ajoutent, pour les agents à double statut, à la durée du travail qu'ils effectuent à titre principal. En 2021, 9 % des indemnités servies au titre du volontariat ont été versées à des SPP (pour 7 %) et à des PATS (2 %).

Le montant total des indemnités versées aux SPV en 2021 représente 86 % de la moyenne du montant versé par les six SDIS comparables. Si le SDMIS compte en moyenne davantage de SPV que ses homologues, ceux-ci sont mobilisés 80 heures par an (contre 89 heures dans les six SDIS comparables).

Enfin, suivant la durée de leur engagement, les SPV ayant cessé leur activité ont des droits liés à la fin d'activité, dont la charge financière est supportée majoritairement par le SDMIS et, pour partie, par l'État⁹¹.

⁸⁹ 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 ».

⁹⁰ Pour les SPV non SPP : indemnisation des chefs de centre d'incendie et de secours, chefs de casernement, encadrement de casernement, chefs de groupe, pharmaciens, infirmiers, experts, notamment, par le biais d'un nombre de vacations forfaitaire.

⁹¹ Allocation de vétérance jusqu'en 2004, puis prestation de fidélité et de reconnaissance (PFR) de 2005 à 2015. Une nouvelle PFR a été instaurée en 2016 mais n'a généré aucune dépense en 2016, ses modalités de mise en œuvre ayant été fixées par le décret n° 2017-912 du 9 mai 2017.

En 2021, un montant de 1,1 M€ a été versé aux anciens volontaires du SDMIS au titre des prestations de fin de service, correspondant à 1 622 paiements au titre de l'allocation de vétérance, de l'allocation de fidélité et de la nouvelle prestation de fidélité et de reconnaissance.

3.5.4 La prime exceptionnelle Covid

L'article 11 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 a permis aux administrations d'accorder une prime exceptionnelle à leurs agents particulièrement mobilisés au cours de l'état d'urgence sanitaire, dans la limite de 1 000 €, exonérés d'impôts et de cotisations sociales. Y sont éligibles, selon l'article 3 du décret n° 2020-570 « *les personnels pour lesquels l'exercice des fonctions a, en raison des sujétions exceptionnelles auxquelles ils ont été soumis pour assurer la continuité du fonctionnement des services, conduit à un surcroît significatif de travail, en présentiel ou en télétravail ou assimilé* ».

Le SDMIS a attribué la prime exceptionnelle Covid à 95 % de ses agents. Celle-ci, mise en paie en décembre 2020, s'est élevée en moyenne à 253 € pour les personnels administratifs, 418 € pour les personnels techniques et spécialisés, 817 € pour les agents SSSM et 864 € pour les SPP. Elle a été financée par une hausse de la contribution de la métropole et du département.

En outre, le CA a voté une enveloppe de vacations complémentaires pour les sapeurs-pompiers volontaires mobilisés pendant la crise sanitaire, à hauteur de 280 000 €.

3.5.5 La garantie individuelle du pouvoir d'achat

Entre 2015 et 2022, le SDMIS a versé 264 864 € à ses agents au titre de la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA). Cette indemnité bénéficie aux agents dont le traitement indiciaire brut progresse moins vite que l'inflation sur une période de référence de quatre ans. Sa mise en jeu dépend donc de la progression indiciaire des agents, de la variation du point d'indice et du niveau d'inflation. Sur la période, la GIPA a été versée pour 54 % de son montant aux agents de catégorie A, pour 14 % aux agents de catégorie B et pour 32 % aux agents de catégorie C, majoritairement à des agents âgés de plus de 55 ans.

L'année 2022 est marquée par une forte progression des indemnités GIPA versées (78 000 € contre 20 000 € en 2021). L'accélération de l'inflation en 2022, qui sera prise en compte pour le calcul de la GIPA versée en fin d'année 2023 (période de référence : 2019-2023) risque de renchérir le coût de cet élément de rémunération sur lequel le SDMIS ne dispose d'aucune marge de manœuvre.

3.5.6 L'indemnité de départ en retraite

L'association CASC verse aux agents faisant valoir leurs droits à la retraite une prime⁹² proportionnelle aux années de services effectifs effectués au SDMIS⁹³ : 46 € ou 69 € par année

⁹² Qui s'ajoute à la prime de départ à la retraite d'un montant individuel de 300 à 400 € versée par le SDMIS à certains de ses agents au titre du maintien des avantages collectivement acquis.

⁹³ Ou dans une collectivité du département du Rhône au sein d'un service incendie et secours (COURLY – conseil général).

de service⁹⁴ et une prime forfaitaire fixe de 400 €.

Environ 25 agents sont concernés chaque année par cette indemnité, pour un montant moyen de 2 440 €. Les informations nécessaires au calcul de cette prime sont transmises par la DRH du SDMIS au CASC, sans que l'agent ne doive effectuer de démarche.

Le guide des prestations du CASC précise que cette prestation est soumise aux cotisations sociales (CSG, CRDS) et à l'impôt sur le revenu. Le CASC « *adresse au SDMIS, un mois avant le départ à la retraite de l'agent, les montants individuels de participation qu'il va verser à ses adhérents afin de permettre au SDMIS de faire le précompte de la CSG et du RDS sur la dernière fiche de salaire de l'agent* ».

L'automatisme de l'allocation de départ en retraite, d'un montant significatif (2 440 € touchés en moyenne par les bénéficiaires en 2021 et 2022), et perçue sans condition de ressources ne correspond pas à une logique de prestation d'action sociale. En effet, si le barème est plus élevé pour les indices faibles, le montant accordé ne tient pas compte du niveau de la retraite perçue, des revenus du patrimoine ni de ceux du conjoint et favorise les carrières complètes au sein de l'administration.

La nature, le mode de calcul de cette allocation, proportionnelle au nombre d'années de service au SDMIS, et son automatisme correspondent à un élément de rémunération⁹⁵. Elle est d'ailleurs assujettie à des cotisations sociales.

Le paiement par une association d'un élément de rémunération des agents du SDMIS est illégal dès lors que seul le comptable public est habilité à manier des deniers publics.

En outre, le SDMIS n'a produit aucun élément sur le fondement juridique de cet élément de rémunération, se bornant à répondre que « *le CASC a mis en place cette prestation en s'appuyant sur les comités sociaux existants avant la création de l'établissement public SDMIS selon les règles qui existaient dans ces comités sociaux.* »⁹⁶. La prime de départ en retraite apparaît donc comme un élément de rémunération illégal, qui doit être supprimé. En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, le SDMIS et le CASC ont indiqué qu'ils supprimeraient cet élément de rémunération et le remplaceraient au 1^{er} janvier 2025 par une prestation sociale non soumise à cotisation sociale.

Recommandation n° 8. : Supprimer l'indemnité de départ à la retraite versée par le CASC et financée par le SDMIS.

⁹⁴ Selon que l'indice brut de fin de carrière est supérieur, ou inférieur ou égal, à 597.

⁹⁵ Tribunal administratif de la Réunion, n° 1901485 du 20 juin 2020 : « *Il ne ressort pas des pièces du dossier que les cinq prestations instituées par l'Office de l'eau Réunion (NDLR : dont l'allocation solidaire sociale de départ à la retraite) soient subordonnées à une participation de leurs bénéficiaires ni à des conditions restrictives d'octroi. Elles doivent, par conséquent, être regardées non comme des prestations d'action sociale mais comme des avantages financiers constitutifs de compléments de rémunération. (...)* ». TA Lille, 1002307 du 23 novembre 2021 : « *l'attribution de bons d'achats d'un montant respectif de 925 euros (...) aux agents partant en retraite (...), eu égard à leur nature et à leur montant, constitue un avantage financier indirect équivalent à un complément de rémunération (...) aucun texte législatif ou réglementaire ne prévoit l'instauration d'une prime de départ à la retraite.* ».

⁹⁶ Cette prestation a été mise en place par le CA du CASC du 13 décembre 2001.

3.6 Les mises à disposition auprès du comité d'animation sociale et culturelle

Le SDMIS met à disposition des agents au profit de diverses entités et s'en fait rembourser la rémunération sur la base de conventions. Si les conventions figurent aux dossiers des agents, les arrêtés de mise à disposition ne sont pas systématiquement notifiés aux agents, ce qui ne permet pas de s'assurer de leur accord, pourtant nécessaire au titre de l'article L. 512-7 du code général de la fonction publique.

La chambre a relevé des difficultés spécifiques relatives aux personnels mis à disposition du CASC⁹⁷.

3.6.1 Des irrégularités en matière de gestion des ressources humaines

L'avenant 1 à la convention de mise à disposition du 6 mars 2002, approuvé par une délibération du 11 septembre 2006 prévoit la mise à disposition du CASC de dix agents à temps plein à titre gracieux. Elle précise qu'au-delà de ce chiffre, tout emploi mis à disposition du CASC, temporairement ou durablement, fera l'objet d'un remboursement du salaire et des charges. Dix agents sont effectivement affectés gratuitement au CASC et au musée des sapeurs-pompiers sans qu'aucune convention de mise à disposition ne figure dans leurs dossiers.

En l'absence de convention nominative ou d'arrêtés individuels, la durée de la mise à disposition de ces agents est incertaine ce qui induit une incertitude en termes de gestion prévisionnelle des effectifs. Par ailleurs, des risques juridiques et contentieux existent concernant le déroulé de carrière de l'agent (contestation de l'entretien professionnel ou d'une procédure disciplinaire, par exemple) et la responsabilité de l'employeur pourrait être mise en jeu notamment en cas d'accident de service.

Des irrégularités ont aussi été relevées s'agissant des deux agents bénéficiant d'une convention de mise à disposition formalisée auprès du CASC ou du musée : les conventions ne précisent pas les missions de service public confiées à l'agent et les arrêtés individuels de mise à disposition n'ont pas été transmis au contrôle de légalité⁹⁸. Contrairement à ce qu'indiquent les conventions, les fiches de poste ne sont pas annexées.

⁹⁷ Le comité d'animation sociale et culturelle est une association loi 1901 constituée sous forme de fédération, qui regroupe notamment les « cercles » (associations actives au sein des casernes) et le musée des sapeurs-pompiers et peut également contribuer à l'action « sécurité civile » (encadrement de bénévoles, sécurité des rassemblements, enseignement et formation au secours notamment). Par convention de 2002, le SDMIS accorde à cette association une subvention à hauteur de 1,9 % de sa masse salariale pour assurer des activités sociales, sportives et culturelles au profit de pompiers en activité ou retraités du SDMIS, hors prestations d'action sociale. Le CASC bénéficie de la mise à disposition gratuite de locaux, matériels et mobiliers, ainsi que des fluides.

⁹⁸ Les articles 1 et 2 du décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 prévoit que lorsque la mise à disposition est effectuée au profit « *des organismes contribuant à la mise en œuvre d'une politique de l'État, des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics administratifs, pour l'exercice des seules missions de service public confiées à ces organismes* », la convention précise les missions de service public confiées à l'agent. L'arrêté prononçant la MAD et la convention sont obligatoirement transmis au contrôle de légalité.

3.6.2 Des irrégularités en matière comptable

La mise à disposition auprès d'une association ne rentre pas dans les cas permettant de déroger au principe du remboursement par la structure bénéficiaire⁹⁹. La mise à disposition par le SDMIS d'agents à titre gracieux est donc irrégulière. Au total, la rémunération d'une douzaine d'agents devrait être remboursée. Sur la période contrôlée en moyenne la rémunération des agents affectés au CASC a coûté 386 000 € par an au SDMIS, dont environ 100 000 € seulement lui sont remboursés. L'absence de remboursement constitue une faute de gestion de la part de l'ordonnateur en ce qu'il renonce à une ressource certaine.

La fiabilité des comptes du CASC, et dans une moindre mesure du SDMIS, s'en trouve également remise en cause, dès lors que la masse salariale des agents mis à disposition en dehors de tout encadrement juridique constitue une subvention en nature versée par le SDMIS au CASC, qui n'est valorisée ni par l'un, ni par l'autre, dans leurs documents financiers¹⁰⁰.

Recommandation n° 9. : Conclure des conventions de mise à disposition pour les agents affectés au CASC et au musée avec un remboursement au SDMIS de la totalité de leurs rémunérations.

Enfin, la chambre invite le SDMIS à mettre en place une information préalable de l'organe délibérant, conformément à l'article L. 512-12 du code général de la fonction publique.

3.7 Le recrutement et le départ dans le secteur privé de la précédente directrice administrative et financière

Mme Arabelle Chambre Foa a été directrice de cabinet de la métropole de Lyon de janvier 2015 à novembre 2018, puis directrice de cabinet de la ville de Lyon de novembre 2018 à juillet 2020. Son contrat de collaborateur de cabinet a automatiquement pris fin lors de l'élection du nouveau maire de Lyon, le 5 juillet 2020. Elle a rejoint le SDMIS dès le 5 juillet 2020 en tant que directrice administrative et financière, avant de partir en disponibilité le 15 janvier 2021, date à laquelle elle a été recrutée par la société Vinci SA.

⁹⁹ Article L. 512-15 du code général de la fonction publique précise que « *La mise à disposition donne lieu à remboursement.* » et indique les cas dans lesquels il peut être dérogé à cette règle.

¹⁰⁰ Le commissaire aux comptes, dans son rapport sur les comptes 2020 du CASC mentionne les agents mis à disposition au titre des « contributions financières bénévoles » sans valoriser la subvention en nature équivalente.

3.7.1 Le recrutement de la directrice

3.7.1.1 Un recrutement organisé dans des conditions particulières

Le poste de directeur administratif et financier, placé sous l'autorité directe du directeur du SDMIS et assurant le pilotage d'une direction de 24 agents, est devenu vacant en septembre 2019. En dépit des enjeux qu'il recouvre, l'offre d'emploi visant au remplacement de son titulaire n'a été publiée que le 12 mai 2020, sans qu'une explication claire et crédible n'ait pu être fournie sur ce délai anormalement long.¹⁰¹

La chambre note cependant que des hypothèses de recrutement étaient à l'étude dès décembre 2019 puisqu'une simulation salariale a été établie par le SDMIS pour « un attaché au 8e échelon dans son grade depuis 1996 ». La chambre relève que Mme Chambre Foa, entrée dans le corps des attachés en 1996, était alors au 8e échelon de son grade.

La procédure suivie lors de ce recrutement, ouvert au seul cadre des attachés territoriaux alors que le poste était préalablement occupé par un administrateur, s'est accélérée à compter de la mi-mai 2020, date de publication de l'offre d'emploi laissant un délai d'un mois pour candidater, conformément aux règles en vigueur.

Parmi la trentaine de candidatures externes reçues, au moins huit présentaient des compétences correspondant aux attentes du SDMIS. Pour autant, aucun des autres candidats externes n'a été reçu en entretien. Seuls deux candidats internes ont été convoqués, ainsi que Mme Chambre Foa¹⁰². Après un entretien de recrutement le lundi 22 juin 2020, le courrier de recrutement de Mme Chambre Foa a été signé par le président le lundi 29 juin pour une prise de fonction dès le dimanche 5 juillet 2020.

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, Mme Chambre Foa a rappelé que ses compétences lui permettaient d'occuper le poste et que le directeur du SDMIS et le DRH avaient confirmé la qualité de sa candidature lors de l'entretien oral, ce que la chambre ne remet pas en cause. La chambre note cependant qu'à l'étape de la sélection des candidatures sur dossier, le SDMIS a écarté plusieurs profils adéquats, limitant ainsi fortement la concurrence opposée à Mme Chambre Foa.

A l'estime de la chambre, le processus de recrutement a donc été biaisé afin de favoriser la candidature de Mme Chambre Foa, en violation du principe d'égale admissibilité à l'emploi public¹⁰³.

¹⁰¹ Interrogé sur ce long délai, l'ancien directeur du SDMIS et l'ancien DRH ont indiqué qu'ils avaient d'autres préoccupations au dernier trimestre 2019 étant donné le mouvement social majeur intervenu en 2018. Le poste a cependant été publié durant la crise sanitaire, qui mobilisait également fortement le SDMIS.

¹⁰² Le choix des candidats à recevoir a été effectué par le directeur du SDMIS et le DRH de l'époque, qui étaient également tous deux présents lors du jury de recrutement.

¹⁰³ Issu de l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

3.7.1.2 Un régime indemnitaire particulièrement élevé

Mme Chambre Foa a débuté le 5 juillet 2020 et a quitté le SDMIS le 15 janvier 2021. Sur cette période, elle a bénéficié d'une IFSE¹⁰⁴ respectivement 1,4 fois et 1,5 fois supérieure à celle des deux autres attachés territoriaux ayant occupé des fonctions strictement identiques ou de même niveau en 2020-2021, alors même que ces agents détenaient un grade supérieur de directeur territorial ou d'attaché hors classe. En d'autres termes, Mme Chambre Foa a perçu une IFSE représentant 20,69 fois le plancher légal de l'IFSE pour son grade, contre un coefficient de 10 au maximum pour tous les autres attachés du SDMIS¹⁰⁵.

La chambre note que, bien que respectant le plafond légal, le SDMIS a octroyé un niveau de régime indemnitaire inhabituel à Mme Chambre Foa.

3.7.1.3 Un régime indemnitaire élevé rendu possible par une délibération préalable du SDMIS

Le 21 février 2020, une délibération du bureau du SDMIS a modifié, pour l'application du régime indemnitaire, le calibrage des postes de directeur, auparavant ouverts uniquement aux administrateurs territoriaux, aux attachés hors classe et aux directeurs territoriaux, pour les ouvrir également aux attachés principaux et attachés¹⁰⁶.

La chambre relève que cette modification présente plusieurs incohérences :

- si le SDMIS estimait qu'un agent de catégorie A administratif, même en début de carrière, pouvait occuper des fonctions de directeur au SDMIS, il apparaissait logique d'estimer qu'un agent de catégorie A technique le pouvait également. Or la délibération réserve les postes de directeur au cadre d'emploi des ingénieurs en chef (A+) ;
- la délibération ouvre également les postes de chefs de groupement notamment aux administrateurs (A+) alors que les postes de directeur sont ouverts aux attachés (A) y compris en début de carrière. Ceci aboutit à prévoir explicitement qu'un fonctionnaire attaché recruté sur un emploi de directeur puisse encadrer un fonctionnaire du corps des administrateur recruté comme chef de groupement.
- à cette époque, seuls deux postes de directeur correspondaient aux attributions de la filière administrative. L'un était occupé par un attaché hors classe, toujours en fonctions en 2023, l'autre était vacant et encadrait trois directeurs territoriaux. La nécessité d'ouvrir les postes de directeur aux attachés de premier grade n'apparaissait pas évidente.

La chambre relève en outre que ni le SDMIS, ni son président, ni son directeur de l'époque, ni le chef de service compétent n'ont pu indiquer qui était à l'origine de cette modification du calibrage du poste et quel en était le but¹⁰⁷. Le directeur des ressources

¹⁰⁴ Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertises (sa principale prime).

¹⁰⁵ source : document de travail interne au SDMIS qui sert de référence pour fixer les coefficients d'IFSE.

¹⁰⁶ Le cadre d'emploi des attachés territoriaux comporte trois grades : attaché, attaché principal et attaché hors classe, qui remplace le grade de directeur, en voie d'extinction sauf pour les agents qui en sont titulaires.

¹⁰⁷ Le président du SDMIS de l'époque a indiqué ne pas se souvenir de cette délibération. Le directeur a indiqué qu'il se concentrait alors sur la gestion des sapeurs-pompiers et qu'une telle délibération relevait

humaines (DRH) de l'époque a indiqué que les modifications de calibrage des postes pour les filières administrative et technique visaient à simplifier, à intégrer l'ensemble des cadres d'emploi pour ne pas se « lier les mains » et qu'il fallait mentionner les attachés principaux, qui seraient l'équivalent, après le reclassement, du grade de directeur territorial. La chambre relève que cette volonté de ne pas se « lier les mains » n'a pas concerné les ingénieurs et ne constitue donc pas une politique générale des ressources humaines du SDMIS.

La chambre note également que contrairement aux deux précédentes délibérations concernant le RIFSEEP, le SDMIS a choisi de faire adopter les modifications par le bureau (6 membres) et non par le conseil d'administration (22 membres, en présence de représentants du personnel).

Par ailleurs, la formulation¹⁰⁸ de la délibération du 21 février 2020 est trompeuse. En effet, bien que présentée aux membres du bureau comme une modification du régime indemnitaire « *notamment dans la filière sociale* », cette délibération décide aussi d'un recalibrage des postes des filières administratives et techniques. En outre, contrairement à ce qui a été présenté dans la délibération, cette modification relève d'un choix de politique de gestion des ressources humaines et non d'un ajustement « *suite à des évolutions réglementaires* ». De plus, le rapport a été distribué en séance¹⁰⁹ et aucun élément complémentaire d'explication n'a été inclus dans le dossier complet distribué aux membres du bureau, alors qu'il était nécessaire, pour pouvoir déceler ces modifications de calibrage des postes, de se référer aux délibérations des années antérieures et aux tableaux annexés¹¹⁰.

La chambre constate que ces modifications ont permis de recruter Mme Chambre Foa au grade d'attaché sur un poste de directeur avec une rémunération au plafond du régime indemnitaire RIFSEEP.

Mme Chambre Foa a répondu aux observations provisoires de la chambre qu'il n'était « *pas cohérent d'envisager que cette délibération ait pu être prise dans son intérêt puisque, à cette date, [elle] espérait encore poursuivre ses fonctions de directrice de cabinet de Gérard Collomb* ». La chambre rappelle cependant que le contrat des collaborateurs de cabinet prend automatiquement fin lors de l'élection d'un nouveau maire et que cette délibération a été votée trois semaines avant le 1^{er} tour des élections municipales.

d'ajustements techniques préparés par la DRH. Le chef de service RH de l'époque a pu expliquer les modifications apportées aux filières sociale et technique mais non administrative.

¹⁰⁸ « *Suite à des évolutions réglementaires liées à l'application de ce régime indemnitaire dans la fonction publique de l'État, il convient de modifier la délibération du 22 décembre 2017 afin de modifier les montants applicables, notamment dans la filière sociale.* ».

¹⁰⁹ Comme à chaque bureau.

¹¹⁰ Délibérations des 22 décembre 2017 et 27 juin 2019 du CA et tableaux annexés aux délibérations de 2017, 2019 et 2020.

3.7.2 Le départ de la précédente directrice administrative et financière dans le secteur privé sans contrôle déontologique

3.7.2.1 Mme Chambre Foa n'a pas demandé l'autorisation de travailler dans le privé

Recrutée au SDMIS à compter du dimanche 5 juillet 2020, Mme Chambre Foa a adressé dès le lendemain une candidature spontanée au PDG de Vinci. Elle a rejoint la société Vinci SA le 15 janvier 2021 en tant que directrice de projet au sein du *think tank* « La Fabrique de la Cité »¹¹¹. Au total, une fois décomptés les jours de congés et jours de CET posés, elle aura exercé concrètement ses fonctions pendant un peu plus de trois mois au sein du SDMIS.

Jusqu'au 4 juillet 2020, Mme Chambre Foa était directrice de cabinet du maire de Lyon. A ce titre, elle était concernée par l'obligation de déclarer son patrimoine et ses intérêts¹¹² auprès de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Tout fonctionnaire cessant définitivement ou temporairement ses fonctions doit saisir à titre préalable l'autorité hiérarchique dont il relève afin d'apprécier la compatibilité de toute activité lucrative dans une entreprise privée avec les fonctions exercées au cours des trois années précédant le début de cette activité.¹¹³ Dans le cas d'un directeur de cabinet d'un maire de grande ville, l'autorité hiérarchique soumet obligatoirement cette demande à l'avis préalable de la HATVP, que le fonctionnaire peut également saisir.

Mme Chambre Foa a formé en novembre 2020 une demande de disponibilité pour convenance personnelle « *pour rejoindre la région parisienne* », en évoquant « *la perspective [d'] un nouvel emploi* » sans plus de précision. Son embauche par Vinci SA est intervenue dès le premier jour de sa disponibilité, le 15 janvier 2021¹¹⁴.

Mme Chambre Foa a omis de saisir le SDMIS pour apprécier la compatibilité de son activité lucrative avec les fonctions exercées depuis trois ans alors même qu'elle avait déposé une déclaration d'intérêts auprès de la HATVP du fait de ses récentes fonctions de directrice de cabinet de la ville et de la métropole de Lyon.

En outre, l'arrêté de mise en disponibilité du 24 novembre 2020 signé par le directeur du SDMIS mentionnait que « *si dans un délai de trois ans à compter de la mise en disponibilité madame Arabelle Chambre Foa se propose d'exercer une activité professionnelle privée, elle en informe par écrit l'autorité territoriale au moins trois mois avant le début de cette activité.* ».

¹¹¹ Cette structure « dédiée à la prospective et aux innovations urbaines », regroupe différents acteurs pour « réfléchir aux bonnes pratiques du développement urbain et proposer de nouvelles manières de construire et reconstruire les villes. »

¹¹² 8° de l'article 11 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

¹¹³ III de l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires alors en vigueur, repris à l'article L. 124-4 du code général de la fonction publique. L'article 18 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 précise que cette saisine doit être écrite. En outre l'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration dispose que « *le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision de rejet (...)* Dans les relations entre l'administration et ses agents. ».

¹¹⁴ Mme Chambre Foa est ensuite allée au terme de la durée maximale possible de sa disponibilité, puis a démissionné de la fonction publique le 15 janvier 2023.

Elle disposait donc après avoir lu cet arrêté encore d'une cinquantaine de jours avant son départ chez Vinci pour demander au SDMIS l'autorisation requise avant sa prise de fonction¹¹⁵.

Si Mme Chambre Foa fait valoir en réponse au rapport d'observations provisoires qu'elle a omis par erreur et non intentionnellement de saisir la HATVP, la chambre ne lui reproche pas cette absence de saisine, qui relevait du SDMIS. Pour autant, Mme Chambre Foa ne pouvait ignorer, eu égard à ce qui précède, qu'elle devait demander au SDMIS si son emploi chez Vinci était compatible avec les fonctions exercées au cours des trois années précédentes. La chambre souligne également qu'en qualité de directrice administrative et financière, assurant notamment le pilotage de la direction juridique, elle disposait des ressources nécessaires pour prévenir cette défaillance.

Dans ces conditions, la chambre constate que Mme Chambre Foa n'a pas respecté ses obligations déontologiques, pourtant rappelées par son arrêté de mise à disposition.

La chambre rappelle les dispositions du XI de l'article 25 octies de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983, qui prévoient que l'absence de saisine préalable de l'autorité hiérarchique a pour effet de mettre fin au contrat dont est titulaire l'agent¹¹⁶, sans préavis et sans indemnité de rupture.

3.7.2.2 Le SDMIS a failli dans son contrôle des règles de déontologie

Le SDMIS a pris un arrêté de mise en disponibilité dès le 24 novembre 2020, le jour même d'arrivée du courrier de demande. Mme Chambre Foa a utilisé ses jours épargnés sur son compte épargne-temps pour cesser son activité dès le 1^{er} décembre 2020.

Mme Chambre Foa indique avoir prévenu oralement l'ancien directeur du SDMIS de son embauche chez Vinci avant cette date, sans que ce dernier s'en souvienne clairement. La direction des ressources humaines ne semble pas en avoir été informée à cette date.

En tout état de cause, le SDMIS a été informé *a posteriori* de l'exercice sans autorisation d'une activité professionnelle par Mme Chambre Foa lorsque cette dernière lui a transmis ses bulletins de salaire émis par Vinci SA¹¹⁷, qui figuraient dans son dossier. Or le SDMIS n'a pas réagi à cette violation du statut de la fonction publique. Il n'a ni saisi la HATVP, ni demandé conseil à son déontologue¹¹⁸ (fonction exercée par le centre de gestion) face à cette situation inhabituelle, ni examiné la compatibilité de l'emploi avec les fonctions exercées les trois années passées. Etant donné les précédentes fonctions exercées par Mme Chambre Foa, qui nécessitaient une vigilance particulière, la chambre souligne l'absence de réaction du SDMIS sur l'application des règles de déontologie lors de son départ.

¹¹⁵ Le délai de prévenance de trois mois cité par erreur dans l'arrêté n'était plus en vigueur à cette date.

¹¹⁶ Y compris un contrat de travail avec un employeur privé.

¹¹⁷ Afin de bénéficier d'un avancement de carrière durant sa disponibilité en application de l'article 72 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984, codifié depuis à l'article L. 514-2 du code général de la fonction publique.

¹¹⁸ Le III de l'article 25 octies de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 prévoit que «(...) Lorsque l'autorité hiérarchique a un doute sérieux sur la compatibilité de l'activité envisagée avec les fonctions exercées par le fonctionnaire au cours des trois années précédant le début de cette activité, elle saisit pour avis, préalablement à sa décision, le référent déontologue puis, si ce doute persiste, la HATVP. »

3.7.2.3 La question de la compatibilité des fonctions exercées chez Vinci avec les emplois précédents de l'ancienne directrice administrative et financière

La chambre relève enfin que Mme Chambre Foa est partie occuper des fonctions¹¹⁹ rémunérées par Vinci, « *un leader mondial des concessions, de l'énergie et de la construction* »¹²⁰ alors même qu'elle a exercé comme directrice de cabinet de la métropole de Lyon, collectivité qui exerce les compétences de « *gestion des services d'intérêt collectif* », pouvant donner lieu à des concessions, de « *création, aménagement, entretien et gestion de zones d'activité* » et de « *construction, aménagement, entretien et fonctionnement d'équipements culturels, socio-culturels, socio-éducatifs et sportifs métropolitains* » et qui travaille avec le groupe Vinci dans de nombreux dossiers. Mme Chambre Foa a également été directrice de cabinet du maire de la ville de Lyon, commune en lien avec Vinci pour plusieurs projets.

Ainsi, la SPL Lyon Confluence, dont la métropole et la ville de Lyon sont actionnaires¹²¹ et qui a été présidée par M. Gérard Collomb¹²², a vendu aux promoteurs Vinci Immobilier et groupe Cardinal¹²³ des terrains permettant l'implantation de l'immeuble Ycone¹²⁴. Le pilotage de cette SPL a été réalisé par un groupe de travail informel, le G3, regroupant des représentants de la société, de la direction de l'urbanisme de la métropole de Lyon et du cabinet du président de la métropole de Lyon¹²⁵, dont Mme Chambre Foa était alors la directrice.

Un autre exemple est constitué par la SPL Lyon Part-Dieu, dont les actionnaires sont la métropole (90 %) et la Ville de Lyon (10 %), également présidée par M. Gérard Collomb¹²⁶. Dans le cadre de l'aménagement de la gare de la Part-Dieu et de son parvis, cette SPL a acheté des terrains puis procédé à des échanges fonciers avec Vinci immobilier afin de lui transmettre les terrains permettant l'implantation de l'immeuble To-Lyon (livraison 2023), tour de 170 m de haut d'une surface de 80 000 m²¹²⁷.

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, Mme Chambre Foa indique n'avoir jamais entretenu de relation avec l'entreprise Vinci ou l'un de ses satellites lorsqu'elle était directrice de cabinet du maire de Lyon ou du président de la métropole de Lyon et n'avoir pas été conduite, dans les faits, à influencer, à instruire, à gérer ou à participer à des procédures d'instruction et/ou de gestion, ni à rédiger de notes aux présidents de la métropole de Lyon et/ou au maire de Lyon visant à les conseiller sur des dossiers de l'entreprise Vinci en vue d'une influence sur des décisions ultérieures votées par les instances délibérantes.

La chambre relève toutefois qu'elle encadrait, en tant que directrice de cabinet de la métropole, un conseiller technique se consacrant aux questions d'urbanisme et d'aménagement et qu'il ressort de sa réponse au rapport provisoire que des réunions régulières entre les services, le cabinet et le président permettaient d'échanger directement sur l'ensemble des dossiers

¹¹⁹ au sein du *think tank* des transitions urbaines « La Fabrique de la Cité ».

¹²⁰ Source : <https://www.vinci.com>, présentation générale.

¹²¹ Entre 2017 et 2020, durant la période précédant l'arrivée de Mme Chambre Foa au SDMIS, la métropole détenait 93 % des actions et la ville environ 5 %.

¹²² du 1er janvier 2015 au 5 octobre 2020.

¹²³ [https://visuels.vinci-immo.net/lp/conference/YCONE_Communique %C3 %A9-de-presse.pdf](https://visuels.vinci-immo.net/lp/conference/YCONE_Communique%C3%A9-de-presse.pdf).

¹²⁴ Immeuble conçu par Jean Nouvel : 65 mètres de haut, 92 appartements, surface totale de 7 150 m².

¹²⁵ Ceci est ressorti du contrôle des comptes et de la gestion de cette SPL pour la période 2008-2016.

¹²⁶ du 4 septembre 2014, date de sa création, au 30 septembre 2020.

¹²⁷ Source : <https://www.lyon-partdieu.com/operations/to-lyon/>.

d'investissements, le conseiller technique urbanisme pouvant apporter un éclairage politique sur les éléments techniques proposés par les services. Un projet phare du mandat comme le réaménagement des abords de la gare de la part-Dieu en partenariat avec l'entreprise Vinci a donc nécessairement été abordé régulièrement dans ces réunions.

Dans ces conditions, la question de la compatibilité des fonctions passées de Mme Chambre Foa avec cet emploi se pose, ses anciennes fonctions lui ayant permis de travailler au moins indirectement sur des dossiers en lien avec Vinci.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

1 297 sapeurs-pompiers professionnels, 4 214 sapeurs-pompiers volontaires et 367 personnels administratifs, techniques et spécialisés concourent à l'exercice des missions du SDMIS. Les effectifs de SPP ont progressé de 57 postes entre 2015 et 2023, ceux de SPV de 159 et ceux des PATS de 7.

La féminisation progresse avec le renouvellement des effectifs : les femmes représentent aujourd'hui 36 % des SPV entrants et le taux de féminisation des SPP, bien que faible, a triplé en huit ans, passant de 2 % à 6 %. On observe également un net vieillissement des effectifs.

Le temps de travail respecte les 1 607 heures annuelles, avec pour les SPP des organisations du temps de travail s'appuyant majoritairement sur des gardes de 12 heures. Mais les SPP sous le régime des gardes de 24 heures voient leur nombre de gardes diminuer à raison d'une garde en moins pour cinq années effectives en qualité de SPP. Cette diminution du temps de travail en fonction de l'ancienneté est irrégulière. En 2021, 925 gardes de 24 heures n'ont ainsi pas été effectuées, ce qui représente 10 ETP.

S'agissant des PATS, l'indemnisation d'heures supplémentaires se fait malgré l'absence de pointeuse et de délibération du conseil d'administration pourtant obligatoires. Les agents PATS ont ainsi irrégulièrement perçu une somme brute de 844 076 €. Un agent PATS perçoit une indemnisation forfaitaire correspondant à 8 heures supplémentaires mensuelles, réalisées de surcroît pendant ses congés et RTT.

Le SDMIS n'a pas mis en place le complément indemnitaire annuel alors que les deux parts du RIFSEEP doivent être mises en place de façon concomitante. Par ailleurs la chambre recommande au SDMIS de mettre fin aux attributions irrégulières de NBI pour les PATS.

Le SDMIS a irrégulièrement procédé à une revalorisation rétroactive de la prime de feu pour les SPP. 600 000 € ont été indûment versés. Environ 320 SPP cumulent irrégulièrement l'indemnité de logement versée mensuellement avec une « indemnité compensatrice de logement » versée annuellement. La prime de départ en retraite versée par le CASC apparaît enfin comme un élément de rémunération illégal, qui doit être supprimé.

Une partie des agents mis à disposition du CASC le sont de façon officieuse, ce qui est susceptible de générer des risques juridiques. En outre le CASC ne rembourse qu'une faible partie de la rémunération des agents qui lui sont affectés, en méconnaissance de la réglementation.

Les SPV bénéficient d'une indemnisation de leurs heures d'activité ainsi que, le cas échéant, de certaines responsabilités opérationnelles. Le SDMIS a fixé un plafond de vacations indemnissables, à 1 200 par an, dont un maximum de 600 heures de gardes postées.

Si le SDMIS compte en moyenne davantage de SPV que ses homologues, ceux-ci sont mobilisés 80 h par an (contre 89 heures dans les six SDIS comparables). L'engagement différencié, qui permet aux SPV de n'exercer qu'une, deux ou trois des quatre missions¹²⁸ a favorisé un dynamisme de l'engagement des SPV et une attractivité nouvelle notamment auprès des femmes.

Concernant les doubles statuts, qui cumulent un emploi de SPP et de PATS avec des fonctions de SPV, la délibération de 2010 prévoit l'impossibilité de programmer une activité de SPV pendant le repos de sécurité d'un SPP, également assurée par le logiciel RH. A contrario, aucune disposition spécifique n'est prévue pour les PATS relevant du double statut afin d'assurer un temps de repos compatible avec la sécurité de ces agents.

Le recrutement de Mme Chambre Foa comme directrice administrative et financière du SDMIS, envisagé cinq mois avant l'ouverture du poste, a été organisé dans des conditions singulières : candidatures pertinentes écartées, ce qui a favorisé celle de Mme Chambre Foa et fixation d'un niveau particulièrement élevé de régime indemnitaire rendu possible par une délibération préalable adoptée dans des conditions inhabituelles. Ayant exercé effectivement ses fonctions durant trois mois et demi, Mme Chambre Foa a rejoint le secteur privé dès le 15 janvier 2021¹²⁹ sans en demander l'autorisation, pourtant obligatoire, au SDMIS. Ce dernier a failli dans son contrôle des règles de déontologie en omettant de vérifier la compatibilité de cet emploi avec les fonctions exercées au cours des trois années précédentes par Mme Chambre Foa, qui invitaient pourtant à la plus grande vigilance. Ainsi, le recrutement biaisé de Mme Chambre Foa au SDMIS a facilité son départ chez Vinci SA sans contrôle déontologique, alors même que ses anciennes fonctions de directrice de cabinet de la métropole et de la ville de Lyon l'avaient amenée à travailler, au moins indirectement, sur des dossiers en lien avec cette entreprise.

4 LA COMMANDE PUBLIQUE

4.1 La politique d'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 ».

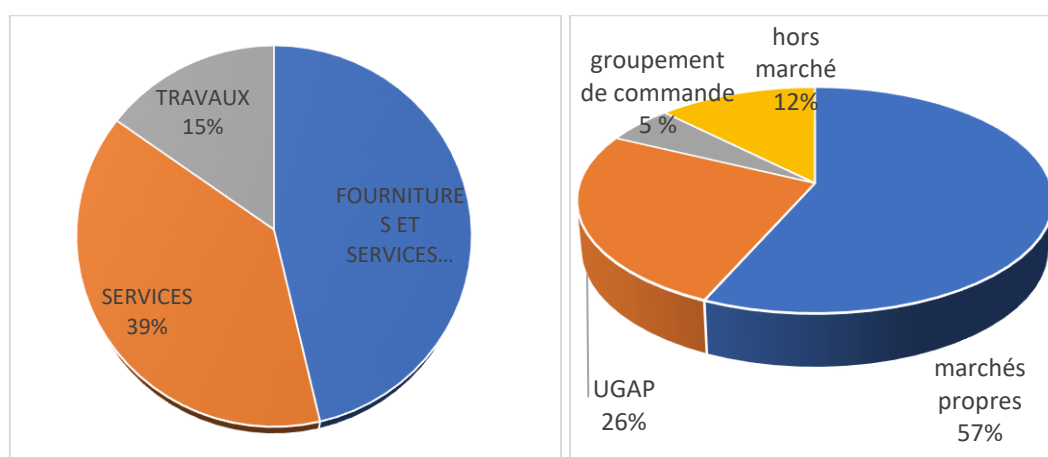
¹²⁸ Incendie, secours aux personnes, secours routiers et protection des personnes, des biens et de l'environnement.

¹²⁹ Dans le cadre d'une disponibilité pour convenance personnelle.

4.1.1 Le périmètre des achats du SDMIS

En 2021, 163 marchés ont été passés par le SDMIS pour un volume total d'achats de 47 M€. Seuls 25 marchés avaient un montant inférieur à 10 000 € et le montant médian des marchés était de 60 000 €. Ce regroupement des achats permet de limiter le nombre de marchés et les frais de procédure afférents. En outre, 21 % des marchés du SDMIS représentent 82 % du volume des achats sur marchés, ce qui révèle une forte concentration des achats.

Graphique n° 7 : Répartition des achats 2021 du SDMIS



Source : données SDMIS, retraitement CRC

Les achats du SDMIS se répartissent entre marchés de fournitures et services, marchés de services et marchés de travaux, ces derniers ne représentant toutefois qu'une partie des travaux sur les bâtiments du SDMIS dès lors que de nombreux bâtiments font l'objet d'un bail emphytéotique administratif (BEA, voir partie 6.4).

On constate l'importance des achats *via* des groupements de commandes et l'Union des groupements d'achats publics (UGAP), qui représentent 31 % des achats du SDMIS en 2021 (cf. infra), et l'existence de 12 % d'achats « hors marché ».

Une analyse par type de procédure montre la prédominance de la procédure d'appel d'offres, qui concerne plus de 80 % du montant des marchés passés.

Les principaux achats sur la période 2019-2021 concernent les travaux de construction (18 M€), les services informatiques (16 M€), les pièces détachées, l'entretien et la réparation des véhicules (10,4 M€), l'acquisition de véhicules d'incendie et de secours (6,4 M€), les services de nettoyage et d'hygiène (5 M€), les carburants (4 M€), la restauration collective (3,6 M€), les gants jetables (3,3 M€).

4.1.2 Une politique d'achat qui mériterait d'être formalisée

Le SDMIS n'a pas formalisé de politique achat mais a fait le choix d'une mutualisation importante de ses achats et développe les critères environnementaux dans ses marchés.

Des tableaux de suivi des marchés et de planification des procédures ont été mis en place, ainsi qu'une revue annuelle de l'évolution des achats du SDMIS (montant, nombre de marchés, part des achats « hors marchés », de la mutualisation, des achats auprès de l'UGAP, ...).

Le SDMIS gagnerait à mettre en place une politique formalisée et des indicateurs de pilotage de l'achat public.

4.1.2.1 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 devraient comprendre une disposition sociale, 30 % une disposition environnementale¹³⁰ 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 peuvent 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.

Depuis 2021, le SDMIS intègre à ses marchés des critères environnementaux parmi les critères de sélection des offres¹³¹.

Le SDMIS n'intègre pas de critères sociaux à ses marchés.

4.1.2.2 Les nombreux achats mutualisés avec d'autres SDIS et auprès de l'UGAP

Le SDMIS recourt à de nombreux groupements de commandes nationaux ou au niveau de la zone de défense Sud-Est. Ainsi, le SDIS 74 coordonne le groupement de commandes pour la fourniture d'effets d'habillement de secours en milieu périlleux et de secours en montagne, de casques et de gilets haute visibilité. Le SDIS 38 se charge de l'achat de véhicules de secours et d'assistance aux victimes et le SDIS 42 de l'achat de tenues de service et d'intervention. Le SDMIS coordonne pour sa part les groupements de commandes d'entretien, réparation et contrôle des tenues, l'acquisition de moyens d'éclairage portatifs, de bras élévateurs aériens ou d'équipements de protection balistique.

Ces groupements de commande ont pour objectif d'uniformiser le matériel au sein de la zone de défense afin de pouvoir prêter du matériel d'un SDIS à l'autre en cas de difficulté d'approvisionnement. Sans pouvoir chiffrer de façon précise et fiable le gain marché par

¹³⁰ En 2019, les résultats n'étaient pas atteints au niveau national : 15,8 % des marchés intégraient une disposition environnementale ; 12,5 % une considération sociale.

¹³¹ Des critères environnementaux ont ainsi été retenus pour des marchés de restauration collective, d'acquisition et livraison de matériels spécifiques, de contrôle, réparation et fourniture de pièces détachées et prestations associées des véhicules échelles, de maintenance de travaux de reprographie numérique, de maintenance des réseaux de téléphonie fixe, de fourniture de chaussures de sport, d'entretien de réparation et d'aménagement tous corps d'état des biens immobiliers, de restructuration de la caserne de Quincieux.

marché, le SDMIS estime que le recours à ces groupements lui permet d'obtenir des prix unitaires inférieurs, notamment pour les véhicules de secours et d'assistance aux victimes.

Les achats du SDMIS auprès de l'UGAP¹³² ont fortement augmenté depuis 2015 (5,4 M€) et ont atteint 10,6 M€ en 2021, dont 6,4 M€ de véhicules, moyens élévateurs aériens et matériels d'intervention, 1,5 M€ d'immobilisations incorporelles (licences informatiques principalement) et 0,6 M€ de maintenance informatique. Les services acheteurs du SDMIS recourent à une centrale d'achats principalement dans le cadre de conventions portant sur certains types d'achat mais aussi ponctuellement, en comparant l'offre proposée par la centrale d'achats avec celles de sociétés concurrentes.

4.2 L'organisation de la fonction achat est globalement satisfaisante

Le bureau des marchés, rattaché au groupement des marchés et assurances au sein de la direction de l'administration et des finances, compte cinq agents.

Il rédige une note annuelle rappelant la procédure interne d'achat et les seuils applicables, gère l'ensemble de la procédure administrative liée à la passation et à l'attribution des marchés à procédure adaptée et des marchés formalisés. Il accompagne les services gestionnaires pour la définition de leurs besoins, la rédaction des pièces du dossier de consultation des entreprises (DCE) et la rédaction du rapport d'analyse des offres.

Le bureau des marchés et les services acheteurs¹³³ disposent d'une plateforme de travail collaboratif lors de la rédaction des pièces constituant le DCE, qui est ensuite mis en ligne par le bureau des marchés. A l'issue de la consultation, les services acheteurs proposent un rapport d'analyse des offres, validé par le bureau des marchés puis présenté à la commission d'appel d'offres, obligatoire, ou à la commission des achats adaptés, dont la mise en place constitue une bonne pratique¹³⁴.

Pour les marchés à procédure adaptée, l'acte d'engagement est signé par la vice-présidente déléguée. Les autres pièces sont signées par le chef du groupement marchés et assurance ou son adjoint. Les modalités de publicité sont renforcées au-dessus de 90 000 €¹³⁵.

Les marchés formalisés doivent faire l'objet d'une délibération du CA avant leur publication. Les actes d'engagement, lettres de notification, rapport de présentation et courriers d'explication sur les motifs ayant conduits à retenir l'entreprise attributaire sont signés par la vice-présidente déléguée.

S'agissant des marchés de faible valeur dispensés de publicité et de mise en concurrence préalable par l'article R. 2122-8 du code de la commande publique, le choix de l'entreprise est

¹³² Cet établissement public industriel et commercial national, est une centrale d'achat public généraliste. Les articles L. 2113-2 à L. 2113-4 du code de la commande publique autorisent le recours à une centrale d'achat.

¹³³ Les principaux services acheteurs sont les groupements logistique, bâtiments, des systèmes d'information, formation et le service de santé et de secours médical.

¹³⁴ Ces commissions, au cours desquelles chaque service présente ses dossiers, ont lieu tous les 15 jours.

¹³⁵ Entre 40 000 et 90 000 euros, publicité sur marchés-securises.fr, au Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), ou dans un journal. Au-dessus de 90 000 euros, publication obligatoire au BOAMP.

effectué par le service gestionnaire et le bon de commande signé par le chef du groupement financier ou son suppléant.

Toutefois, en application des notes des 2 janvier 2020 et 8 juin 2021, pour les achats entre 4 000 € et 40 000 €¹³⁶, le service gestionnaire doit demander des devis à trois entreprises, avant de les transmettre avec une fiche de mise en concurrence au bureau des marchés, préalablement à la signature du bon de commande par le groupement financier.

L'organisation retenue est efficace. Chaque type d'achat est assuré par un seul service, ce qui réduit le nombre de marchés, limite le nombre d'intervenants et confie l'achat à des spécialistes métier. En outre, l'ensemble des marchés de plus de 4 000 € doit faire l'objet d'une mise en concurrence. Enfin, toutes les commandes, même minimales, sont contrôlées par le bureau des marchés qui vérifie le respect de la procédure adéquate.

Toutefois, malgré le faible nombre d'intervenants et le caractère récurrent de nombreux marchés, ce fonctionnement est fragilisé par le fait que le SDMIS ne dispose d'aucune nomenclature achat et ne pratique aucun recensement des besoins formalisé. La chambre invite le SDMIS à effectuer un véritable recensement des besoins par familles homogènes, fondé sur une nomenclature achat.

4.3 La régularité et la qualité du processus achat sont perfectibles

La chambre a contrôlé la régularité de plusieurs marchés, qui n'appellent pour la plupart aucune observation.

S'agissant du marché de fourniture de carburant enlevé à la pompe passé en 2021, avec un minimum de 1 M€ et un maximum de 4 M€, l'analyse des offres a retenu une pondération différente pour le central et les casernes et les attributaires sont différents pour ces deux périmètres. Dès lors, ce marché aurait dû être découpé en deux lots, l'un concernant les casernes et l'autre le central.

Le marché de pièces détachées pour véhicules passé en 2019 avec un montant minimum de 1,5 M€ ne comporte pas de montant maximum, ce qui ne permet pas au candidat de dimensionner ses capacités de production et de livraison. La CJUE a jugé par son arrêt *Simonsen & Weel A/S* du 17 juillet 2021 que l'absence de maximum contrevenait à la directive du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics.

En outre, la chambre relève que deux sous-critères de jugement des offres de ce marché de pièces détachées étaient inappropriés.

Enfin, plusieurs achats sans publicité ni mise en concurrence ont été relevés par la chambre, pour des montants conséquents :

Pour le prestataire « eau et feu », des dépenses « hors marchés » ont été payées à hauteur de 145 000 € en 2018, 203 000 € en 2019 et 79 000 € en 2020. Le SDMIS a précisé que ces achats avaient débuté en avril 2018 suite à l'impossibilité de continuer à se fournir auprès de l'UGAP et qu'un marché avait été attribué le 23 décembre 2020 après une consultation lancée le 6 mai 2020. Si le SDMIS indique avoir envisagé de changer de type d'émulseur et avoir lancé

¹³⁶ Seuil de dispense de mise en concurrence depuis le 1^{er} janvier 2020.

des phases de tests nécessitant de maintenir la formulation et la marque de l'émulseur, ce délai de 2 ans et 9 mois pour mettre en place une procédure respectant le code de la commande publique apparaît anormalement long.

Pour le prestataire « Aymé et fils », des dépenses « hors marchés » ont été payées à hauteur de 82 000 € en 2019, en raison d'une période de latence de quatre mois entre deux marchés de fourniture de pneumatiques et prestations annexes.

Plus généralement, la revue annuelle des marchés du SDMIS estime en 2021 à 1,2 M€ les achats « hors marchés » dus à des problèmes de « latence » entre deux marchés, achats qui ne respectent donc pas les règles de la commande publique. Les achats « hors marchés » passés pour des raisons de « souplesse », catégorie disparate qui regroupe des achats de faible montant dispensés de mise en concurrence et des achats hors marchés « justifiés par des circonstances particulières », s'élèvent à 1,3 M€. Le reste des achats « hors marché » (2,2 M€) est considéré comme incompressible (en présence notamment d'un fournisseur unique). Au moins 1,2 M€ d'achats ont donc été passés à tort en « hors marché » en 2021. La chambre recommande au SDMIS de ne plus passer d'achat sans publicité ni mise en concurrence en dehors des cas prévus par la réglementation. Le SDMIS a indiqué qu'il prenait en compte cette recommandation et poursuivrait le travail engagé en ce sens.

Recommandation n° 10. : Se conformer au code de la commande publique pour l'ensemble des achats.

4.4 L'onéreux renouvellement des marchés de gaz, électricité et chauffage

Après la non reconduction d'un groupement d'achats entre 29 SDIS, le SDMIS a passé deux conventions pour ses achats de gaz naturel et d'électricité du 1^{er} janvier 2023 au 31 décembre 2025 avec la centrale d'achat Réseau des acheteurs hospitaliers (RESAH), groupement d'intérêt public. Le marché a été notifié le 2 août 2022 au fournisseur d'électricité par le RESAH. Le marché de gaz a été notifié le 5 juillet 2022. Pour l'électricité, le prix est de 337,82€/MWh¹³⁷ pour l'année 2023. Pour le gaz, le prix obtenu est de 149,37 €/MWh¹³⁸.

Le coût hors taxes et transport a été multiplié par près de huit pour le gaz. Pour l'électricité, le tarif moyen hors taxe et transport a été multiplié selon les tensions par quatre ou par cinq. Les premières estimations budgétaires, qui intègrent les taxes, le transport, l'abonnement et l'évolution de la consommation envisagent une multiplication des dépenses par 3,3 pour le gaz et 3,6 pour l'électricité. Le surcoût pour l'ensemble des fluides bâtimentaires est estimé à 4,3 M€. Ces hausses s'expliquent par la forte augmentation des prix de l'énergie au niveau européen.

Les prix des années 2024 et 2025 dépendront des positions prises au cours de l'année 2023 sur le marché à terme par le RESAH, qui lisse les évolutions du marché et cherche à bénéficier des meilleurs prix au cours de l'année.

¹³⁷ Incluant les CEE et la capacité.

¹³⁸ Hors acheminement, taxes et contributions.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le SDMIS n'a pas formalisé de politique achat. Il a fait le choix d'une mutualisation importante de ses achats via des groupements de commandes avec d'autres SDIS, notamment ceux de la zone de défense Sud-Est afin d'uniformiser les équipements, et a recours à des centrales d'achats pour plus d'un quart de ses achats. Depuis 2021, le SDMIS intègre à ses marchés des critères environnementaux parmi les critères de sélection des offres, mais il n'intègre pas de critères sociaux.

L'organisation de la fonction achat est efficace. Elle fait intervenir des directions métiers mettant en œuvre tous les achats d'un même type et un groupement marché contrôlant l'ensemble des commandes, y compris de faibles montants. Toutefois, ce fonctionnement est fragilisé par l'absence de nomenclature achat et de recensement formalisé des besoins.

Si l'essentiel des achats du SDMIS respecte les règles de la commande publique, au moins 1,2 M€ d'achats ont été passés à tort en « hors marché » en 2021, ce qui nécessite une action correctrice.

5 LES SYSTÈMES D'INFORMATION

5.1 Un système d'information développé et ambitieux dont la sécurité peut encore être renforcée

5.1.1 Une organisation du système d'information (SI) structurée

Cœur de métier du SDMIS, l'organisation des secours repose sur la gestion des moyens opérationnels, opérée par la cellule du CTA/CODIS¹³⁹ selon des critères d'urgence et de risque.

La partie technique dédiée à l'opérationnel du SDMIS, via l'application Artemis, est isolée de la partie administrative et fonctionnelle. Elle est encapsulée dans un environnement spécifique dont l'infogérance est en totalité externalisée auprès du prestataire de services numériques Inetum. Le SI administratif du SDMIS est interfacé avec le SI opérationnel. Ces deux périmètres permettent d'assurer l'activité et la fiabilité du système d'information du SDMIS.

Responsable de la maintenance en condition opérationnelle et du développement du SI, le Groupement des systèmes d'information (GSI), est également composé des métiers de la production et de l'urbanisation du SI. Le système d'information du SDMIS comprend des applications métier, des infrastructures techniques (réseaux, systèmes et bases de données), la

¹³⁹ Le CTA/CODIS correspond au centre de traitement de l'alerte et au centre opérationnel départemental d'incendie et de secours.

radiocommunication professionnelle, la téléphonie d'entreprise, ainsi qu'un centre d'assistance.

Composées de 30 personnes en 2022, les équipes du GSI sont organisées en trois unités distinctes : l'unité applications, l'unité systèmes et services aux utilisateurs, et l'unité télécommunications. En complément de ces unités, le bureau « missions transverses » travaille au suivi et à la coordination des projets critiques ou à forte visibilité du SDMIS. Certains postes font toutefois l'objet de difficultés de recrutement : l'expertise requise est rare et recherchée sur des domaines tels que la radio-télécommunication ou les réseaux.

Le GSI a mis en place une formalisation importante de ses travaux et de ses processus. Il a élaboré une politique de sécurité des systèmes d'information, validée et diffusée par une note du 19 janvier 2023. Ce document clé en termes de sécurité SI permet la diffusion du périmètre, des objectifs et des principes de sécurité liés au SI.

Le GSI a également formalisé en 2016 une analyse des risques, qui permet d'identifier les problématiques rencontrées par le SDMIS. Son actualisation, qui ne pourra débuter avant 2024, devrait permettre de constater l'évolution des risques et de leur maîtrise. Au vu des évolutions rapides des risques et menaces informatiques, la mise à jour de cette analyse devrait être réalisée tous les trois ans.

5.1.2 L'action du SDMIS pour réduire la dette technique

Mis en place en novembre 2020, le projet « scanner de vulnérabilités » permet de dresser un diagnostic des technologies présentes, de relever mensuellement de potentielles faiblesses ainsi que leur possible évolution dans le temps. Depuis cette synthèse du SI, le SDMIS a identifié en 2021 l'obsolescence progressive de son système et a alors mis en place plusieurs projets en interne.

Démarré il y a deux ans, la stratégie de gestion de l'obsolescence a eu pour but de réduire la dette technique¹⁴⁰ des composants du SI. Cette stratégie s'est traduite par différentes actions telles que la suppression d'applications historiques ayant été remplacées par d'autres solutions, le remplacement de systèmes d'exploitation obsolètes, ou encore le traitement des composants avec les vulnérabilités les plus critiques.

Issu de la gestion de l'obsolescence, un projet de gestion des mises à jour sur les systèmes d'exploitation GNU/Linux a vu le jour avec la mise en place d'un nouvel outil permettant d'automatiser la mise à jour de ces systèmes d'exploitation et de leurs applications. Dans cette lutte contre la dette technique, le projet de migration des bases de données Oracle a démarré en 2021, et est encore en cours.

¹⁴⁰ La métaphore de la dette technique exprime l'idée que le développement de solutions à court terme pour les systèmes informatiques entraîne un ensemble d'arbitrages qui exposeront par la suite à des contraintes qui devront être « remboursées » sous la forme de tâches d'ingénierie. Le concept de dette technique renvoie au coût représenté par un logiciel ou un SI par rapport à sa qualité, sa maintenance, et ce tout au long de sa durée de vie. Ce coût, souvent caché ou sous-estimé, n'est pas uniquement d'ordre financier mais est surtout limitant techniquement. En effet, d'autres risques peuvent en résulter tels que la sécurité, la disponibilité, la performance, la maintenabilité, l'évolutivité, ou les manques de compétences.

5.1.3 Une résilience et une sécurité du SI à renforcer

Avec la volonté de répondre à des normes de sécurité informatique égales à celles d'un opérateur d'importance vitale, le SDMIS a identifié, grâce à son projet « scanner de vulnérabilités » et à sa matrice des risques, de nombreuses améliorations. Le GSI porte également un projet de cloisonnement de son SI afin d'accroître la disponibilité et la résilience des infrastructures portant le SI opérationnel et administratif. Le SDMIS dispose actuellement pour son accès à Internet de deux pare-feux de type « Nord-Sud »¹⁴¹. Le projet de cloisonnement du SI permettrait de déployer un troisième pare-feu « Est-Ouest »¹⁴² qui viendrait alors compléter son architecture de sécurité.

L'hébergement des serveurs du SDMIS est réalisé dans ses locaux des sites de Rabelais et de Croix-Rousse, localement, au sein de *datacenters*. Le groupement dispose toutefois d'une politique de stratégie « Cloud »¹⁴³ afin de saisir selon des critères de coûts, de flexibilité, et de sécurité l'opportunité d'utiliser des services hébergés. Cette solution peut être exploitée sur des services non critiques pour l'activité du SDMIS.

Le SI opérationnel du SDMIS repose sur un plan de continuité d'activité (PCA) et un plan de reprise d'activité (PRA) dont l'infogérance est entièrement externalisée auprès du prestataire Inetum. Ce prestataire réalise chaque année un scénario de PRA pour une durée de 15 jours durant laquelle l'ensemble de l'activité du CTA-CODIS bascule sur le site de secours de La Croix-Rousse, ce qui constitue une bonne pratique. Le prestataire possède également plusieurs certifications (ISO 27001, ISAE 3402) sur lesquelles le SDMIS s'appuie pour s'assurer du bon fonctionnement des processus de résilience.

Pour son SI administratif, le SDMIS possède un PRA avec une répllication synchrone entre les deux salles serveurs présentes sur le site de Rabelais, ainsi qu'une répllication asynchrone sur le site de la Croix-Rousse. La répllication asynchrone des serveurs entraîne un risque de perte de données en cas de basculement de salle et de reprise après panne. De plus, le test de PRA ne couvre pas l'entièreté du SI administratif avec une bascule de ses serveurs à 90 % : le périmètre non couvert correspond principalement à des bases de données Oracle non répliquées. Le GSI a identifié la réalisation d'un PRA administratif complet comme l'un de ses objectifs pour l'exercice 2023.

Le PCA du SI administratif est également partiel : il n'est réalisé que sur le site de Rabelais et devrait inclure la Croix-Rousse dans les prochaines années. Il est donc nécessaire de poursuivre le travail initié sur le PCA et PRA et ainsi couvrir l'ensemble du périmètre SI administratif.

Recommandation n° 11. : Améliorer la résilience du système d'information (SI) en réalisant des tests de continuité et de reprise d'activité couvrant l'ensemble du périmètre du SI administratif.

¹⁴¹ Un pare-feu nord-sud empêche les menaces extérieures au réseau interne d'entrer dans le SI.

¹⁴² Un pare-feu Est-Ouest protège les données par l'intérieur grâce à la connaissance du fonctionnement normal du système et en utilisant ces informations pour isoler des comportements inhabituels et ainsi détecter de potentielles brèches.

¹⁴³ Les applications et les données ne se trouvent plus sur un ordinateur déterminé mais dans un nuage (cloud) composé de nombreux serveurs distants interconnectés.

Le SDMIS a indiqué en réponse au rapport d'observations provisoire qu'il se conformerait à cette recommandation à l'issue des travaux de cloisonnement engagés.

Un autre levier permettant la sécurité du système d'information est l'attribution des droits applicatifs, qui doivent être alignés avec les fonctions des utilisateurs. Des droits applicatifs trop élargis ou trop restreints présentent un risque pour les processus métiers et pour les données. Le SDMIS a mis en place une procédure d'attribution des droits applicatifs¹⁴⁴. La gestion des droits des utilisateurs est réalisée par une gestion de groupes : ces droits sont attribués selon le groupe de la fonction de l'utilisateur. Cette méthode ne permet pas une attribution et un suivi précis des droits attribués. De plus, il n'existe pas de processus de revue des droits applicatifs des utilisateurs ni des droits administrateurs. La gestion de la vie d'un utilisateur au sein du SDMIS est donc à mettre en place au sein du SI.

La gestion des prestataires dans le système est réalisée à travers une base de données intermédiaire contenant la date de départ de chaque intervenant. Si cette date n'est pas renseignée, le SDMIS désactive le compte du prestataire au bout de 6 mois. Pour tous les comptes à désactiver en fin de mois, une alerte est envoyée par mail. Cette méthode, bien que valable, ne permet pas un contrôle régulier des prestataires sortant des effectifs et à désactiver. La période de six mois pourrait donc être réduite et la date de départ du prestataire rendue obligatoire lors de son arrivée au SDMIS.

Le SI administratif porte également un projet de système d'archivage électronique permettant la conservation des documents numériques (fichiers portant un certificat électronique, le dossier agent...). L'objectif visé est l'intégrité des données et la conservation des documents sans possibilité de modification ou de destruction, en général pour des archivages de long terme, pour des raisons légales, historiques, patrimoniales et scientifiques. Actuellement, au bout de trois ans, les documents conservés n'ont plus de valeur. Le système d'archivage électronique permettrait de certifier la date du document et celle de son dépôt. Un marché de mise place d'une GED doit être passé en 2023 et mis en œuvre en 2024. Il permettra le déploiement ultérieur d'un système d'archivage électronique.

Le système d'information appuie sa stratégie de mots de passe sur celle de l'annuaire de la structure. Ce service d'annuaire centralisé, nommé *Active Directory (AD)*¹⁴⁵, permet d'uniformiser la procédure d'authentification et d'utilisation : les utilisateurs accèdent aux logiciels et aux applications informatiques en ne se connectant qu'une seule fois. A la demande du SDMIS, l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information a réalisé des audits de sécurité sur cette technologie, qui confirment le statut au niveau 1 de l'AD du SDMIS. Pour rappel, le niveau de sécurité de la configuration de l'AD est traduit par un niveau qui se situe sur une échelle de 1 à 5. Le niveau obtenu dépend de la gravité des vulnérabilités trouvées, le niveau 1 étant synonyme de défauts critiques et le niveau 5 d'un niveau à l'état de l'art.

Afin de monter le niveau de sécurité de l'AD, un projet de gouvernance de l'AD a été lancé en 2020, puis mis en suspens suite à la sélection du SDMIS au parcours cybersécurité de France Relance. L'atteinte du niveau 2 de l'AD ne fait pas l'objet d'échéance précise au sein du SDMIS mais dans cette optique d'amélioration, un audit organisationnel et technique devrait

¹⁴⁴ Dont l'attribution est soumise à validation et retirée en cas de départ de l'utilisateur.

¹⁴⁵ Technologie basée sur l'utilisation de base de données et d'un ensemble de services qui permettent de mettre en lien les utilisateurs avec les ressources réseau.

être mené par Orange Cyberdéfense en 2023. Quant au niveau 3 de la technologie AD, il représenterait des investissements massifs pour le SDMIS.

Recommandation n° 12. : Pour renforcer la sécurité informatique, mettre en place les processus de gestion de la vie d'un utilisateur au sein du système d'information du SDMIS.

5.2 Malgré l'action de l'État, une dépendance aux prestataires qui pourrait perdurer

5.2.1 Les projets nationaux NexSIS et RFF, structurants pour les SDIS

Deux projets nationaux sont programmés :

- le futur système d'information et de commandement unifié des services d'incendie et de secours (NexSIS) visant à remplacer les systèmes de gestion des alertes et des opérations (Artemis pour le SDMIS). L'agence du numérique et de la sécurité civile (ANSC) est en charge de ce projet ;
- le réseau radio du futur (RFF), qui a vocation à remplacer le réseau ANTARES mais aussi tous les autres réseaux radio bas débit des autres forces de secours et de sécurité. Sa conception et son déploiement, actuellement portés par le ministère de l'intérieur, seront pris en main courant 2023 par l'agence des communications mobiles opérationnelles de sécurité et de secours (ACMOSS), établissement public administratif dédié à la gestion de ce nouveau réseau radio.

L'objectif de ces projets est d'unifier et de moderniser la gestion des secours en améliorant le service rendu aux citoyens avec l'utilisation de nouveaux outils de communication (applications smartphones, réseaux sociaux, appels eCall, sms...) et en apportant une interopérabilité entre les différents systèmes de sécurité et de secours en permettant le partage d'informations, en améliorant l'entraide entre SDIS notamment en cas de flux importants d'activité.

Pour le moment, chaque SDIS dispose de son propre système de gestion des alertes et des opérations. A la date du contrôle, le calendrier du déploiement de la solution nationale NexSIS n'est pas arrêté et le lancement de la production du RRF est encore en attente d'arbitrages ministériels. L'absence de calendriers de déploiement rend les arbitrages budgétaires du SDMIS complexes.

L'arrivée du RRF, successeur du réseau INTP/Antares et nouvel outil de communication très haut débit permettrait, outre les messages vocaux classiques, l'envoi de photos, la réalisation de visio-conférences, la connexion avec les plus hautes autorités et les partenaires.

Basé sur l'existant réseau Antares, RRF serait couvert par des opérateurs privés et pourrait voir de ponctuelles baisses d'activité. La dépendance à ces opérateurs est alors à craindre. Ce projet pourrait être déployé au SDMIS à partir de 2024.

La mise en place du nouveau réseau RRF était initialement prévue en « big-bang »¹⁴⁶. Cette méthode, considérée comme la plus risquée, a pour avantage de proposer un moindre coût. *A contrario*, une transition progressive maintient deux systèmes simultanément, doublant les efforts opérationnels et financiers. L'implémentation prudente et progressive de RRF à la place d'Antares permettrait un meilleur contrôle du projet mais fragiliserait le budget fonctionnement et investissement du GSI dans la transition. L'interfaçage de RRF avec Artemis (ou NexSIS) est également trop incertain sur son application avec les différents SDIS. Le SDMIS compte sur l'amortissement des dépenses liées au RRF, avec l'achat progressif des tablettes et des smartphones adaptés au nouveau réseau, avec un maintien du mode direct¹⁴⁷ jusqu'en 2027. A cette date, la bascule complète du réseau serait alors réalisée.

5.2.2 La dépendance fonctionnelle et financière du SDMIS

Le SDMIS insiste sur le souhait de ne pas perdre de fonctionnalité lors du passage d'Artemis à NexSIS. La collaboration historique entre Inetum, éditeur d'Artemis, et le SDMIS a permis une prestation de service complète, réactive et sur-mesure pour l'activité des sapeurs-pompiers. A l'inverse, le projet NexSIS ne fournit pas encore de garantie suffisante quant à une qualité de service équivalente à celle du prestataire initial.

Une part essentielle de l'activité du SDMIS repose sur l'alerte et la réponse des SPV, actuellement opérées par un module dédié de l'application Artemis, Smartemis. NexSIS permettrait le lien du CTA-CODIS jusqu'à la caserne, mais pas l'acheminement de l'alerte jusqu'au pompier volontaire, certains équipements de diffusion de l'alerte n'étant pas inclus dans le périmètre du projet. Cette sous-estimation des fonctionnalités nécessaires à l'activité de l'ensemble des SDIS pourrait remettre en question l'équilibre du projet : initialement prévu pour limiter la dépendance aux éditeurs et suspendre les coûts associés, NexSIS proposerait une offre de service incomplète. Le SDMIS serait alors contraint de recourir à des prestations complémentaires auprès d'éditeurs informatiques. Ces derniers se préparent à l'arrivée des projets nationaux et proposent de potentielles solutions : des serveurs de communication compatibles, et la mise en place d'une nouvelle console d'alerte qui pourrait assurer le lien entre NexSIS et Artemis.

De plus, l'ANSC annonce une mise à disposition de sa solution NexSIS auprès du SDMIS courant 2025. Cette date correspond au renouvellement du contrat avec l'éditeur privé Inetum. Malgré l'incertitude du calendrier du projet, le SDMIS doit s'assurer de la continuité de son activité. Dans le cadre de cette future collaboration, l'ANSC devrait fournir au SDMIS des éléments quant à l'avancement du projet ainsi qu'un accès à l'environnement de test de la solution NexSIS. Un travail d'interfaçage important avec les infrastructures locales, le système d'information administratif, la mise en conformité en termes de politique de sécurité des systèmes d'information, la fiabilité du réseau sera à réaliser pour accueillir le nouveau projet.

La question de la réversibilité est absente des débats entre le SDMIS et l'ANSC. Cette clause permet d'organiser l'hypothèse d'un retour à l'état d'origine des SI en cas de difficulté lors du passage à NexSIS. Ce type de clause permet à la structure ayant confié des prestations à un tiers de récupérer les données, processus et codes sources qui lui seraient nécessaires si

¹⁴⁶ Cette méthode consiste à mettre en service tous les lots d'un projet SI en même temps. Elle nécessite un important travail en amont, avec un fort risque de surcharge si des problèmes sont rencontrés lors du lancement.

¹⁴⁷ Le mode direct correspond à un réseau de proximité (talkie-walkie) pour les agents en intervention.

elle souhaite mettre fin à la relation contractuelle. L'objectif d'une telle clause est la poursuite de l'activité, sans perte ni altération des données, en récupérant autant que possible les investissements et ce qui est réutilisable.

Dans le cadre du projet NexSIS, le SDMIS doit notamment s'assurer de maîtriser cette sortie de contrat, d'un point de vue opérationnel, en limitant les risques de dépendance vis-à-vis de l'ANSC, tout en sécurisant l'ensemble du processus, ce qui implique de définir précisément les responsabilités, les éléments à rétablir et les coûts.

Le projet NexSIS devrait capter la majeure partie du marché des prestataires informatiques dédiés à l'activité des SDIS depuis des dizaines d'années. Ces prestataires pourraient alors voir leur activité et leur santé financière menacées et se désengager du marché des systèmes d'alerte. Dans le cas de l'échec du projet NexSIS et d'éditeurs informatiques en incapacité de maintenir leur offre, l'ANSC proposerait alors une version de secours du projet NexSIS sur laquelle le SDMIS pourrait continuer à opérer mais de manière dégradée.

La chambre invite le SDMIS à s'assurer de la mise en place d'une clause et d'un plan de réversibilité dans le cadre du projet NexSIS.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le SDMIS dispose d'un système d'information développé et ambitieux, qui assure notamment la fiabilité du système de gestion de l'alerte. Il a formalisé une analyse des risques et une politique de sécurité des systèmes d'information. Il fait évoluer son système d'information (SI) pour lutter contre l'obsolescence technique.

Si le SDMIS développe déjà de nombreuses actions destinées à améliorer sa sécurité informatique, il convient de continuer cet effort, notamment en mettant en place les processus de gestion de la vie d'un utilisateur au sein du système d'information du SDMIS.

Le SDMIS a mis en place un plan de continuité d'activité et un plan de reprise d'activité de son SI opérationnel, qui font l'objet d'un test annuel comprenant une bascule de la gestion de l'alerte sur le site de la Croix-Rousse, ce qui constitue une bonne pratique. Ces plans gagneraient à être étendus à l'entièreté du SI administratif.

L'arrivée dans les années à venir du futur système d'information et de commandement unifié des services d'incendie et de secours devant remplacer les systèmes de gestion des alertes et des opérations (Artemis pour le SDMIS) nécessitera une délicate transition sans perte de fonctionnalités ni interruption du service, alors même que le calendrier prévisionnel de mise en service de ce système national évolue régulièrement et que sa capacité à intégrer l'ensemble des fonctionnalités dès le démarrage n'est pas encore certaine.

6 LE RENOUVELLEMENT DU PATRIMOINE

Le patrimoine immobilier du SDMIS est composé de quatre sites d'état-major, 101 casernes et un musée. Ces bâtiments représentent une surface totale de 158 889 m².

Le parc roulant est constitué de 1065 véhicules.

6.1 Un état du patrimoine satisfaisant

L'effort d'investissement du SDMIS lui permet de renouveler son patrimoine de façon satisfaisante, puisqu'au cours de la période contrôlée, le rythme apparent de renouvellement de ses immobilisations s'établit en moyenne à 19 années, bien en-deçà du seuil d'alerte indicatif de 30 ans, à ne pas dépasser. De surcroît, ce chiffre ne tient pas compte des investissements externalisés concernant la moitié du patrimoine bâti du SDMIS.

L'inspection générale de la sécurité civile relève que « *les investissements conséquents réalisés depuis de nombreuses années ont permis de doter le SDMIS d'un parc matériel récent et d'un patrimoine immobilier de grande qualité* ». 85 % des locaux sont adaptés à la mixité, ce qui est très supérieur aux observations nationales. 42 % des casernements sont adaptés à l'accueil des jeunes sapeurs-pompiers. Le coût des énergies représente 11,75 € au m² et les coûts d'entretien se situent à 15,43 € au m², contre respectivement 12,64 € et 17,74 € au plan national.

6.2 Un renouvellement du patrimoine planifié

6.2.1 Le schéma directeur immobilier

Dans le cadre de la départementalisation des SDIS, 170 sites immobiliers ont été transférés au SDIS du Rhône au 1^{er} janvier 1999, en pleine propriété ou par voie de mise à disposition. Ces bâtiments étant pour la plupart en mauvais état et, pour certains, mal adaptés aux missions opérationnelles, le SDIS a été amené, entre 1999 et 2014, à prendre des décisions pour restructurer, reconstruire ou se séparer d'éléments de son patrimoine, tout en regroupant certaines casernes afin d'améliorer sa performance opérationnelle.

Le schéma des opérations immobilières de 2004 comporte 57 opérations gérées en AP/CP, dont la plupart devrait être terminée en 2023¹⁴⁸. Ce schéma a été actualisé à plusieurs reprises, notamment par le programme pluriannuel d'investissement immobilier pour les années 2016 à 2018, puis par le programme d'investissement immobilier voté en 2021 et repris dans la programmation pluriannuelle d'investissement adoptée pour les exercices 2022 à 2024.

Outre la poursuite du programme immobilier voté en 2015, deux opérations nouvelles ont été retenues dans cette dernière PPI : l'extension et la restructuration de la caserne Villeurbanne la Doua et la construction d'un plateau de simulation sur le site de l'école de formation de Saint-Priest. Par ailleurs, la gestion patrimoniale repose désormais sur trois objectifs : la prise en compte des nouveaux enjeux liés à la santé, sécurité et qualité de vie en service, l'adaptation des locaux à la mixité femmes-hommes, et la transition écologique. Sur ce

¹⁴⁸ Source : rapport de l'inspection générale de la sécurité civile en date de décembre 2019.

dernier point, l'inspection générale de la sécurité civile a recommandé au SDMIS de procéder à un audit énergétique de ses bâtiments.

6.2.2 Le plan d'équipement des matériels roulants

Le SDMIS établit chaque année un plan d'équipement du matériel roulant¹⁴⁹ détaillant les propositions de renouvellement d'engins et les acquisitions supplémentaires. Il n'existe pas de plan pluriannuel, mais une enveloppe budgétaire d'environ 6 M€ est reconduite chaque année¹⁵⁰. Elle doit permettre de renouveler le parc à sa valeur actuelle, soit 125 M€, en 20 ans.

Seule la planification des achats des moyens élévateurs aériens fait l'objet d'une autorisation de programme votée pour les exercices 2019 à 2023, le SDMIS ayant décidé, dans un premier temps d'harmoniser la hauteur de ses échelles à 30 m, afin d'optimiser la gestion du parc d'échelles, puis, dans un deuxième temps, d'acquérir un certain nombre de bras élévateurs aériens de 45 m.

Les moyens élévateurs aériens

Alors que le parc de moyens élévateurs aériens permettait de répondre aux objectifs du SDACR de 2006, le CA du SDMIS a décidé le 30 juin 2014 de l'acquisition de 10 échelles neuves de 30 m de 2015 à 2019, pour disposer, à terme, d'un parc de 35 échelles, dont 24 de 30 m dotées de nacelle.

Pour adapter le parc aux risques identifiés par le SACR de 2017, le CA a adopté, le 27 juin 2019, un nouveau plan d'équipement, accompagné du vote d'une AP/CP de 6,5 M€, pour la période 2019-2023. L'acquisition de trois bras élévateurs articulés d'au moins 45 m doit permettre de lutter contre les incendies de très grandes surfaces, susceptibles d'affecter les entrepôts d'environ 140 000 m² qui se développent à l'est de l'agglomération lyonnaise ou à proximité des voies autoroutières, ou contre les incendies se situant à des hauteurs supérieures à 30 m. L'atelier de St Priest doit aussi être doté d'échelles pour assurer le remplacement de celles en réparation ou maintenance. Le plan d'équipement prévoit ainsi l'acquisition de deux moyens élévateurs par an. A l'issue de la mise en œuvre de ce plan, le SDMIS devrait être doté d'un parc de 38 échelles dont 35 de 30 m et 3 de 45 m.

Les objectifs du SACR arrêté en 2006 étaient, d'une part, de réduire le nombre de véhicules de 1200 à 1 000, en réduisant le nombre de casernes et la gamme de véhicules dans chaque centre, et, d'autre part, de renouveler 60 véhicules par an essentiellement en matière de véhicules de secours et d'assistance aux victimes (VSAV). Malgré l'atteinte du premier objectif, l'inspection générale de la sécurité civile a recommandé au SDMIS de lancer une nouvelle réflexion sur la diminution de son parc roulant.

Si les véhicules les plus utilisés sont récents, ceux affectés dans les casernes effectuant peu de sorties sont très anciens. Ainsi, le tiers des véhicules de secours routiers et des VSAV,

¹⁴⁹ L'article L. 1424-12 du CGCT prévoit que le CA arrête un plan d'équipement en matériel.

¹⁵⁰ Le rapport de l'inspection générale de la sécurité civile de décembre 2019 relève que « *La volonté du directeur est de gérer par grandes masses financières et d'adapter annuellement les acquisitions en fonction des besoins, des orientations stratégiques et des avancées technologiques* ».

comme plus de 40 % des camions citernes feux de forêts avaient en 2017 plus de 20 ans, bien au-delà de ce qui était constaté pour les autres SDIS (cf. tableau en annexe 5). Le SDMIS prolonge, par l'intervention de son atelier, la durée de vie de ses véhicules. Il réaffecte les véhicules les plus anciens aux casernes les moins sollicitées. Un même véhicule peut ainsi être affecté successivement à cinq casernes différentes.

6.2.3 La PPI 2022-2024

Le SDMIS a élaboré une PPI pour les années 2022 à 2024 concernant l'ensemble de ses dépenses d'équipement pour un total de 69 M€, soit 23 M€ par an. Le SDMIS souhaite consacrer 6 M€ par an au renouvellement de son patrimoine bâti, 6 M€ à celui de son matériel roulant et 6 M€ à celui de son système d'information. Il prévoit 5 M€ par an pour le renouvellement des autres équipements.

La chambre invite le SDMIS à fixer des orientations stratégiques en matière d'investissement et mettre en place une programmation pluriannuelle en cohérence avec ces orientations.

6.3 L'atelier mutualisé avec le département du Rhône et la métropole de Lyon

L'atelier du SDMIS de Saint Priest, situé au sein de la caserne logistique, est mutualisé avec la métropole de Lyon et le département du Rhône, tout comme l'antenne de Villefranche-sur-Saône. Les conventions signées avec le Département¹⁵¹ et la Métropole¹⁵² prévoient principalement la mutualisation de la maintenance courante des véhicules d'exploitation routière des deux collectivités. « *Le SDMIS assure l'entretien courant, lourd, et préventif ainsi que la préparation des engins pour les contrôles techniques. Le logiciel informatique (GIMA) mis en place dans les ateliers permet une traçabilité des travaux ayant été réalisés, ceux restant à réaliser ainsi que les plans d'entretien.* »¹⁵³. 92 personnes travaillent dans cette plateforme logistique mutualisée.

Cette maintenance est assurée en partie par des personnels du Département, qui en conserve la charge, et en partie par des personnels du SDMIS, dont la charge est remboursée par le département et la métropole au SDMIS¹⁵⁴. Le département s'est engagé à mettre à disposition de l'atelier 23 puis 24 agents. Lorsque ces postes ne sont pas pourvus, le SDMIS recrute lui-même les agents, dont la rémunération est alors remboursée par le Département. Le cabinet Equation relève, dans son étude financière et organisationnelle du 3 février 2022, que les heures supplémentaires réalisées par les agents du SDMIS pour compenser la vacance et l'absentéisme pouvant toucher ces postes restent à charge du SDMIS. Cette charge a été évaluée

¹⁵¹ Conventions des 4 novembre 2014 et 9 janvier 2018 portant successivement sur les périodes 2015-2020 puis 2018-2021. Une nouvelle convention a été conclue pour la période 2022 à 2024.

¹⁵² conventions pour les périodes 2015-2017, 2018-2020 et 2021-2023.

¹⁵³ Rapport d'inspection de 2019 de l'Inspection générale de la sécurité civile.

¹⁵⁴ Les sommes remboursées au SDMIS par le département et la Métropole, en matière de personnels affectés à la maintenance mutualisée des véhicules, sont retracées dans le tableau joint en annexe 5.

par le cabinet d'audit à 121 000 € en 2018, 81 000 € en 2019 et 119 000 € en 2020. La dernière convention conclue avec le département introduit un nouveau moyen d'entretien mutualisé des véhicules par le biais de quatre agents techniques du SDMIS intervenant de façon itinérante dans les centres d'exploitation du département.

Les autres coûts de la maintenance¹⁵⁵ donnent lieu à un remboursement forfaitaire, dont le montant est arrêté par les deux parties *via* un échange de courriers. Seuls les coûts bâtimentaires de l'atelier restent donc à la charge du SDMIS.

6.4 Le bail emphytéotique administratif

Le SDMIS maintient en état son patrimoine immobilier pour moitié (58 % des surfaces) par le biais d'un bail emphytéotique administratif (BEA)¹⁵⁶. Neuf sites sont concernés : les sites d'état-major Lyon-Rabelais et Saint-Priest (école de formation, caserne logistique et caserne), et sept casernes importantes (Lyon-Corneille, Lyon-Rochat, Lyon-Gerland, Lyon-Duchère, Lyon Croix-Rousse, Villeurbanne-Cusset, Villefranche-sur-Saône).

6.4.1 L'historique du BEA

Le SDIS du Rhône a décidé, par délibération du 4 juin 2007 de recourir à un BEA consistant en la réalisation des travaux de grosses réparations, de gros entretien et d'amélioration sur les neuf sites les plus importants de son patrimoine. Le bail a été signé le 20 décembre 2007 avec la Société nationale immobilière (SNI), devenue CDC-Habitat, pour un montant de travaux de 80,2 M€ TTC sur une durée de 35 ans à compter du 1^{er} janvier 2008. Le preneur s'engage alors à réaliser 38 M€ TTC de travaux dans les dix premières années du bail et à verser au SDMIS un loyer de 20 M€ entre 2008 et 2012. Il doit assurer notamment la rénovation des bâtiments (grosses réparations, gros entretiens, améliorations), leur mise en conformité, et le remplacement des équipements vétustes ou défectueux (à l'exception des matériels opérationnels).

Une convention de mise à disposition du SDMIS des biens réhabilités ou construits a été signée concomitamment au BEA et amendée au fur et à mesure des avenants au bail. Elle prévoit le versement par le SDMIS de loyers conséquents à l'emphytéote.

¹⁵⁵ acquisition des pièces détachées, outillages et fournitures nécessaires, contrôles techniques, tenues de protection individuelle des agents, formation des agents, frais d'assurance.

¹⁵⁶ Un BEA, conclu pour une durée comprise entre 18 et 99 ans, confère un droit réel au preneur sur le bien immobilier appartenant à une collectivité locale, cette dernière devenant propriétaire du bien à l'expiration du bail.

Dans le cadre d'un BEA « simple » le preneur paye à la collectivité une redevance et se rémunère par l'exploitation de l'immeuble qu'il rénove voire construit et qui sert à une mission de service public. Dans le cadre du BEA « aller-retour », la collectivité utilise le bien immobilier et verse un loyer à l'emphytéote. Le BEA est assorti le plus souvent d'une convention de mise à disposition au profit de la collectivité initialement propriétaire.

Depuis l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 les BEA « aller-retour » sont interdits. Ce montage juridique constitue désormais, comme les contrats de partenariat-public-privé, un marché de partenariat défini à l'article L. 1112-1 du code de la commande publique.

Cf. Annexe 5 pour une présentation plus détaillée de ce type de contrat.

Plusieurs avenants ont profondément modifié le contrat initial du BEA ajoutant aux prestations de simple gestion patrimoniale des travaux de restructuration ou de construction dont les montants ont doublé le montant initial du BEA.

Le 5 janvier 2009, un premier avenant est passé en vue de réaliser des travaux de réhabilitation-restructuration sur trois sites : Lyon Croix-Rousse, Lyon Rabelais et Lyon Corneille, pour un coût supplémentaire de 18,8 M€ TTC. Ces trois sites ayant vocation à accueillir, outre des centres d'intervention, le CODIS-CTA et les services centraux.

Le 7 décembre 2009, un deuxième avenant est conclu pour un montant de 62,3 M€ TTC pour la restructuration de deux casernes (Villefranche-sur-Saône et Lyon la Duchère), l'aménagement des sites de Villefranche-sur-Saône et Saint-Priest pour l'accueil des activités de maintenance des véhicules et la construction de l'école de formation à Saint-Priest.

Le 30 mai 2012, un troisième avenant est conclu pour définir précisément les travaux de réhabilitation à effectuer sur le site de Lyon-Rochat. Le coût supplémentaire est de 3,6 M€ TTC.

A l'issue de la réalisation des gros travaux de restructuration et d'édification, un quatrième avenant est signé le 20 décembre 2013, afin de rappeler les obligations du preneur en matière d'entretien et de grosses réparations. Ses annexes précisent le montant des travaux de maintenance à réaliser sur les surfaces nouvellement créées, soit 7,9 M€ TTC.

Les opérations de maintenance lourde prévues dans les programmes initiaux ont été intégrées aux programmes de restructuration, ce qui a modifié le montant des enveloppes des deux types d'intervention. Ainsi, en 2021, après application de l'indice des coûts de la construction, l'emphytéote doit réaliser, au cours du contrat, pour 69,8 M€ TTC de travaux de gestion patrimoniale et 134,2 M€ TTC de travaux de restructuration.

6.4.2 Le suivi du BEA

L'exécution du BEA est suivie par un comité de pilotage et un comité technique réunissant les services techniques, financiers et organes de direction des deux parties au contrat. Elle a également fait l'objet d'un rapport, en 2011 et 2014 à la demande du SDMIS. Les factures des travaux réalisés sont vérifiées par le SDMIS qui reporte leur montant sur un tableur selon leur nature et ce pour chaque bâtiment concerné par le BEA.

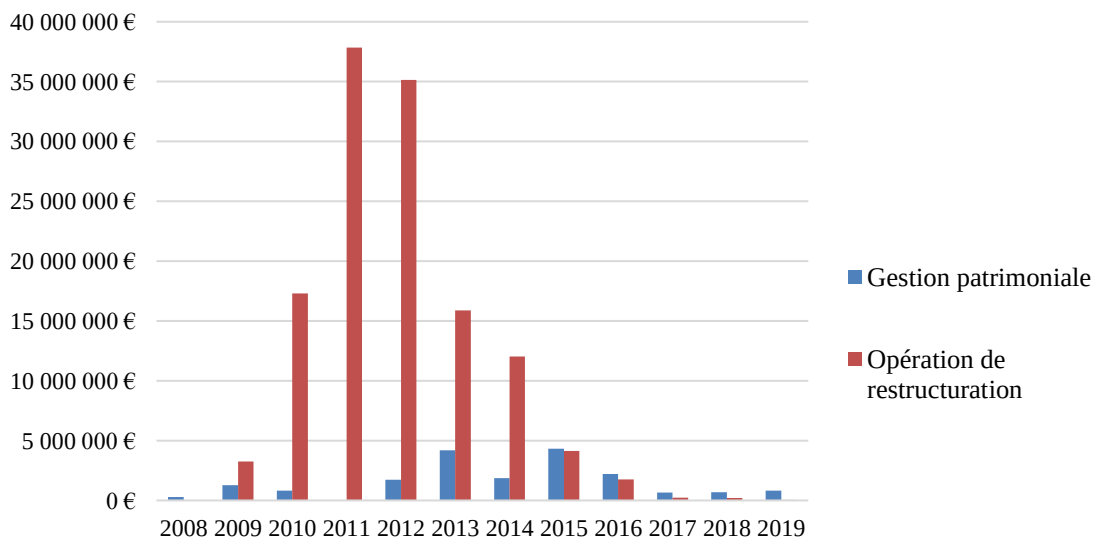
En 2011, 2014 et 2018, le conseil d'administration a constaté le respect par l'emphytéote de son engagement à réaliser 38 M€ TTC de travaux de gestion patrimoniale dans les dix premières années du bail. Depuis lors, le CA ne s'est pas saisi du suivi de l'exécution du BEA.

Les opérations de restructuration sont désormais terminées. 9,2 M€ de travaux réalisés à ce titre au-delà de l'engagement contractuel restent à la charge de l'emphytéote. L'intervention de ce dernier est désormais limitée à la gestion patrimoniale. Au 31 décembre 2021, 47,7 M€ de travaux de maintenance et de gros entretien restaient à réaliser. CDC habitat¹⁵⁷ souligne qu'elle supporte un risque financier de dépassement de l'enveloppe de

¹⁵⁷ Qui assume tous les travaux relevant du propriétaire, notamment les travaux de mise aux normes lors qu'il s'agit de grosses réparations au sens de l'article 606 du code civil.

gestion patrimoniale. Cependant, seuls 32% de cette enveloppe a été consommée entre 2008 et 2021, sur une durée qui représente 40% de celle du BEA.

Graphique n° 8 : Types de dépenses réalisées par CDC-Habitat entre 2008 et 2019



Source : graphique CRC à partir de données SDMIS

L'étude financière et organisationnelle réalisée par le cabinet Equation relève que « *le BEA ne prévoit aucune pénalité en cas de défaut de maintenance ou de pannes répétées* ». Le compte-rendu du comité de pilotage du 5 octobre 2021 souligne d'ailleurs un manque de réactivité de CDC-Habitat devant des dysfonctionnements intervenus au cours de l'année 2021 : deux pannes de climatisation en juillet au CODIS-CTA, potentiellement très dommageables pour le système d'information, et d'importantes fuites d'eau sur le site de Saint-Priest. A la suite de ces incidents, le SDMIS a demandé la mise en place d'une astreinte 24h/24h.

Bien que les opérations de construction aient contribué à l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments, le BEA ne fixe pas, non plus, d'objectifs à l'emphytéote en la matière. Cependant, la réglementation¹⁵⁸ obligeant désormais les propriétaires et utilisateurs de bâtiments à usage tertiaire à réduire leur consommation énergétique, CDC-Habitat envisageait, à la faveur du renouvellement du contrat de maintenance chauffage/ventilation/climatisation (CVC), de conclure un contrat avec intéressement ou un contrat de performance énergétique pour les bâtiments relevant du BEA. Le SDMIS prévoit de missionner un assistant à maîtrise d'ouvrage afin de définir une gouvernance conjointe SDMIS/CDC-Habitat pour la mise en œuvre du décret dit « tertiaire ».

¹⁵⁸ Éco Énergie Tertiaire est une obligation réglementaire qui impose une réduction progressive (jusqu'à 60 %) de la consommation d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire. L'objectif du SDMIS est de réduire les émissions de CO2 de son patrimoine de 30 % d'ici 2027, afin d'atteindre la neutralité carbone du patrimoine immobilier d'ici 2050.

6.4.3 Le coût du BEA

6.4.3.1 La redevance acquittée par le SDMIS

Conformément aux dispositions de l'article L. 1311-3 du CGCT, le SDMIS verse à son cocontractant une rémunération qui distingue, pour son calcul, les coûts d'investissement, de fonctionnement et de financement.

Le loyer de financement (L1) versé par le SDMIS de 2008 à 2041 correspond au refinancement des loyers versés par l'emphytéote au SDMIS entre 2008 et 2011 (20 M€). Il représente l'équivalent du remboursement du capital et des intérêts d'un emprunt de 20 M€ sur 30 ans au taux de 4,90 %, taux équivalent à celui que le SDMIS aurait pu obtenir à l'époque en s'endettant auprès d'un établissement bancaire¹⁵⁹.

Le loyer d'investissement (L2) isole les coûts de travaux relevant du propriétaire. Il est décomposé en (L2a) correspondant à la moyenne annuelle du montant des travaux amortissables (travaux d'investissement) et en (L2b) correspondant à la moyenne annuelle du montant des travaux non amortissables (travaux de gros entretien).

Le loyer de fonctionnement (L3) couvre toutes les charges inhérentes à la délégation (coût de fonctionnement, marges...). L3 a été lui-même obtenu par soustraction des anciens loyers maintenance de l'ancien loyer L2¹⁶⁰.

6.4.3.2 L'indexation sur l'indice du coût de la construction (ICC)

Le BEA initial concernait uniquement des dépenses de gestion patrimoniale, étalées sur la durée de vie du contrat, et prévoyait une indexation des loyers L2 et L3 destinée à les financer, pour tenir compte de l'augmentation des coûts de construction au cours du bail. *A contrario*, l'avenant n°1, qui portait sur des travaux de restructuration à réaliser en début de bail, était logiquement financé par des redevances non indexées L2 et L3 sur la durée du bail, destinées notamment à rembourser les annuités d'emprunt souscrit par CDC Habitat pour financer ces travaux.

La chambre relève que cette logique visant à faire financer par des redevances indexées sur l'ICC le seul coût des travaux étalés sur la durée du bail (ceux que l'augmentation de l'ICC pouvait renchérir) n'a au final pas été respectée. En effet, la part de la redevance indexée sur l'ICC représente 42 % de la redevance¹⁶¹ alors que la gestion patrimoniale ne représente que 33 % du montant des travaux et que seuls 25 %¹⁶² des dépenses de l'emphytéote concernent la

¹⁵⁹ Le 11 décembre 2007, 9 jours avant la signature du BEA, DEXIA CL émettait contrat d'emprunt signé avec le SDIS du Rhône pour un emprunt de 5 M€ à échéances constantes, sur 29 ans, au taux de 4,78 %, soit un taux proche de 4,9 %.

¹⁶⁰ La répartition de la redevance en trois composantes – financement, fonctionnement et investissement – a été réalisée par l'avenant n°3 (et son annexe) à la convention de mise à disposition.

¹⁶¹ Hors redevance L1 et en 2013, soit une fois que la redevance a atteint son niveau de croisière (6,6 M€ en 2012 et 11,5 M€ en 2013).

¹⁶² Calcul des pourcentages à partir de chiffres en euros 2021 en utilisant l'ICC comme déflateur.

période 2017-2042¹⁶³. Dans ces conditions, environ 17 %¹⁶⁴ de la redevance totale versée sur l'ensemble de la période 2008-2042 a été indexé sur l'ICC tout en finançant des dépenses de la période 2008-2016. La période actuelle de forte inflation, événement extérieur et non prévisible engendré notamment par la pandémie de la Covid 19 et le conflit en Ukraine, renchérit donc fortement le coût de travaux réalisés il y a plus de 5 ans.

En effet, après une évolution annuelle moyenne de 1,6 % entre 2007 et 2020¹⁶⁵, l'ICC a augmenté de 15,4 % entre 2020 et 2022¹⁶⁶. L'évolution haussière de cet indice constitue désormais une préoccupation majeure pour le SDMIS. A titre d'exemple, en 2022, la redevance indexée sur l'ICC est passée de 4,6 M€ à 4,9 M€.

6.4.4 Les éléments de bilan économique du BEA

6.4.4.1 Une réalisation satisfaisante et des coûts de chantier maîtrisés

Le BEA a permis au SDMIS de réaliser des travaux de très grande ampleur et de bonne qualité dans un délai restreint sans devoir embaucher une importante équipe technique pour suivre ces travaux, le tout en étalant sur une longue durée le financement.

Les coûts facturés par les entreprises à CDC Habitat et imputés sur les enveloppes de restructuration et de gestion patrimoniales n'apparaissent pas surévalués.

De la même façon, les rapports de suivi des chantiers ont relevé des coûts au mètre carré bien maîtrisés.

Enfin, une comparaison avec les coûts supportés par le SDMIS pour la restructuration et l'entretien de son patrimoine en régie directe montre des coûts comparables. De 2009 à 2021, le SDMIS a investi dans ce cadre, notamment en reconstruction de casernes, 102,3 M€ et consacré 30,4 M€ à la gestion patrimoniale. Rapporté au nombre de m² concernés, l'effort de renouvellement du patrimoine, gestion patrimoniale comprise, réalisé en régie directe s'est élevé à 1 989 €¹⁶⁷, alors que celui consenti par le biais du BEA s'est élevé à 1 796 €¹⁶⁸.

6.4.4.2 Un coût disproportionné pour le SDMIS

Le BEA a été conclu sans estimation préalable du besoin, sans comparaison avec une réalisation des travaux en régie et sans mise en concurrence. Si les textes de droit interne

¹⁶³ Dès lors que l'ensemble des opérations de restructuration, le versement du loyer initial par CDC Habitat et une part importante de la gestion patrimoniales ont été concentrés sur la période 2008-2016.

¹⁶⁴ 42 % du montant des loyers est indexé, et 25 % du montant des loyers a financé des dépenses 2017-2042 donc 17 % des loyers ont financé des dépenses 2008-2016 et sont indexés.

¹⁶⁵ Indices des 3^e trimestre 2007 et 3^e trimestre 2020, utilisées pour indexer les redevances 2021 du BEA.

¹⁶⁶ Indice des 3^e trimestres 2020 et 2022.

¹⁶⁷ 132 729 157 €/66 733 m².

¹⁶⁸ 165 500 218 €/92 156 m².

n'imposaient alors aucune règle de publicité ou de mise en concurrence pour la passation d'un BEA, le droit de l'Union européenne rendait une mise en concurrence obligatoire¹⁶⁹.

Le BEA a représenté un coût particulièrement élevé pour le SDMIS au regard des travaux réalisés.

En effet, sur l'ensemble de la période 2008-2042, le SDMIS a bénéficié d'opérations de restructuration de casernes à hauteur de 128 M€, du versement d'un loyer de 20 M€ étalé sur 2008-2012 et aura bénéficié de travaux de maintenance et de gestion patrimoniale à hauteur de 92 M€, de la prise en charge par CDC Habitat de la taxe foncière à hauteur de 21 M€, des frais financiers à hauteur de 17 M€ et de frais de gestion à hauteur de 7 M€ soit un total de 285 M€.

En contrepartie de ces dépenses de 285 M€, le SDMIS verse des loyers pour un montant total de 424 M€, soit 1,5 fois le montant des dépenses exposées par la CDC¹⁷⁰. Ces estimations sont peu sensibles aux hypothèses d'évolution du coût de la construction retenues dès lors qu'une part importante des dépenses a déjà été exposée¹⁷¹.

La chambre évalue la marge de CDC Habitat à 139 M€, soit l'écart entre 424 M€ et 285 M€. CDC Habitat évalue, à partir d'hypothèses légèrement différentes, cet écart entre les recettes et les dépenses à 143 M€, soit un montant du même ordre de grandeur.

CDC habitat ayant emprunté à taux variable, une part importante de cette marge s'explique par la baisse des taux d'intérêt dont elle a bénéficié, même si en réponse aux observations provisoires l'emphytéote soutient avoir souscrit un contrat de couverture l'ayant privé de cet avantage¹⁷².

¹⁶⁹ Le code des marchés public n'imposait alors aucune publicité ou mise en concurrence dès lors que la personne publique n'exerçait pas la maîtrise d'ouvrage. Toutefois cette restriction n'étant pas présente à l'article 1^{er} de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004, le BEA était un marché public de travaux au sens de cette directive. Si la CJUE ne s'était pas encore prononcé, ainsi que le relève CDC Habitat en réponse au rapport provisoire de la chambre, il apparaissait déjà quasi-certain qu'à la date de conclusion du BEA, un tel bail était un marché public au sens de la directive précitée (en ce sens tribunal administratif de Bordeaux, 26 novembre 2007, Société Norbail-Immobilier : « *en l'absence de règles nationales légales et réglementaires applicables à la procédure de passation du marché litigieux, il appartenait à la communauté urbaine de Bordeaux d'organiser une procédure permettant d'assurer une publicité et mise en concurrence compatibles avec les objectifs de la directive 2004/18/CE du 31 mars 2004* »). Un concurrent pouvait en outre se prévaloir de cette directive (CE, 298348 du 30 octobre 2009, Mme Perreux, A). Le rapport de la CRC du 19 novembre 2010 relatif au SDIS du Rhône relevait sur ce sujet : « *en tout état de cause (...) une convention d'occupation du domaine public n'est pas exclue du champ d'application des règles fondamentales posées par le traité de l'Union européenne, qui soumettent l'ensemble des contrats conclus par les pouvoirs adjudicateurs aux obligations minimales de publicité et de transparence propres à assurer l'égalité d'accès à ces contrats.* ».

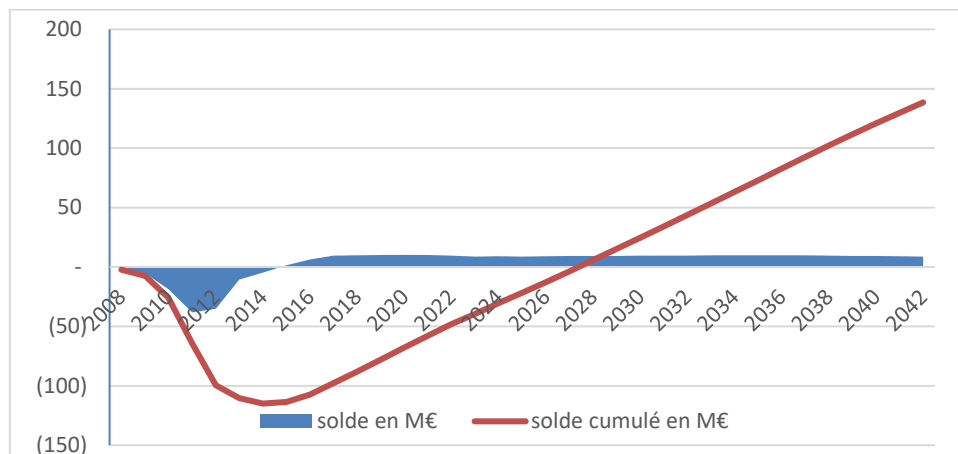
¹⁷⁰ On peut également raisonner en euros constants, en utilisant l'ICC comme déflateur : en euros 2021, l'ensemble des dépenses de CDC Habitat est évalué à 275 M€ et les recettes de CDC Habitat à 340 M€ soit 1,24 fois le montant des dépenses exposées (l'écart est de 65 M€). Toutefois, ce calcul utilisant l'ICC comme déflateur n'intègre par définition pas le coût pour le SDMIS de l'indexation d'une partie de la redevance sur cet indice, qui augmente de 15 % le niveau de la redevance indexée entre 2021 et 2023 et représente un vrai surcoût pour les années à venir.

¹⁷¹ Le scénario central prévoit une inflation passant progressivement de 8 % au 3^e trimestre 2022 à 2 % au 3^e trimestre 2026 (glissement annuel) et se maintenant à 2 % jusqu'en 2042. Des hypothèses d'inflation à 3 % à compter de 2026 ou 1,5 % à compter de 2026 ne changent pas les ordres de grandeur et aboutissent à une variation des recettes de respectivement + 11 M€ et - 5 M€ et une variation des dépenses de respectivement + 6 M€ et - 3 M€.

¹⁷² Le taux moyen payé a été le plus souvent inférieur à 2 % sur la durée de l'emprunt. Si la souscription d'une couverture de taux est susceptible d'avoir fait remonter le taux d'intérêt global acquitté à 4,44%, ainsi que l'indique la CDC habitat dans sa réponse ces frais sont « *non spécifiques aux investissements du BEA et non*

Sur le graphique suivant, l'aire en bleu représente le flux de trésorerie annuel reçu par CDC Habitat (solde = recettes moins dépenses), négatif entre 2008 et 2014, lorsque CDC Habitat doit financer les travaux initiaux, puis nettement positif entre 2015 et 2042 (9 M€ en moyenne annuelle). Le besoin de financement cumulé (courbe en rouge), dépasse ponctuellement 100 M€ entre 2013 et 2016 puis diminue et disparaît en 2028, avant de voir apparaître un excédent en faveur de la CDC qui montera à 139 M€ fin 2042.

Graphique n° 9 : Flux de trésorerie annuel et cumulé pour CDC Habitat



Source : données SDMIS et CDC et contrats signés dans le cadre du BEA. Calculs CRC.

Le taux de rentabilité interne économique du BEA (avenants inclus) pour la CDC est estimé par la chambre à 5,8 %¹⁷³, soit un niveau élevé par rapport au faible niveau de risque supporté. A titre de comparaison, le coût de refinancement de l'État français, proche de celui de la CDC, était de 3,9 %¹⁷⁴ au moment de la signature de l'avenant n° 2, qui porte sur les travaux de restructuration nécessitant d'emprunter.

A la marge de 139 M€ dégagée par CDC Habitatant s'ajoute un surcout pour le SDMIS. En effet, les 21 M€ de taxes foncières que CDC Habitat doit prendre en charge¹⁷⁵ dans le cadre du BEA n'auraient pas été à la charge du SDMIS s'il avait construit et restructuré lui-même les bâtiments, car il est exonéré de taxe foncière¹⁷⁶ pour ses biens affectés au service public non productifs de revenus.

Au final, le contrat apparaît déséquilibré, au détriment du SDMIS.

affectées analytiquement aux opérations », ce qui ne permet pas de les prendre en considération dans le calcul du coût de l'opération et de sa marge.

¹⁷³ Hors les intérêts d'emprunt.

¹⁷⁴ TEC 15, correspondant à un emprunt à 15 ans in fine, équivalent à un emprunt sur 30 ans amortissable.

¹⁷⁵ L'assujettissement de CDC Habitat à la taxe foncière pour le BEA paraît incertain. Les BEA allers retours ayant été supprimés et remplacés par des contrats de partenariat par l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015, le BEA conclu par le SDMIS pourrait constituer ou non un contrat de partenariat (donnant lieu à exonération de la taxe foncière) au sens du 1°bis de l'article 1382 du CGI.

¹⁷⁶ Le point 420 de la doctrine BOI-IF-TFB-10-50-10-10 du 12 septembre 2012, repris au point 430 de la même doctrine du 8 juin 2022 précise que les SDIS « peuvent donc bénéficier de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties prévue par l'article 1382-1°, avant-dernier alinéa, du CGI (...). ».

6.4.4.3 Le BEA a permis de différer le paiement des travaux et de masquer la dette afférente

Le BEA a permis au SDMIS, d'une part, d'étaler le coût de travaux réalisés pour l'essentiel entre 2009 et 2015 sur la période 2008-2042 et, d'autre part, de toucher entre 2008 et 2012 des loyers à hauteur de 20 M€, refinancés sur une période de 30 ans.

Ce paiement différé pèse aujourd'hui sur la santé financière du SDMIS, tant par les charges à venir correspondant au loyer de fonctionnement, que par les redevances d'investissement restant à verser, qui s'apparentent au remboursement d'une dette. Pour autant, cette dette n'a été ni comptabilisée, ni mentionnée dans les engagements hors bilan (cf. infra).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le matériel roulant est globalement en bon état, mais environ un tiers des véhicules, actuellement utilisés dans les casernes qui effectuent le moins de sorties, est âgé de plus de vingt ans. L'atelier mutualisé avec le département du Rhône et la métropole de Lyon assure l'essentiel de l'entretien et des réparations des véhicules du SDMIS et permet de bénéficier d'une mutualisation des équipements lourds et des compétences des agents spécialisés.

Le patrimoine immobilier est en excellent état. Le SDMIS a procédé à la rénovation ou à la reconstruction de la plupart des casernes rurales dans le cadre de leur regroupement (qui a également permis de réduire le nombre de véhicules). Pour rénover et restructurer ses principaux bâtiments et construire son centre de formation, le SDMIS a eu recours à un BEA.

Ce BEA, signé pour la période 2008-2042 a été conclu sans estimation préalable du besoin, sans comparaison avec une réalisation des travaux en régie et sans mise en concurrence. Plusieurs avenants ont rapidement bouleversé la nature du contrat initial en ajoutant des travaux de restructuration ou de construction et en doublant le coût initial.

S'il a permis au SDMIS de réaliser des travaux de très grande ampleur et de bonne qualité dans un délai restreint sans devoir embaucher une équipe technique pour les suivre, le coût pour le SDMIS a été anormalement élevé. En contrepartie de dépenses de 285 M€ réalisées par CDC Habitat, le SDMIS verse des loyers pour un montant total de 424 M€. La marge pour CDC Habitat est estimée à 139 M€. Le contrat apparaît déséquilibré au détriment du SDMIS.

Enfin, une part anormalement élevée des redevances est indexée sur l'indice du coût de la construction, qui a connu une envolée de 15,4 % entre 2020 et 2022. L'évolution haussière de cet indice et le poids du loyer de fonctionnement vont alourdir les charges supportées par le SDMIS.

7 LA FIABILITÉ DES COMPTES

7.1 La qualité de l'information financière

7.1.1 Le débat d'orientation budgétaire

Un débat d'orientation budgétaire doit avoir lieu dans les deux mois précédant le vote du budget primitif¹⁷⁷. Il porte sur 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. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail.

Le débat d'orientation budgétaire, retracé chaque année dans une délibération soumise au CA du SDMIS, s'apparente plus à une présentation du projet de budget primitif qu'à l'exposé des orientations générales¹⁷⁸. Les éléments présents dans les débats d'orientation budgétaire successifs sont de plus en plus nombreux et précis, sans toutefois constituer une stratégie financière pluriannuelle clairement définie, telle qu'a pu l'exprimer l'ordonnateur en cours d'instruction. Enfin il ne mentionne pas les rémunérations, les avantages en nature et le temps de travail.

La chambre invite le SDMIS à compléter ses rapports d'orientation budgétaire pour se conformer à ses obligations légales.

7.1.2 Les annexes budgétaires

Les annexes budgétaires sont renseignées de façon satisfaisante, sauf en ce qui concerne le bail emphytéotique administratif (BEA). Bien qu'il ne soit pas comptabilisé au chapitre 16 (voir point 7.4.4.1) et qu'il engage le SDMIS pour des montants importants sur une longue période, aucune information sur le BEA n'est donnée dans l'état des engagements hors bilan.

La situation des autorisations de programme est présentée dans les documents budgétaires par thématique – construction et rénovation de casernes, véhicules...- sans en préciser le détail.

Les concours en nature, apportés à des organismes tiers, tel le CASC, ne sont pas valorisés en annexe des documents budgétaires.

De façon plus marginale, malgré des montants de TVA inscrits dans la comptabilité de son budget principal, le SDMIS ne renseigne pas l'état présentant le montant de recettes et de

¹⁷⁷ Article L. 3312-1 du CGCT applicable au SDMIS en vertu de l'article L. 3241-1 du CGCT.

¹⁷⁸ Il présente la structure du budget entre fonctionnement et investissement, les grands postes de dépenses et leur évolution et rappelle les modalités de participation des collectivités et EPCI au financement du SDMIS. Les engagements pluriannuels sont soumis à l'approbation du CA par rapport distinct, notamment le programme pluriannuel d'investissement.

dépenses affectées aux services assujettis à TVA qui ne font pas l'objet d'un budget annexe distinct du budget général. Le SDMIS n'a pas non plus ventilé les dépenses liées à la gestion de la crise sanitaire liée à la Covid 19.

7.2 Le pilotage budgétaire

Jusqu'en 2020, les comptes du SDMIS sont retracés dans un budget unique qui applique l'instruction budgétaire et comptable M61 conformément à la réglementation. En 2021, l'établissement a créé un budget annexe dédié à la production et à la revente à EDF d'énergies renouvelables et soumis aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M4, applicable aux services publics industriels et commerciaux.

7.2.1 L'absence de règlement budgétaire et financier

Le SDMIS ne s'est pas doté d'un règlement budgétaire, comptable et financier qui lui permettrait d'encadrer ses procédures internes, alors même que cela était un des objectifs de la convention partenariale conclue avec le payeur départemental pour la période 2016-2018. En l'absence d'un tel règlement, la direction des finances a rédigé des fiches procédures pour les tâches les plus sensibles. Elles constituent davantage un guide opératoire du logiciel comptable et financier ASTRE qu'un règlement budgétaire et comptable.

7.2.2 La qualité des prévisions budgétaires

Tableau n° 14 : Taux d'exécution des prévisions budgétaires des opérations réelles

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Dépenses de fonctionnement</i>	96,2 %	95,0 %	97,0 %	96,7 %	98,1 %	97,3 %	95,6 %
<i>Recettes de fonctionnement</i>	100,0 %	100,3 %	100,1 %	99,9 %	100,4 %	100,8 %	100,4 %
<i>Dépenses d'investissement</i>	72,8 %	75,8 %	84,1 %	84,1 %	82,3 %	80,9 %	79,1 %
<i>RAR compris</i>	83,8 %	87,2 %	92,4 %	94,5 %	91,2 %	90,7 %	94,0 %
<i>Recettes d'investissement</i>	102,2 %	109,1 %	106,2 %	135,9 %	144,3 %	91,3 %	116,9 %
<i>dont emprunts</i>	nc	117,7 %	143,2 %	175,6 %	198,7 %	85,4 %	117,6 %

Source : comptes administratifs

Les taux d'exécution budgétaire calculés en rapportant les montants exécutés aux prévisions totales de l'exercice montrent une prévision budgétaire fiable. La mise en place d'autorisations de programme/crédits de paiement pour une partie des opérations d'investissement a renforcé cette fiabilité. Cependant, les emprunts contractés de 2017 à 2019 ont fortement excédé le montant des prévisions budgétaires (voir point 8.3.2).

Enfin, la reprise des résultats au budget supplémentaire a conduit le SDMIS à inscrire au budget primitif des recettes de cessions incertaines pour en assurer l'équilibre. De même, jusqu'en 2018, le SDMIS a inscrit au budget primitif des dépenses d'investissement peu ou prou équivalentes aux restes à réaliser repris au budget supplémentaire, ce qui l'a conduit à annuler ces prévisions de crédits au budget supplémentaire.

7.2.3 Les autorisations de programme/crédits de paiement

La section d'investissement du budget du SDMIS comprend des autorisations de programme pour l'immobilier, les moyens élévateurs aériens et les véhicules.

Les modalités de gestion des autorisations de programme et des crédits de paiement y afférents doivent être précisées dans un règlement budgétaire et financier, dont le SDMIS ne dispose pas.

Chaque autorisation de programme doit également indiquer la répartition prévisionnelle par exercice des crédits de paiement correspondants. Cette exigence n'est respectée qu'en matière d'opérations immobilières, pour la prévision pluriannuelle 2016 à 2018. Le vote, le 8 mars 2021, d'une nouvelle autorisation de programme de 21,3 M€ pour les opérations immobilières ne précise pas sa durée prévisionnelle.

Un retard d'exécution des opérations immobilières faisant l'objet d'AP/CP est constaté. Ainsi, le rapport d'orientation budgétaire pour l'exercice 2017 souligne que sur les 13,7 M€ budgétés au BP pour les opérations immobilières hors BEA, 12,2 M€ devaient financer des opérations de construction ou de rénovation de casernes issues des autorisations de programme 2011, 2013, 2014 et 2015. Ces retards ont été expliqués par des raisons techniques ou d'urbanisme.

7.2.4 Les restes à réaliser

Tableau n° 15 : Les restes à réaliser en investissement – en M€

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Dépenses investissement</i>	3,7	4,1	3,5	4,0	3,6	3,7	5,4
<i>Recettes investissement</i>	0	0	0	0	0	0	0

Sources : comptes administratifs

Pour la section d'investissement, les restes à réaliser doivent correspondre aux dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Le SDMIS ne constate aucun reste à réaliser en recettes d'investissement.

7.3 L'organisation comptable

Au sein de la direction des affaires financières, le groupement « finances » est composé de 11 agents. Il est le seul groupement habilité à engager et mandater les dépenses, émettre les titres de recettes et créer les tiers dans la base du logiciel comptable et financier ASTRE.

Toutefois, aucune procédure de contrôle interne comptable et financier n'est formalisée.

La collaboration avec le payeur départemental s'est concrétisée par une convention d'engagement partenarial pour les exercices 2016 à 2018 qui prévoyait des actions à mener concernant la dématérialisation, le contrôle des opérations budgétaires, la mise au point et l'analyse d'agrégats financiers pertinents pour le SDMIS, l'élaboration d'un règlement budgétaire et financier et la qualité de l'information comptable.

Au terme de cette convention, aucun règlement budgétaire et financier n'avait été élaboré et la qualité de l'information comptable était perfectible. En effet, l'indicateur de performance comptable (IPC) du SDMIS demeurait inférieur de 10 points à la moyenne régionale et nationale des SDIS (73 % en 2021 contre 84 % au niveau national).

Une nouvelle convention d'engagement partenarial a été signée le 22 mars 2023 pour les exercices 2023 à 2025. Elle vise à l'amélioration de la qualité comptable par l'établissement d'un diagnostic et d'un plan d'actions sur la qualité des comptes, la préparation de la bascule à la nomenclature M57 au 1^{er} janvier 2024, et la fiabilisation de l'état de l'actif et du haut du bilan. Elle prévoit également d'améliorer la chaîne globale de la dépense et la mise en place d'un contrôle allégé en partenariat.

Le délai global de paiement de l'établissement s'est établi à 14,5 jours en moyenne au cours des exercices contrôlés, très en-deçà du délai maximum de 30 jours.

7.4 La fiabilité des comptes de bilan et de résultat

7.4.1 L'actif immobilisé

7.4.1.1 Le recensement des immobilisations

Au 31 décembre 2021, la valeur brute de l'actif immobilisé du SDMIS (hors BEA) s'établissait à 419,9 M€, selon l'état de l'actif du comptable, et à 415,9 M€ selon l'inventaire comptable de l'ordonnateur. Cette différence de 4 M€ s'explique par un décalage dans le temps, entre ordonnateur et comptable, de la constatation de la sortie d'actifs, notamment de matériels mobiles d'incendie et de secours pour 3,66 M€.

7.4.1.2 La comptabilisation des immobilisations réalisées dans le cadre du BEA

Selon le BEA, « les travaux, aménagements et équipements effectués par le preneur resteront sa propriété pendant toute la durée du présent bail ». En vertu de ces dispositions, le SDMIS ne constate pas dans sa comptabilité les immobilisations issues du contrat.

Selon l'instruction budgétaire et comptable M61, « la partie de la rémunération des contrats de partenariat public-privé représentant la part investissement versée avant la mise en service du bien est enregistrée au débit du compte 235 « Part investissement PPP » (opération réelle). Lors de la mise en service du bien objet du contrat de partenariat public-privé, le bien est intégré au compte 21 [(débit)] approprié pour sa valeur totale correspondant au coût d'entrée chez le partenaire privé. ». Cette comptabilisation est reprise dans une fiche technique de la mission d'appui au contrat de partenariat. Le BEA aller-retour conclu par le SDMIS étant désormais, au même titre que le contrat de partenariat public-privé, assimilable à un marché de partenariat, le schéma comptable décrit ci-dessus lui est applicable¹⁷⁹.

Les travaux réalisés par CDC Habitat dans le cadre du BEA étant achevés et les installations mises en service, le montant de ces travaux doit donc être intégré à l'actif du SDMIS au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire. Toutefois, le partenaire privé ayant une obligation d'entretien qui conduit à conserver au bien sa valeur d'origine sur la durée du contrat, l'amortissement n'a pas lieu d'être pratiqué.

Le montant à intégrer à l'actif s'élève à au moins 128 M€¹⁸⁰ et est donc significatif par rapport au bilan.

7.4.1.3 L'intégration des travaux achevés au compte d'imputation définitif

Au 31 décembre 2021, 17,9 M€ d'immobilisations en cours concernant les centres d'incendie et de secours sur 20,3 M€ au total (compte 231312) avaient été réalisées au cours des exercices 2009 à 2018. 2,7 M€ d'installations générales, agencements, aménagements des bâtiments publics en cours (compte 231351) avaient été réalisées en 2013.

L'importance des travaux en cours anciens est expliquée par la difficulté à obtenir le décompte général définitif (DGD) de la part d'entreprises en difficultés, alors même que les casernes ont été mises en service. En effet, le SDMIS procède à l'intégration des travaux achevés au compte d'imputation définitif au vu de cette pièce justificative, alors qu'elle devrait se faire sur la base du procès-verbal de réception des travaux, qui formalise la bonne réception du chantier et formalise l'achèvement des travaux.

Ce retard dans l'intégration des travaux achevés au compte d'imputation définitif peut avoir des conséquences significatives quant au montant des dotations aux amortissements constatées et devrait être régularisé soit sur la base du procès-verbal de réception des travaux soit sur la base d'un certificat administratif. En réponse au rapport d'observations provisoires, le SDMIS a indiqué s'être fixé comme objectif de clore toutes les opérations achevées d'ici la fin de l'exercice 2023.

¹⁷⁹ Voir l'annexe 6 sur le BEA.

¹⁸⁰ Montant des travaux de restructuration réalisés. En outre, une partie des travaux hors restructuration pourrait correspondre à des dépenses d'investissement.

7.4.2 L'amortissement des immobilisations

7.4.2.1 Les durées d'amortissement adoptées

Si certaines durées d'amortissement adoptées¹⁸¹ excèdent le barème indicatif de l'instruction budgétaire et comptable M61, elles coïncident, néanmoins, à la durée réelle de vie du bien. Par exemple, pour les licences et logiciels, pour lesquels la durée d'amortissement indicative maximale est de cinq ans, le SDIS a adopté, pour certains d'entre eux, des durées de sept et dix ans. Pour certains types de matériels, le SDMIS a adopté des durées d'amortissement de 15 et 20 ans, également au-delà de la durée indicative, qui n'excède pas dix ans pour les matériels. Certains véhicules sont amortis sur 25 ans alors que la durée indicative maximale est de 20 ans.

7.4.2.2 Les amortissements pratiqués

Le SDMIS n'amortit pas les travaux constituant des adjonctions à des biens existants non amortissables, c'est-à-dire les biens acquis avant 2004 et ceux reçus lors du transfert de compétence. Ainsi des investissements concernant des centres d'incendie et de secours (compte 21312) et des installations générales et agencement des bâtiments publics (compte 21351), comptabilisés après 2004 pour des montants respectifs de 24,5 M€ et 40,5 M€, ne sont pas amortis, alors qu'ils devraient l'être.

La chambre invite le SDMIS, d'une part, à comptabiliser les immobilisations réalisées dans le cadre du BEA, et, d'autre part, à procéder aux amortissements réglementaires en intégrant les travaux achevés actuellement comptabilisés au chapitre 23 et en amortissant les adjonctions à des biens non amortissables.

En prenant en compte l'ensemble de ces remarques, le SDMIS devrait comptabiliser une dotation annuelle aux amortissements supplémentaire de 2,5 M€¹⁸². Toutefois, la procédure de neutralisation des amortissements offerte aux SDIS¹⁸³ lui permettrait de neutraliser entièrement cette charge pour ne pas la faire peser sur son résultat. Le SDMIS a indiqué qu'il procéderait désormais à l'amortissement des travaux d'adjonction à des biens non amortissable.

¹⁸¹ Les durées d'amortissement des biens ont été adoptées par délibération du CA des 26 avril 1999, 6 novembre 2003, 28 juin 2013, 14 octobre 2016, 27 juin 2019 et 25 novembre 2020.

¹⁸² Calcul de la dotation aux amortissements supplémentaire. Les bâtiments sont amortis sur 40 ans et les installations générales, agencements, aménagements des constructions de bâtiments publics sur 30 ans. $(17\,959\,591/40 = 448\,990 \text{ €}) + (2\,716\,753/30 = 90\,558 \text{ €}) + (24\,479\,300/40 = 611\,982 \text{ €}) + (40\,535\,968/30 = 1\,351\,199) = 2\,502\,729 \text{ €}$.

¹⁸³ Cf. instruction budgétaire et comptable M61 page 86.

7.4.3 L'actif circulant : l'absence de comptabilité de stock

Alors que l'ordonnateur a valorisé les matériels qu'il stocke en magasin à 7,1 M€¹⁸⁴, aucune comptabilité de stock n'apparaît dans sa comptabilité.

7.4.4 Les ressources stables

7.4.4.1 La dette à long terme

L'imputation de la part « investissement » du BEA au compte de créances 2764 « Créances sur des particuliers et autres personnes de droit privé » est erronée et a pour conséquence de minorer fortement le montant de la dette à long terme constatée dans les comptes du SDMIS.

En effet, selon l'instruction budgétaire et comptable M61, lorsqu'à la date de mise en service du bien, la part investissement n'a pas encore été intégralement versée, le compte 1675 doit enregistrer la part des loyers d'investissement restant à verser dans le cadre des contrats de partenariat public-privé¹⁸⁵. Cette obligation concerne également les BEA¹⁸⁶. Ce traitement identique est d'autant plus justifié que, depuis 2016, les deux types de contrat, PPP et BEA aller-retour, sont désormais des marchés de partenariat.

Tableau n° 16 : Dette à long terme du SDMIS au 31/12 – BEA compris -en M€

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Encours de dettes</i>	22,3	28,5	33,5	45,2	56,8	61,5	72,1	77,4
<i>+ Encours du BEA</i>	152,4	148,4	143,9	140,8	135,5	130,3	128,9	128,1
<i>= Encours de dettes total</i>	174,7	176,9	177,5	186	192,3	191,8	201	205,5

Source : comptes administratifs et calcul CRC à partir des tableaux des redevances BEA du SDMIS

En outre, les dépenses mandatées au compte 1675 sont éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), contrairement aux dépenses imputées au compte 2764. Dans ces conditions, la mauvaise imputation comptable des loyers

¹⁸⁴ 2,44 M€ TTC pour l'unité véhicules (pièces détachées) et 4,64 M€ TTC pour l'unité matériels (dont EPI).

¹⁸⁵ L'intégration de la dette au compte 1675 est une opération d'ordre non budgétaire.

¹⁸⁶ Question écrite n° 00822 de M. Michel Savin publiée dans le JO Sénat du 19/07/2012 - page 1626/ Réponse du Ministère de l'économie et des finances publiée dans le JO Sénat du 21/02/2013 - page 607.

d'investissement du BEA a fait perdre au SDMIS un million d'euros de recettes annuelles depuis 2015¹⁸⁷, dont une part importante ne pourra être récupérée.

Le SDMIS a indiqué en réponse au rapport d'observations provisoires qu'il se conformerait à la recommandation de la chambre sur l'imputation comptable du BEA

Recommandation n° 13. : Procéder à l'imputation correcte du bail emphytéotique administratif au bilan.

7.4.4.2 Les provisions et dépréciations

A fin 2021, le SDMIS avait constitué une provision de 0,7 M€ pour faire face aux risques relatifs à deux contentieux indemnitaires sur les quatre qui l'opposent à certains de ses agents¹⁸⁸. Il n'a pas provisionné un contentieux en cours devant le tribunal administratif de Lyon dont il estime pourtant qu'il constitue un risque élevé¹⁸⁹. Un autre contentieux, pendant devant le tribunal administratif de Lyon depuis décembre 2020, n'a pas été provisionné¹⁹⁰. La chambre invite le SDMIS à constituer des provisions correspondant au risque estimé.

Le SDMIS ne provisionne pas les charges afférentes aux jours épargnés par le personnel sur les comptes épargne-temps (CET) alors que la nomenclature M61 le prévoit et ce n'est qu'à compter de 2022 qu'il déprécie ses créances douteuses.

7.4.5 **Le rattachement des produits et des charges**

Le montant des charges de gestion rattachées à l'exercice représente moins de 1,5 % de la totalité des charges de gestion. Aucune charge de personnel n'est rattachée à l'exercice. Les factures de fluides¹⁹¹ ne sont pas rattachées à l'exercice non plus¹⁹².

Les produits ne sont rattachés à l'exercice qu'à compter de l'exercice 2019. Les montants concernés ne représentent que 0,3 % des produits de gestion. Les montants forfaitaires

¹⁸⁷ L'article L. 1615-12 du CGCT, en vigueur depuis le 28 juillet 2008 prévoit l'éligibilité des contrats de partenariat pour la part de la rémunération versée au cocontractant correspondant à l'investissement réalisé par celui-ci pour les besoins d'une activité non soumise à la TVA. Cet article a été abrogé lors de la mise en place de l'automatisation du FCTVA mais l'arrêté du 30 décembre 2020 fixant la liste des comptes éligibles pris en application de l'article L. 1615-1 du CGCT, prévoit bien l'éligibilité du compte 1675 « Dettes afférentes aux M.E.T.P et P.P.P. » au FCTVA.

¹⁸⁸ 82 dossiers en cours d'instruction pour contentieux relatif au dossier logements/Temps de travail des SPP ex-logés pour 650 000 € ; un contentieux relatif au retrait de l'octroi de l'allocation pour perte d'emploi pour 50 000 €.

¹⁸⁹ Le plaignant, victime de dommages causés par une intervention du SDMIS, demande un dédommagement de 1,6 M€. Après intervention de l'assurance responsabilité du SDMIS, le reste à charge à provisionner pour le SDMIS devrait s'établir à 50 000 €.

¹⁹⁰ Il concerne une demande d'indemnisation de la part du titulaire du marché de nettoyage pour 33 000 €.

¹⁹¹ Comptes 60611 Eau et assainissement, 60612 Énergie – Électricité, 60613 Chauffage urbain.

¹⁹² A titre d'exemple, une facture d'électricité de 112 857 €, relative à la consommation de décembre 2019, et une facture de gaz de 85 412 €, relative à la consommation des mois de juin à décembre 2019, ont été constatées sur l'exercice 2020 (ces sommes représentent 12 % des montants imputés au compte 60612 en 2020).

versés par le département du Rhône et la métropole de Lyon au titre de la maintenance courante de leurs parcs de véhicules au titre du second semestre sont constatés au cours de l'exercice n+1.

La chambre invite le SDMIS à procéder au rattachement exhaustif des charges et des produits à l'exercice.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le SDMIS n'amortit pas une part importante de ses immobilisations amortissables, ne provisionne pas l'ensemble des risques et charges certains ou probables, tandis que le rattachement des charges et produits à l'exercice est très insuffisant. Ces lacunes affectent la sincérité du résultat comptable de l'établissement public. Par ailleurs, la dette contractée par le SDMIS au titre du bail emphytéotique administratif, qui représente 128 M€, n'est ni inscrite en tant que telle à son bilan, ni mentionnée pour information dans ses annexes budgétaires. La mauvaise imputation de la redevance d'investissement du BEA a pour conséquence un manque à gagner annuel de 1 M€ de FCTVA pour le SDMIS. L'ensemble de ces insuffisances affecte de manière significative l'ensemble des comptes.

La chambre invite l'ordonnateur, dans le cadre de la nouvelle convention d'engagement partenarial signée avec le comptable public le 22 mars 2023, à améliorer la fiabilité de son information financière et la qualité de ses comptes, à la faveur du passage à l'instruction budgétaire et comptable M57 et au compte financier unique prévu au 1^{er} janvier 2024.

8 LA SITUATION FINANCIÈRE

8.1 La formation de l'autofinancement

8.1.1 Les produits de gestion

En 2021, les produits de gestion du SDMIS se sont établis à 157,3 M€. Au cours de la période contrôlée, ils ont augmenté de 15,9 M€, soit une variation annuelle moyenne de 1,5 %.

8.1.1.1 Les contributions financières au fonctionnement du SDMIS

En application de l'article L. 1424-76 du CGCT, les relations, notamment financières, entre le département du Rhône, la métropole de Lyon et le SDMIS, font l'objet d'une convention pluriannuelle. Les montants de la participation de la métropole et de celle du département ont été arrêtés, en 2015 par une convention portant sur les exercices 2015 à 2017. Pour les deux premiers exercices, le département prend en charge 20 % de l'ancienne contribution

départementale. La métropole en prend 80 % à sa charge, de même que l'intégralité de la contribution de l'ancienne communauté urbaine. Puis à compter de 2017, la métropole prend en charge 80 % des contributions, le département 15 % et les communes et EPCI de son territoire 5 %. Ces clefs de financement reposent sur la répartition géographique de l'activité opérationnelle et des différents risques couverts.

Les modalités des contributions des communes et des EPCI détenant la compétence « incendie » ont été fixées par le CA du SDMIS. Les contributions ont été réparties entre eux au *prorata* de la population. L'évolution de cette contribution est ensuite décidée annuellement. Cette modalité de calcul ne tient pas compte de la richesse des communes.

Les participations des entités publiques représentent plus de 97 % des produits de gestion du SDMIS. Elles sont complétées par la rémunération des interventions hors secours d'urgence et le remboursement de mises à disposition de personnels et de frais.

Depuis 2018, l'ensemble de ces contributions augmente de 1 % par an alors qu'elles avaient varié de 1,5 % à 2 % au cours des exercices précédents. Ces taux d'évolution sont fixés contractuellement par le SDMIS et ses financeurs sur la base de l'évolution prévisible des ressources et des charges telle qu'exposée au cours du débat d'orientation budgétaire. La limitation de l'actualisation des contributions à 1 %, afin de préserver les marges budgétaires des financeurs, dont les plus importants étaient soumis aux contrats dits « de Cahors », érode l'autofinancement et contraint le SDMIS à emprunter pour financer ses investissements.

Toutefois, en 2021, en sus de l'évolution contractuelle de leur contribution financière, les collectivités ont pris en charge la prime de feu et, en 2023, l'évolution du point d'indice (cf. tableau en annexe 8).

Par ailleurs, pour compenser les charges supportées par le SDMIS pour la vaccination anti-Covid, l'État lui a versé une participation de 3,7 M€ en 2021 et de 2,3 M€ en 2022.

8.1.1.2 Les autres produits de gestion

Le montant annuel des recettes autres que les participations institutionnelles a été de 4 M€ tout au long de la période contrôlée, à l'exception de l'exercice 2022, au cours duquel il s'est établi à 4,8 M€ (cf. tableaux en annexe 8).

Ces recettes, de natures variées, concernent notamment la participation aux frais demandée aux personnes bénéficiaires des interventions réalisées par le SDMIS et ne se rattachant pas directement à l'exercice de ses missions (article L. 1424-42 du CGCT). En l'occurrence pour le SDMIS, il s'agit des interventions en lieu et place des ambulances privées, des facturations des jurys d'examen aux services de sécurité incendie et assistance à personne, des interventions réalisées sur le réseau autoroutier ou en cas de pannes d'ascenseurs, des services de sécurité lors d'événements culturels ou sportifs. Elles concernent également la part salariale des chèques déjeuner récupérée par le SDMIS, mais aussi le remboursement des personnels mis à disposition et des frais engagés pour des tiers, dont notamment, depuis 2020, les frais engagés dans la lutte contre la Covid 19 (dépistage, vaccination). La recette la plus importante provient de la participation forfaitaire du département du Rhône et de la métropole de Lyon à l'entretien et la maintenance de leur flotte, réalisée par le SDMIS dans le cadre de l'atelier mutualisé (cf. partie 6.3).

Alors que l'augmentation des produits a été contenue par les financeurs afin de préserver leurs marges budgétaires, le SDMIS a dû faire face à des charges dont la dynamique de croissance a été plus importante.

8.1.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion se sont établies à 142,5 M€ en 2022 contre 123 M€ en 2015, soit une augmentation de 19,5 M€. Les charges de personnel ont représenté 78 % du total.

L'accroissement des charges de gestion a été porté principalement par l'évolution de la masse salariale (+ 14,5 M€), induite par la politique adoptée par le SDMIS, tant en matière d'effectifs que de rémunération, et l'augmentation du point d'indice au niveau national. Dans une moindre mesure, l'appréciation des charges à caractère général (+ 4,5 M€), notamment les achats de prestations intellectuelles et d'assistance à maîtrise d'ouvrage dans le domaine des systèmes d'information, ont également contribué à l'augmentation des charges de gestion.

En 2021, le coût de fonctionnement par habitant¹⁹³ du SDMIS (75,4 €) était supérieur de 5 % à celui des six SDIS retenus dans l'échantillon de comparaison¹⁹⁴ (72 €). Cet écart s'explique par les redevances de fonctionnement et de financement du BEA (spécifique au SDMIS) qui représentent 6,1 M€ en 2021, soit 3,2 € par habitant, et financent pour l'essentiel des dépenses d'investissement passées.

8.1.3 L'autofinancement

Malgré l'endettement croissant du SDMIS, les charges financières sont restées stables, l'établissement ayant emprunté à des taux attractifs grâce à la baisse des taux d'intérêt.

C'est donc la dégradation de l'épargne de gestion - augmentation des charges de gestion plus rapide que celle des contributions - qui a conduit à la baisse de la CAF brute à compter de 2017. Le SDMIS a ainsi perdu près de 6,6 M€ d'autofinancement brut entre 2016 et 2022. En 2022, la CAF brute s'établissait à 12,4 M€ et atteignait 7,9 % des produits de gestion contre 13,3 % en 2016.

¹⁹³ Population DGF.

¹⁹⁴ Il comprend les SDIS des départements de plus de 1,4 million d'habitants (sauf le SDIS de la Gironde étant donné la superficie et la surface forestière très importantes) : Haute Garonne, Loire Atlantique ; Nord, Pas-de-Calais, Seine-et-Marne, Yvelines. Ces 6 SDIS ont un nombre d'heures d'intervention pour 100 000 habitant équivalent à celui du SDMIS.

Tableau n° 17 : La capacité d'autofinancement brute – en milliers d'euros

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	VAM
+ Ressources institutionnelles	137,4	139,4	141,5	142,9	143,4	147,0	152,3	152,4	1,5 %
+ Autres ressources	4,0	3,7	3,8	4,4	4,2	3,8	4,0	4,8	2,8 %
= Produits de gestion (A)	141,3	143,1	145,3	147,3	147,6	150,8	156,4	157,3	1,5 %
Charges à caractère général	24,1	23,7	25,7	26,3	27,1	27,3	28,0	28,6	2,5 %
+ Charges de personnel	96,7	96,4	100,5	100,6	103,1	106,6	109,2	111,2	2,0 %
+ Subventions de fonctionnement	1,7	1,7	1,7	1,8	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0 %
+ Autres charges de gestion	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	4,3 %
= Charges de gestion (B)	123,0	122,4	128,5	129,4	132,5	136,5	139,8	142,5	2,1 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	18,3	20,7	16,9	17,9	15,2	14,3	16,5	14,8	
en % des produits de gestion	13,0 %	14,5 %	11,6 %	12,1 %	10,3 %	9,5 %	10,6 %	9,4 %	
+/- Résultat financier	- 2,2	- 2,1	- 2,3	- 2,1	- 2,3	- 2,3	- 2,2	- 2,3	0,7 %
+/- Résultat exceptionnel	0,0	0,4	0,2	0,0	0,2	0,0	- 0,2	- 0,1	ns
= CAF brute	16,1	19,0	14,8	15,8	13,1	12,1	14,1	12,4	
en % des produits de gestion	11,4 %	13,3 %	10,2 %	10,8 %	8,9 %	8,0 %	9,0 %	7,9 %	

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

8.2 Les investissements et leur financement

Au cours de la période contrôlée, le SDMIS a consenti un effort d'investissement de 166,4 M€, auquel il faut ajouter 46,6 M€ versés au titre de la redevance d'investissement du BEA. Ces investissements ont été financés pour près de la moitié par l'autofinancement et pour un tiers par l'emprunt¹⁹⁵. Pour des montants moins importants, le SDMIS a également mobilisé une partie de son fonds de roulement (9,7 M€), et bénéficié de produits du FCTVA (26,0 M€), de cessions¹⁹⁶ (5,2 M€) et de subventions d'investissement (2,7 M€).

¹⁹⁵ A hauteur de 88,3 M€ par la CAF nette (47,0 %), à hauteur de 64,4 M€ par l'emprunt (34,2 %).

¹⁹⁶ 2 M€ de ces produits de cession proviennent de la vente de l'ancienne école de formation de Villeurbanne. Estimé à 4,5 M€, par un avis du service des domaines, sollicité en 2013 par le SDMIS, ce bien immobilier a été par la suite estimé en 2017 à 2 M€, à la demande la Métropole, qui en a fait l'acquisition dans le cadre de la construction d'un collège. La différence de prix s'explique par le fait que le bien a été finalement évalué sur la base de la surface de plancher du collège à construire (soit 6 065 m²) au prix de 500 € le m² constaté sur le secteur, avec déduction des coûts de dépollution.

8.2.1 Les dépenses d'équipement

De 2015 à 2022, le SDMIS a consacré, en moyenne, 21 M€ par an à son équipement (la PPI 2021 prévoit 23 M€/an). Les dépenses d'équipement ont concerné :

- le matériel mobile d'incendie et de secours, pour 40,4 M€ ;
- le matériel non mobile d'incendie et de secours, pour 26,4 M€ ;
- la construction des centres de secours et d'incendie, pour 26,8 M€ ;
- les installations, générales, agencements, aménagements des constructions des bâtiments publics, pour 28,2 M€ ;
- les concessions et droits similaires, brevets, licences, marques, procédés, droits et valeurs similaires, pour 22,6 M€ ;
- le matériel informatique, pour 8,9 M€ ;
- les réseaux de transmission, pour 4,3 M€ ;
- le matériel et outillage technique, pour 4,1 M€, dont 1,0 M€ pour l'atelier ;
- le matériel de bureau et mobilier, pour 2,4 M€.

L'effort d'investissement a été plus particulièrement marqué au cours des exercices 2017 à 2019 avec notamment des opérations importantes de construction de centres de secours et d'incendie, une meilleure réalisation des crédits dédiés aux matériels d'intervention (dont les équipements de protection individuelle), l'extension du réseau de transmission RAMSES vers la Duchère et Confluence et le déploiement de la stratégie numérique du SDMIS, qui s'est concrétisée par l'acquisition de matériels informatiques et de logiciels et des travaux de réseaux. En 2016, la restructuration de la caserne Lyon-Confluence a été finalisée pour près de 5 M€.

Les dépenses d'investissement en euros par habitant du SDMIS sont comparables à celle des six SDIS de l'échantillon de comparaison une fois la redevance d'investissement du BEA neutralisée.

8.2.2 Les financements

La dégradation de l'autofinancement brut a conduit le SDMIS à recourir de façon accrue à l'emprunt pour financer ses investissements. Il a mobilisé 73,3 M€ d'emprunts au cours de la période contrôlée. Le remboursement de l'encours de dette a mobilisé une part croissante de la CAF brute (de 12,7 % à 28,7 %), réduisant encore les possibilités d'autofinancer les investissements. La CAF nette est ainsi passée de 14,1 M€ en 2015 à 8,8 M€ en 2022.

Comme évoqué au point 7.4.4.1, L'imputation correcte de la redevance d'investissement versée dans le cadre du BEA permettrait au SDMIS de percevoir 1 M€ de FCTVA supplémentaire chaque année.

8.3 La situation bilantielle

8.3.1 Un endettement en forte hausse et masqué par la non comptabilisation de la dette liée au BEA

L'encours de dette bancaire est passé de 22,3 M€ à fin 2015 à 77,4 M€ à fin 2022. Au 31 décembre 2022, le SDMIS était en capacité de se désendetter en six années, en-deçà du seuil plafond de dix ans qu'il s'est fixé. Toutefois, en intégrant la redevance d'investissement du BEA restant due jusqu'à la fin du bail¹⁹⁷ à l'encours de dette, le ratio de désendettement est 2,5 fois plus important et se situe à un niveau particulièrement élevé (16,6 années).

Tableau n° 18 : Capacité de désendettement du SDMIS en années

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Encours de dettes au 31/12 en M€</i>	22,3	28,5	33,6	45,2	56,8	61,5	72,1	77,4
<i>+ Encours du BEA en M€</i>	152,4	148,4	143,9	140,8	135,5	130,3	128,9	128,1
<i>= Encours de dettes total au 31/12 en M€</i>	174,7	176,9	177,5	186	192,3	191,8	201	205,5
<i>Capacité de désendettement hors BEA</i>	1,4	1,5	2,3	2,9	4,3	5,1	5,1	6,2
<i>Capacité de désendettement avec BEA</i>	10,9	9,3	12,0	11,8	14,7	15,9	14,3	16,6

Source : réponse de l'ordonnateur et calculs CRC

8.3.2 Un recours anormalement élevé à l'emprunt dépassant le besoin de financement de l'investissement

Le SDMIS a contracté des emprunts pour des montants excédant de façon notable les prévisions budgétaires au cours des années 2016 à 2019 et 2021. Cette stratégie a permis de constituer d'importants excédents d'investissement et de conserver une grande part des excédents de fonctionnement en section de fonctionnement au lieu de les utiliser pour financer le déficit de la section d'investissement. Toutefois, en 2022, les banques n'ont pas accepté de financer le SDMIS au-delà du montant d'emprunt inscrit au budget, mettant fin à cette pratique.

¹⁹⁷ Le loyer L2 restant à verser est calculé en faisant la somme des loyers à verser de n+1 à 2042 et en prenant en compte l'évolution de l'ICC jusqu'au 3^{ème} trimestre n, qu'on utilise pour calculer le montant des loyers n+1 à 2042. NB : Chaque année, le loyer restant à verser augmente en fonction de l'inflation de l'ICC mais diminue en fonction des versements de loyer L2 effectués.

Tableau n° 19 : Recours à l'emprunt - prévisions budgétaire et réalisation- en M€

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Prévisions	0	6,8	4,9	8,0	7,0	8,8	11,6
Réalisations	0	8	7	14	14	7,5	13,7

Source : comptes administratifs

La conséquence de cette pratique est que l'investissement a été fortement financé par l'emprunt (au-delà du nécessaire) en 2018 (48 %), 2019 (46 %) et 2021 (54 %), ce qui a permis de limiter le recours à l'emprunt en 2020 et 2022 et surtout, d'équilibrer plus facilement la section de fonctionnement des budgets primitifs 2022 et 2023 grâce aux excédents accumulés. Cette stratégie, si elle a permis de voter un budget 2023 à l'équilibre grâce aux 7,6 M€ d'excédents de fonctionnement cumulés à la clôture de l'exercice 2022, ne règle pas durablement la difficulté posée par l'érosion de la CAF brute.

La répétition de cette stratégie pose la question de la sincérité des prévisions budgétaires concernant les recettes d'emprunt, votées alors même que le SDMIS envisageait de mobiliser un montant nettement supérieur à celui inscrit au budget.

Par ailleurs, il aurait été nécessaire de faire valider cette stratégie pluriannuelle et originale par le CA.

La chambre relève également que le CA a délégué à l'ordonnateur la possibilité de contracter des emprunts avec différé d'amortissement, sans que ce besoin soit justifié par l'activité habituelle du SDMIS, qui acquiert des actifs destinés à rester durablement dans son patrimoine. Elle invite le SDMIS à y mettre fin.

8.3.3 Une opération de refinancement efficace a eu lieu en 2017

Au cours de l'exercice 2017, le SDMIS a procédé au refinancement d'un emprunt, dont le capital restant à rembourser était de 5,1 M€, afin d'en allonger la durée et de diminuer ainsi l'annuité de sa dette. Le nouvel emprunt a été contracté à un taux plus attractif (1,17 % contre 3,54 %), ce qui a permis de refinancer l'indemnité de remboursement anticipé et les frais de dossier (231 000 € au total), tout en diminuant le montant total des annuités d'emprunt à payer de 23 000 € et en étalant les sommes à rembourser sur 17 années au lieu de 7,5 ans. Le bilan financier de cette opération est donc positif pour le SDMIS.

8.3.4 Le fonds de roulement et la trésorerie

Au terme de cette trajectoire financière, le SDMIS présentait un niveau de fonds de roulement et de trésorerie équivalent à 40 jours de charges courantes, niveau suffisant à assurer la sécurité de ses paiements à court et moyen terme.

8.4 Des éléments de prospective financière

Au cours des exercices 2015 à 2021, la situation financière du SDMIS est caractérisée par une hausse de ses charges et une évolution contenue des contributions des organismes financeurs. La baisse de l'autofinancement qui en découle est d'autant plus préoccupante que les tendances observées se prolongent en 2022 et s'accroissent en 2023 dans un contexte de forte inflation.

La situation du SDMIS s'inscrit dans un contexte national difficile. Le rapport du 25 novembre 2021 de l'inspection générale de l'administration sur le financement des services d'incendie et secours a ainsi relevé qu'un effort financier supplémentaire pourrait être nécessaire pour le simple maintien à niveau des moyens et que les dépenses à venir pourraient être considérables (extension des zones à risque d'incendie et à risque d'inondation, vieillissement et difficultés du secteur sanitaire, incertitudes sur le statut juridique des SPV).

8.4.1 Des marges de manœuvre réduites

La structure des produits comme celle des charges du SDMIS ne lui procurent que peu de marges de manœuvre.

En effet, ses recettes propres ne représentent que 2,5 % de ses produits de gestion. Par ailleurs, parmi ces recettes, les remboursements de mises à disposition de personnels et de frais engagés pour le compte de tiers couvrent des charges identiques et ne contribuent donc pas à la formation de l'autofinancement. Seule la facturation de ses interventions peut procurer à l'établissement public un surcroît de recettes. Ce levier a déjà été actionné pour les interventions sur le réseau autoroutier en 2021, avec indexation sur l'indice des prix à la consommation, et pour les jurys d'examen en décembre 2020. Les tarifs des interventions sur ascenseurs et ceux de l'école de formation pourraient être à l'avenir augmentés. Le SDMIS envisage, par ailleurs, la possibilité de facturer les interventions réalisées à la demande des sociétés privées de téléalarme lorsqu'il n'y a pas d'urgence. Enfin, la fixation du tarif de certaines interventions (carences ambulancières, colonnes de renfort) ne relève pas du SDMIS.

Quant aux charges courantes, leur rigidité est très élevée. 82 % d'entre elles sont constituées des charges de personnel, des intérêts des emprunts, des redevances de financement et de fonctionnement du BEA. Là aussi, les marges de manœuvre sont faibles.

8.4.2 Une hausse des contributions des collectivités locales inévitable

Dans ce contexte, une analyse prospective s'est avérée nécessaire. Elle a été réalisée à partir du module dédié du logiciel des juridictions financières.

Les hypothèses d'évolution des produits et des charges ont été déterminées en collaboration avec le SDMIS. Elles ont été appliquées aux comptes clos de l'exercice 2022, retraités d'une recette exceptionnelle de 2,3 M€ perçue de l'État dans le cadre de la vaccination anti-Covid.

Les hypothèses d'évolution des produits en provenance des financeurs correspondent aux pourcentages d'évolution notifiés au SDMIS. En 2022, les financeurs se sont engagés à

prendre en charge l'évolution du point d'indice mais pas l'inflation. La chambre a affecté aux autres recettes un taux d'évolution annuelle de + 0,5 %. L'évolution des charges à caractère général tient compte du contexte inflationniste avec notamment l'impact des coûts de l'énergie plus important en 2023 et l'évolution des loyers de fonctionnement du BEA. Les charges de personnel tiennent compte d'un glissement-vieillesse-technicité (GVT) de 1,2 %, de l'effet année pleine de la hausse du point d'indice et des recrutements intervenus en septembre 2022 et en janvier 2023¹⁹⁸. La subvention de fonctionnement versée au CASC est affectée du même taux d'évolution que la masse salariale.

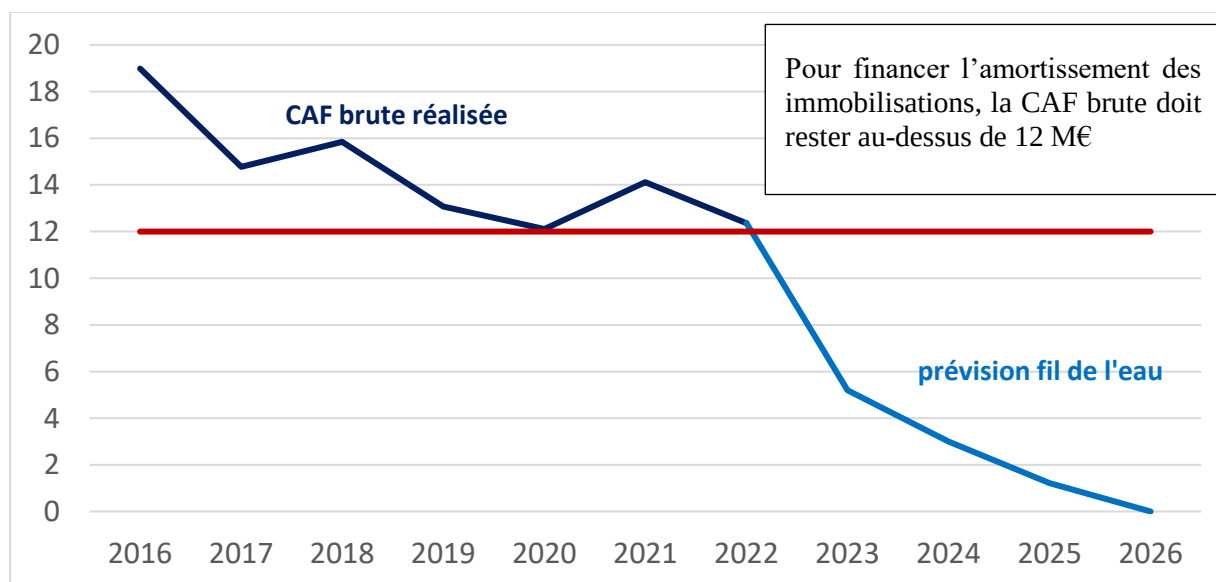
Les dépenses d'investissement correspondent à la PPI votée et à la part « investissement » du BEA. Les emprunts sont considérés comme mobilisés sur 25 ans à un taux de 3 %.

Sur la base de ces hypothèses de travail, les produits de gestion augmenteraient de 2,7 M€ en 2023 et de 1,6 M€ par an ensuite. Les charges de gestion augmenteraient de près 10 M€ en 2023 (4,3 M€ pour les charges à caractère général et 5,5 M€ pour la masse salariale) puis entre 2,2 et 2,7 M€ par an à compter de 2024.

L'excédent brut de fonctionnement, qui représentait 14,7 M€ (9,4 % des produits de gestion) en 2022, descendrait à un peu moins de 8 M€ au CA 2023 avant de décliner progressivement jusqu'à 5 M€ en 2026.

La CAF brute passerait de 12,4 M€ (7,9 % des produits de gestion) en 2022 à un peu plus de 5 M€ en 2023, avant de devenir proche de 0 en 2026.

Graphique n° 10 : Évolution prévisionnelle de la CAF brute (en M€)



Source : prospective CRC

¹⁹⁸ Après une baisse de l'effectif due à des difficultés de recrutement suite à l'absence de concours, le SDMIS a recruté 36 caporaux au 1^{er} septembre 2022 et 36 caporaux et 8 officiers au 1^{er} janvier 2023. Par ailleurs, les conséquences financières d'éventuels recrutements réalisés sur les postes non pourvus (médecins...) ne sont pas intégrées à cette prospective.

Trois difficultés se conjuguent :

- une difficulté de long terme : la hausse annuelle des charges de gestion est comprise entre 1,4 % et 2 % alors que les contributions augmentent de 1 % par an, ce qui provoque une baisse de l'excédent brut de fonctionnement comprise entre 0,6 M€ et 1,5 M€ par an ;
- une très forte hausse des dépenses de personnel et de fluides (gaz, électricité) en 2023, qui fera baisser l'excédent brut de fonctionnement d'environ 7 M€ en un an ;
- pour les années à venir, une nette hausse des frais financiers en raison de la hausse de l'encours de dette et de la hausse des taux des nouveaux emprunts.

Cette situation préoccupante s'est déjà traduite par des difficultés rencontrées pour préparer le budget primitif 2023. Seule la prise en compte d'un excédent de fonctionnement de 7,6 M€ à la clôture de l'exercice 2022 a permis d'équilibrer, de justesse, le BP 2023¹⁹⁹.

Les principales difficultés financières du SDMIS concernent sa section de fonctionnement, ce qui signifie qu'une réduction des investissements, si elle freine la progression de la dette, ne suffira pas à les résoudre. Des économies de gestion sont envisageables concernant le personnel, ainsi que le mentionne la partie sur les ressources humaines du présent rapport. En outre, une facturation systématique des interventions indues pourrait réduire leur occurrence. Toutefois ces efforts ne suffiront pas à redresser la situation et la prospective réalisée, malgré les limites de l'exercice, fait ressortir l'impossibilité pour le SDMIS d'établir un BP 2024 équilibré et permettant de poursuivre ses missions sans une hausse des contributions de la métropole, du département, et des communes et EPCI.

En réponse au rapport d'observations provisoires de la chambre, le président de la métropole de Lyon souligne que les difficultés que rencontre le SDMIS, notamment la couverture de risques accrus par le changement climatique et la sur-sollicitation au titre des secours à personnes, affectent l'ensemble des SDIS de France, dans des proportions plus ou moins critiques. Il estime qu'une réforme structurelle des modalités de financement des SDIS est nécessaire pour assurer la soutenabilité de leur budget. Les présidents de la métropole et du département considèrent que l'Etat doit mobiliser de nouvelles ressources pour financer le SDMIS.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les recettes de fonctionnement du SDMIS s'élèvent à 157 M€ en 2022, dont 97 % de contributions et subventions publiques. La métropole représente 80 % des contributions publiques, le département 15 % et les communes et EPCI du département 5 %. L'État a remboursé au SDMIS les frais engendrés par les missions exceptionnelles liées à la crise sanitaire.

Les charges de gestion du SDMIS sont particulièrement rigides, 82 % d'entre elles étant constituées des charges de personnel, des intérêts des emprunts, des redevances de financement et de fonctionnement du bail emphytéotique administratif (BEA). Les charges de gestion ont augmenté de 19,5 M€ entre 2015 et 2022, principalement portées par l'augmentation de la masse salariale (+ 14,5 M€). Cette augmentation plus rapide que celles des produits provoque une érosion de la CAF brute, qui a diminué de 6,6 M€ entre 2016 et 2022.

¹⁹⁹ L'essentiel de cet excédent sera consommé en 2023. Il ne pourra donc servir à équilibrer le BP 2024.

Outre 47 M€ de loyers d'investissement versés pour le BEA, l'investissement du SDMIS s'élève à 166 M€ entre 2015 et 2022 et a été autofinancé pour moitié. La dette bancaire, qui a financé un tiers de l'investissement, augmente fortement, passant de 22 M€ en 2015 à 77 M€ en 2022. La capacité de désendettement du SDMIS, affichée à 6,2 années, est en réalité de 16,6 années une fois prise en compte la dette liée au BEA. Les charges liées au BEA et le remboursement de la dette associée obèrent la santé financière de l'établissement.

Le SDMIS doit faire face en 2023 à une forte hausse de ses dépenses de fluides (+ 4M€) et de sa masse salariale (+ 5,5 M€). Or sa CAF brute a déjà atteint en 2022 le plancher permettant de couvrir les amortissements et les marges de manœuvre en section de fonctionnement sont limitées. Dans ces conditions, au-delà des efforts que doit fournir le SDMIS, une hausse des contributions des collectivités apparaît nécessaire pour stabiliser la situation financière.

ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire.....	113
Annexe n° 2. Gouvernance et activité opérationnelle.	115
Annexe n° 3. Ressources humaines.....	119
Annexe n° 4. La commande publique	125
Annexe n° 5. Le renouvellement du patrimoine	126
Annexe n° 6. Le bail emphytéotique administratif (BEA	128
Annexe n° 7. La fiabilité des comptes	130
Annexe n° 8. Eléments d'analyse financière du SDMIS	131

Annexe n° 1. Glossaire

ANTARES	Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours
ARI, ARICO, ARICF	Appareil respiratoire isolant, ARI à circuit ouvert, ARI à circuit fermé
BIT	Bureau international du travail
BND	Banque Nationale de Données relatives aux accidents des fonctionnaires territoriaux et SPV
BMPM	Bataillon de marins-pompiers de Marseille
BSPP	Brigade de sapeurs-pompiers de Paris
CCF	Camion-citerne feux de forêts
CCR	Camion-citerne rural
Chef d'agrès	Sous-officier responsable du véhicule d'intervention et de la gestion du personnel l'armant, qui supervise l'opération en cours
CEPT	Caisson d'entraînement aux phénomènes thermiques
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIS	Centre d'incendie et de secours
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CPI	Centre de première intervention
CS	Centre de secours
CSP	Centre de secours principal
CTA	Centre de traitement de l'alerte
DGSCGC	Direction générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises
DSM	Directeur des secours médicaux
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFip	Direction générale des finances publiques
ECASC	École d'application de Sécurité civile
ENSOSP	École nationale supérieure d'officiers de sapeurs-pompiers
EPC	Échelle pivotante à mouvements combinés
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPI	Équipement de protection individuel
EPS	Échelle pivotante à mouvements séquentiels
ERP	Établissement recevant du public
ERP du 1er groupe	ERP de 1ère, 2ème, 3ème et 4ème catégorie
ETP	Équivalent temps plein
FCTVA	fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FPS	Formateur aux premiers secours
FPSC	Formateur en prévention et secours civiques
FPT, FPTL, FPT(L)-SR.	Fourgon pompe tonne, fourgon pompe tonne léger, FPT(L)-secours routier
G8, G10, G12, G24	Garde de SP de 8, 10, 12 ou 24 heures
INPT	Infrastructure nationale partageable des transmissions
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JSP	Jeune sapeur-pompier
MEA	Moyen élévateur aérien
MPR	Motopompe remorquable
PATS	Personnels administratifs, techniques et spécialisés
PFR	Prestation de fidélisation et de reconnaissance allouée aux SPV
POJ	Potentiel opérationnel journalier

Population DGF.....	ajoute à la population INSEE un habitant par résidence secondaire et un habitant par place pour caravane dans les aires d'accueil de gens du voyage. Cette population est utilisée pour mieux approcher les charges des collectivités locales et calculer les montants de dotations globale de fonctionnement qui leur sont attribués. La population DGF sert de références dans les statistiques des services d'incendie et de secours et dans la base INFOSDIS pour les comparaisons entre SDIS.
PUI	Pharmacie à usage intérieur
SUAP.....	Secours d'urgence aux personnes
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SIS	Service d'incendie et de secours
SPM.....	Sapeur-pompier militaire
SPP	Sapeur-pompier professionnel
SPV.....	Sapeur-pompier volontaire
SSSM.....	Service de santé et de secours médical
VSC	Volontaires service civique
VSAV	Véhicule de secours et d'assistance aux victimes
VSR	Véhicule de secours routier

Source : les statistiques des SDIS, édition 2021, Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises.

Annexe n° 2. Gouvernance et activité opérationnelle.

L'hypothèse SDIS/SMIS vs SDMIS

Lors de la création de la métropole de Lyon, qui a repris les compétences du département du Rhône sur son territoire, l'hypothèse de créer deux SDIS différents n'a pas été retenue. Le SDMIS, qui dispose d'un statut particulier, regroupe à la fois le territoire du département du Rhône et celui de la métropole de Lyon, sur le même périmètre que l'ancien SDIS du Rhône.

Plusieurs raisons peuvent l'expliquer et confirment la pertinence d'un organisme unique, issu d'une intégration réussie et rapide de tous les corps communaux, en particulier des professionnels de l'agglomération lyonnaise et des volontaires du reste du territoire, dans le cadre de la loi de 1996 de départementalisation des services d'incendie et de secours :

- la mutualisation des fonctions supports et du commandement. Même s'il est varié, le territoire du département du Rhône est relativement restreint comparativement aux autres départements. Deux entités, dont les enjeux sont entremêlés, n'aurait pas beaucoup de sens en termes logistique et opérationnel ;
- la géographie du département du Rhône ne permet pas une réponse opérationnelle optimale, une partie de son territoire étant isolée au sud et à l'est de la métropole tout en devant défendre l'aéroport ; les renforts sur cette zone arrivent ainsi bien plus rapidement de la métropole que du département ;
- l'acquisition d'une taille critique : comme Paris ou Marseille, Lyon répond à des enjeux d'envergures nationale et internationale qui nécessitent un SDIS dimensionné pour y répondre. La densité du maillage territoriale et la capacité pour les pompiers à dérouler toute ou partie de leur carrière au sein du SDMIS constituent des piliers robustes de l'organisation. Par ailleurs, si les SPP sont majoritairement positionnés dans les casernes urbaines, la réserve totale mobilisable repose principalement sur les SPV ruraux, qui œuvrent en appui de leurs collègues lyonnais. La création d'un deuxième SDIS rigidifierait cette capacité à mobiliser la réserve pour ajuster la réponse à des défis non prévisibles ;
- le déséquilibre potentiel entre territoires ruraux et urbains : la création de deux entités distinctes se ferait probablement au détriment des zones rurales hors métropole lyonnaise. Outre un manque de moyens matériels, elle conduirait à une attrition des moyens humains, en particulier pour les équipes spécialisées ou formées aux interventions sensibles.

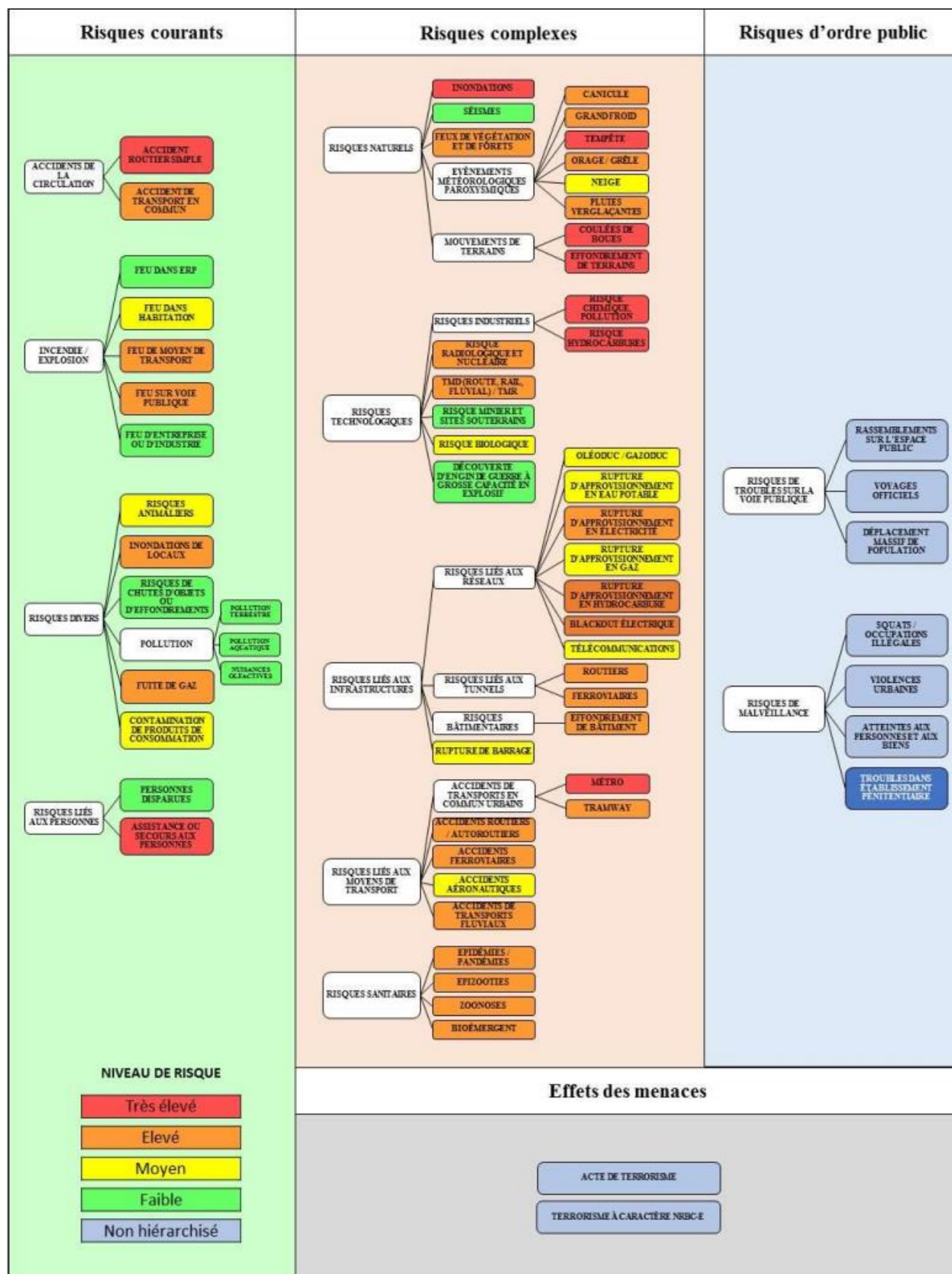
Si l'existence d'un SDIS unique fait l'unanimité, des défis existent tout de même :

- la poursuite du développement d'une culture commune et partagée. La principale distinction entre centres urbains et ruraux réside dans la part des SPV dans les effectifs. Les centres urbains en sont peu dotés alors que les centres ruraux fonctionnent quasi exclusivement grâce à leur présence. En résultent des cultures administratives et opérationnelles différentes. Le principal enjeu managérial est de les faire cohabiter puis converger. La formation, la mixité, la valorisation et les parcours de carrières sont autant de leviers qui doivent être actionnés pour poursuivre cette convergence ;
- le sentiment d'un différentiel de traitement entre centres des villes et centres des campagnes. Légitime ou non, le sentiment d'une prédominance des centres urbains dans les priorités du

SDMIS peut affecter le sentiment d'appartenance à la structure globale. Phénomène habituellement rencontré dans les relations entre centre et périphérie, l'équité de traitement (dans les formations, promotions, affectations de matériels) est un facteur de cohésion et d'attractivité ;

- l'enjeu du financement et de la gouvernance de la structure : contrairement à un SDIS classique, co-présidé par l'État et le Département, un troisième acteur est présent et majoritaire dans la gouvernance et le financement de l'établissement : la métropole. Si le rôle de l'État ne change pas, les relations peuvent être plus ou moins fluides entre les deux collectivités.

Tableau n° 20 : Cartographie des risques



Source : COTTRIM 2017, SDMIS

Tableau n° 21 : Durée d'engagement hommes.heures par type d'opérations de secours

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Nb opérations SUAP (secours d'urgence aux personnes)	75 228	78 639	7 780	93 834	88 033	79 252	88 284
Durée hommes.heures total SUAP	318 214	330 284	32 676	395 041	375 021	341 576	386 684
Durée hommes.heures moyenne par op SUAP	4,23	4,2	4,2	4,21	4,26	4,31	4,38
Nb opérations ACC (accidents de circulation)	6 386	6 378	6 615	6 833	7 342	5 878	7 698
Durée hommes.heures totale ACC	41 445	40 245	43 130	45 371	48 531	38 912	52 115
Durée hommes.heures moyenne par op ACC	6,49	6,31	6,52	6,64	6,61	6,62	6,77
Nb opérations INC (incendies)	7 673	6 872	82 136	7 748	8 563	7 211	6 680
Durée hommes.heures totale INC	77 421	61 642	748 259	71 979	80 920	72 398	68 604
Durée hommes.heures moyenne par op INC	10,09	8,97	9,11	9,29	9,45	10,04	10,27
Nb opérations DIV (divers)	12 069	11 024	12 087	10 383	10 006	9 390	8 726
Durée hommes.heures totale DIV	53 828	55 561	60 798	52 330	61 437	54 650	49 825
Durée hommes.heures moyenne par op DIV	4,46	5,04	5,03	5,04	6,14	5,82	5,71
Nb opérations total	101 356	102 913	108 618	118 798	113 944	101 731	111 388
Durée hommes.heures totale	491 577	485 749	518 108	567 854	565 162	508 655	556 940
Durée hommes.heures moyenne par op total	4,85	4,72	4,77	4,78	4,96	5	5

Annexe n° 3. Ressources humaines**Tableau n° 22 : Taux de professionnalisation**

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
25,2 %	25,4 %	25,3 %	25,0 %	24,9 %	25,1 %	24,3 %	24,3 %	25,2 %

Sources : données de la paye, retraitement CRC

Tableau n° 23 : Principaux motifs de recours aux agents non titulaires par le SDMIS, période 2015-2021

<i>Fondement du recrutement</i>	Nombre de contrats	Durée moyenne en jours
<i>Remplacement temporaire d'un fonctionnaire (article 3-1 loi statutaire 1984)</i>	161	67
<i>Accroissement temporaire d'activité (article 3)</i>	261	105
<i>Vacance temporaire d'emploi (article 3-2)</i>	28	507
<i>Autres (CDI, contrats pour agents handicapés...)</i>	7	NS

Source : SDMIS

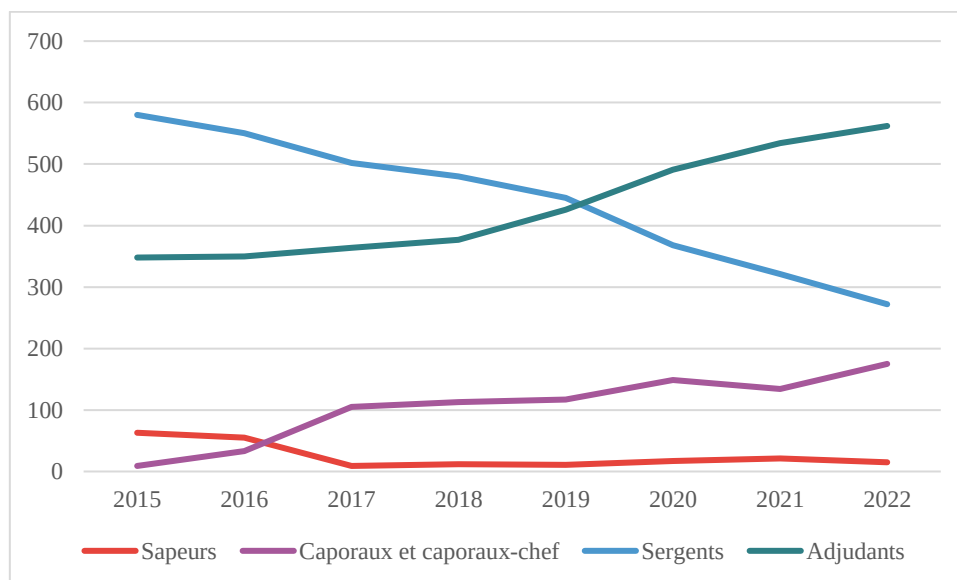
**Tableau n° 24 : Effectif du SDMIS – répartition par sexe et par filière
(hors apprentis, services civiques et vacataires, au 1^{er} janvier)**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Administrative</i> ²⁰⁰	191	183	181	186	187	186	177	182	174
<i>dont femmes</i>	87 %	88 %	88 %	89 %	89 %	89 %	89 %	88 %	90 %
<i>Technique (et médico-technique)</i>	169	172	174	180	194	198	196	193	193
<i>dont femmes</i>	15 %	13 %	14 %	14 %	16 %	15 %	15 %	16 %	18 %
<i>Sous-total PATS</i>	360	355	355	366	381	384	373	375	367
<i>dont femmes</i>	55 %	53 %	53 %	53 %	52 %	51 %	50 %	51 %	51 %

<i>Incendie et secours - pompiers</i>	1 215	1 211	1 200	1 200	1 212	1 246	1 236	1 209	1 269
<i>dont femmes</i>	2 %	2 %	2 %	3 %	3 %	4 %	4 %	4 %	6 %
<i>Incendie et secours - Santé</i>	25	24	25	24	25	24	25	31	28
<i>dont femmes</i>	40 %	38 %	32 %	29 %	32 %	40 %	38 %	44 %	38 %
<i>Sous-total Incendie et secours</i>	1 240	1 235	1 225	1 224	1 237	1 270	1 261	1 240	1 297
<i>dont femmes</i>	3 %	3 %	3 %	3 %	4 %	5 %	5 %	5 %	7 %

Source : données de la paye du SDMIS, retraitement CRC

Graphique n° 11 : Évolution des effectifs des SPP non officiers, au 1^{er} janvier de chaque année



Source : données de la paye du SDMIS, retraitement CRC

²⁰⁰ Les quelques agents des filières sociales et culturelles ont été assimilés à la filière administrative.

Tableau n° 25 : Trajectoire professionnelle des sapeurs-pompiers professionnels présents en janvier 2015 et décembre 2022.

Grade 2015	<i>Effectif 2015</i>	<i>Effectif encore présent 2022</i>	<i>Même grade</i>	<i>Progression de grade</i>	<i>1 grade de plus</i>	<i>2 grades de plus</i>	<i>3 ou + grades de plus</i>
Sapeur	64	58	0 %	100 %	0 %	17 %	83 %
Caporal	14	12	0 %	100 %	0 %	100 %	0 %
Caporal-chef*	2	0		0 %			
Sergent	599	539	27 %	73 %	70 %	3 %	0 %
Adjudant*	338	198	90 %	10 %	10 %	0 %	0 %
Lieutenant 2e classe	16	14	0 %	100 %	86 %	7 %	7 %
Lieutenant 1e classe	77	30	17 %	83 %	43 %	40 %	0 %
Lieutenant HC*	5	2	100 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Capitaine	44	38	61 %	39 %	37 %	3 %	0 %
Commandant	27	20	50 %	50 %	50 %	0 %	0 %
Lieutenant-colonel*	22	13	92 %	8 %	8 %	0 %	0 %
Colonel	7	3	33 %	67 %	67 %	0 %	0 %
TOTAL	1215	927	41 %	59 %	48 %	6 %	6 %
Effectif hors agents au dernier grade en 2015	848	714	26 %	74 %	60 %	7 %	8 %

*Dernier grade du cadre d'emplois

Source : données de la paye et compte administratif 2021, retraitement CRC

Tableau n° 26 : Avantages acquis et compléments de rémunération des SPP

AVANTAGES ACQUIS
SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS

	BENEFICIAIRES	PERIODICITE
Indemnité gaz SPP logés	Tous logés (sauf Mérieux et 7ème)	Mensuelle
Eau, gaz, électricité SPP non logés	Tous non logés	Mensuelle
Indemnité chauffage SPP non logés	Tous non logés	Mensuelle
Ind. enseignement pratique sous-officiers	de sergent à adjudant chef	Mensuelle
Ind. enseignement pratique officiers	Tous officiers ayant choisi ce mode	Mensuelle
Indemnité habillement	Tous officiers	Semestrielle
Vacation exceptionnelle	Colonne de renfort	Périodique
Garde vidéo	Agents effectuant des gardes vidéo	Mensuelle
Indemnité astreinte informatique	Agents effectuant des astreintes informatiques	Mensuelle

COMPLEMENTS DE REMUNERATION
SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS

	BENEFICIAIRES	PERIODICITE
I.C.L.	Tous SPP non logés	Annuelle
Indemnité (créée par délibérations des 28/09/92 et 03/04/95)	Tous grades	Annuelle
Prime de fin d'année	Tous grades	Semestrielle
Prime médailles		
Allocation départ à la retraite (compte de masse)		

Tableau n° 27 : Nombre de bénéficiaires de l'intéressement

<i>Grades</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Adjudant</i>	308	295	279	250	236	223	208	192
<i>Capitaine</i>	18	19	14	15	16	17	17	13
<i>Caporal-chef</i>	2	2	1	1				
<i>Colonel</i>	5	5	5					
<i>Colonel h. Classe</i>				4	4	4	4	4
<i>Commandant</i>	19	17	18	18	18	13	13	13
<i>Contrôleur général</i>				1	1	1	1	1
<i>Lieutenant-colonel</i>	15	14	15	15	14	15	15	15
<i>Lieutenant 1ere cl</i>	43	35	28	24	16	22	20	24
<i>Lieutenant 2eme cl</i>	17	17	21	16	17	9	7	3
<i>Lieutenant hors cl</i>	5	5	5	9	11	10	10	8
<i>Cas particuliers (agents ayant quitté le SDMIS avant perception notamment)</i>		21	29	29	21	21	13	26
<i>Sergent</i>	28	11	4	4	5	4	3	2
<i>Total général</i>	460	441	419	386	359	339	311	301

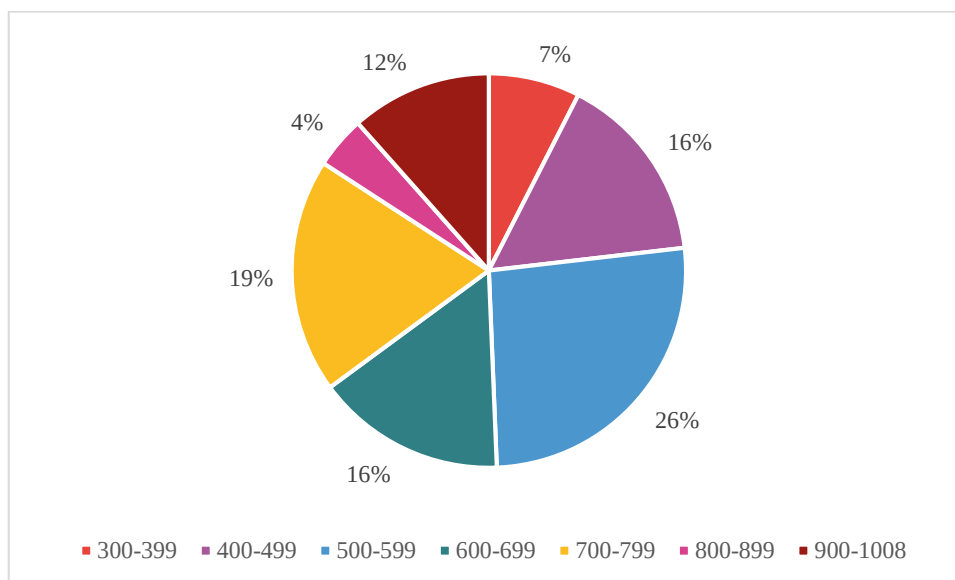
Source : données de la paye, retraitement CRC

Tableau n° 28 : Montant moyen de l'intéressement par grade, 2015-2022²⁰¹

<i>Grades bénéficiaires de l'intéressement</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Adjudant</i>	600	594	616	622	597	613	609	620
<i>Capitaine</i>	535	583	540	527	653	639	652	663
<i>Caporal-chef</i>	639	621	704	716				
<i>Commandant</i>	542	629	513	370	633	573	571	579
<i>Lieutenant-colonel</i>	474	677	495	459	497	515	524	495
<i>Lieutenant 1ere cl</i>	532	628	584	612	639	650	643	629
<i>Lieutenant 2eme cl</i>	516	634	625	606	611	672	692	652
<i>Lieutenant hors cl</i>	583	594	607	513	595	635	611	609
<i>Cas particuliers (agents ayant quitté le SDMIS avant perception notamment)</i>		371	430	467	385	329	465	383
<i>Sergent</i>	544	643	520	590	573	411	461	656

Source : données de la paye, retraitement CRC

Graphique n° 12 : Répartition des versements de GIPA selon les indices détenus par les agents



Source : données de paie, retraitement CRC

²⁰¹ Les données correspondant à un effectif inférieur à 5 agents ont été supprimées (secret statistiques).

Annexe n° 4. La commande publique**Tableau n° 29 : Répartition du nombre et du montant des marchés passés en 2021**

<i>Marchés dont le montant est</i>	<i>Nombre de marchés</i>	<i>Montant total de ces marchés</i>
<i>Inférieur à 10 000 €</i>	25	0,2 M€
<i>Entre 10 000 et 80 000 €</i>	63	2 M€
<i>Entre 80 000 et 300 000 €</i>	41	6,4 M€
<i>Entre 300 000 € et 1M€</i>	18	7,5 M€
<i>Supérieur à 1 M€</i>	16	30,8 M€
<i>Total</i>	163	46,7 M€

Source : données SDMIS, retraitement CRC

Note de lecture : En 2021, 41 marchés d'un montant compris entre 80 et 300 milliers d'euros ont été attribués. Le montant total de ces 41 marchés représentait 6,4M€

Annexe n° 5. Le renouvellement du patrimoine

Tableau n° 30 : Rythme apparent de renouvellement des immobilisations, en cours compris, en années

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
20	17	16	16	17	23	26

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 31 : Âge moyen des matériels mobiles de secours et d'incendie du SDMIS en 2017

	Moins de 10 ans		De 10 à 20 ans		Plus de 20 ans	
	SDMIS	Panel 88 SDIS	SDMIS	Panel 88 SDIS	SDMIS	Panel 88 SDIS
Fourgon pompe tonne / Camion - citerne rural (FPT/CCR)	36 %	45 %	46 %	39 %	18 %	16 %
Camion-citerne feux de forêt	37 %	40 %	20 %	37 %	43 %	23 %
Bras élévateur articulé/ Échelle pivotante à mouvements séquentiels/ Échelle sur porteur (EPS/ESP/BEA)	33 %	42 %	50 %	37 %	17 %	20 %
Fourgon de secours routier/ Véhicule de secours routier (FSR/VSR)	55 %	48 %	9 %	41 %	36 %	11 %
Véhicule de secours et d'assistance aux victimes (VSAV)	34 %	80 %	33 %	20 %	33 %	0 %

Source : rapport d'audit de l'inspection générale de la sécurité civile, décembre 2019, retraitements CRC

Tableau n° 32 : Coût chargé des personnels du SDMIS affecté à la maintenance du parc roulant départemental et métropolitain et remboursé au SDMIS - en €

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
CD 69	384 564	401 370	428 478	486 104	488 210	513 038	529 401
Effectifs	10	10	10	11	11	12	11
Métropole	175 271	188 138	160 022	143 989	147 562	152 055	158 517
Effectifs	4	4	4	3,5	3,5	3,5	3,5

Source : comptes de gestion (base de données ORC), réponse de l'ordonnateur

Tableau n° 33 : Autres coûts de la maintenance mutualisée et forfaits remboursés – en milliers d'euros

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul
<i>Département</i>								
<i>Valorisation des coûts des pièces et de la sous-traitance</i>	1 297	905	874	942	902	875	1 085	
<i>Formations, EPI, assurances</i>	28	17	18	19	20	20	20	
<i>Total coûts</i>	1 325	922	892	961	922	895	1 105	7 022
<i>Forfait</i>	1 400	850	900	1 350	1 010	1 010	900	7 420
<i>Nombre de véhicules</i>				487	496	477	486	
<i>Métropole</i>								
<i>Valorisation des coûts des pièces et de la sous-traitance</i>	195	210	145	110	70	89	72	
<i>Formations, EPI, assurances</i>	10	9	9	4	4	4	4	
<i>Total coûts</i>	205	219	154	114	74	93	76	935
<i>Forfait</i>	234	234	111	102	90	90	90	951
<i>Nombre de véhicules</i>	94	129	132	92	60	59	59	

Source : grands livres et données produites par l'ordonnateur

De 2015 à 2021, les montants forfaitaires cumulés versés au SDMIS par les deux collectivités ont excédé de 415 000 € les charges supportées par celui-ci pour leur compte. Cet excédent couvre le coût de la vacance de poste supportée par le SDMIS, évoquée ~~ci-dessus~~ dans le rapport.

Annexe n° 6. Le bail emphytéotique administratif (BEA)

Le BEA, institué par la loi n° 88-13 du 5 janvier 1988, est conclu pour une durée comprise entre 18 et 99 ans. Il confère un droit réel au preneur sur le bien immobilier appartenant à une collectivité locale, qui est cependant soumis à des conditions particulières. A l'expiration du BEA, l'ouvrage réalisé devient la propriété de la collectivité, sans qu'elle ait à verser une indemnité au preneur.

Le BEA dit « simple » confie à l'emphytéote un immeuble en vue de l'accomplissement d'une mission de service public ou en vue de la réalisation d'une opération d'intérêt général. À ce titre, le preneur paye à la collectivité une redevance et se rémunère par l'exploitation de l'immeuble qu'il rénove voire construit, sans que la collectivité utilise ledit bien en payant un loyer.

Dans le cadre du BEA dit « aller-retour », la collectivité utilise le bien immobilier confié à l'emphytéote en lui versant un loyer. Les relations financières sont alors à double sens et le BEA est assorti le plus souvent d'une convention de mise à disposition au profit de la collectivité publique initialement propriétaire.

Depuis l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, les BEA dits « aller-retour » sont interdits. Ce montage juridique constitue désormais, comme les contrats de partenariat-public-privé, un marché de partenariat soumis aux règles de la commande publique et défini à l'article L. 1112-1 du code de la commande publique²⁰².

Les marchés de partenariat ont pour objet de confier à une entreprise privée, « une mission globale ayant pour objet la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général et tout ou partie de leur financement. Le titulaire du marché de partenariat assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération à réaliser. Cette mission globale peut en outre comprendre : 1° Tout ou partie de la conception des ouvrages, équipements ou biens immatériels ; 2° L'aménagement, l'entretien, la maintenance, la gestion ou l'exploitation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels ou une combinaison de ces éléments ; 3° La gestion d'une mission de service public ou des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée ».

D'une part, le préfinancement par les personnes privées permet à la collectivité publique d'étaler dans le temps le coût de l'investissement moyennant le paiement d'un prix. D'autre part, cette forme particulière de contrat permet, dans l'esprit de ses promoteurs, d'espérer les gains de productivité et de qualité qui sont en général attendus des méthodes de gestion privée.

²⁰² « En adoptant ces dispositions, le législateur a entendu, d'une part, distinguer les instruments d'occupation domaniale et les contrats de la commande publique, et d'autre part, prohiber explicitement toute utilisation du BEA en tant qu'instrument de la commande publique » - Question à l'assemblée nationale n° 2855/2017.

L'alinéa 4 de l'article L. 1311-2 du CGCT énonce, également, qu'un BEA « ne peut avoir pour objet l'exécution de travaux, la livraison de fournitures, la prestation de services, ou la gestion d'une mission de service public, avec une contrepartie économique constituée par un prix ou un droit d'exploitation, pour le compte ou pour les besoins d'un acheteur ou d'une autorité concédante soumis au code de la commande publique ».

Tableau n° 34 : Montant des travaux à réaliser par l'emphytéote - en milliers d'euros TTC valeur à la signature des contrats

<i>Gestion patrimoniale</i>	
<i>BEA initial du 20 décembre 2007</i>	80 247
<i>Maintenance des nouvelles surfaces créées suite à l'avenant n°2</i>	7 859
<i>Sous-total Gestion patrimoniale</i>	88 106
<i>Restructurations</i>	
<i>Avenant 1 du 5 janvier 2009</i>	18 818
<i>Avenant 2 du 7 décembre 2009</i>	62 323
<i>Avenant 3 du 30 mai 2012</i>	3 592
<i>Sous-total Restructurations</i>	84 733
<i>Total</i>	172 839

Source : BEA et ses avenants

Tableau n° 35 : Montant des travaux réalisés par l'emphytéote - en milliers d'euros TTC valeur 2021

	Engagement contractuel	Réalisé	Reste disponible
<i>Gestion patrimoniale prévue au BEA</i>	69 841	22 125	47 715
<i>Opérations de restructuration prévues aux avenants</i>	134 216	143 376	- 9 157
<i>TOTAL</i>	204 057	165 500	47 715

Source : réponse de l'ordonnateur

Annexe n° 7.La fiabilité des comptes**Tableau n° 36 : Les autorisations de programme/crédits de paiement**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Total crédits</i>							
<i>Dépenses d'équipement</i>	25 805 811	28 164 579	28 822 905	30 063 908	31 538 591	27 762 924	27 213 562
<i>Crédits de paiement</i>	10 994 000	14 821 300	14 385 000	12 707 000	12 997 000	9 446 800	9 180 500
<i>Crédits de paiement/ Crédits totaux</i>	42,6 %	52,6 %	49,9 %	42,3 %	41,2 %	34,0 %	33,7 %
<i>Mandats émis Sur crédits de paiement</i>	8 154 849	11 647 175	12 519 602	11 433 666	10 338 454	7 685 404	7 959 786
<i>Taux d'exécution des crédits de paiement</i>	74,2 %	78,6 %	87,0 %	90,0 %	79,5 %	81,4 %	86,7 %

Source : comptes administratifs

Source : comptes administratifs

Tableau n° 37 : Indicateur de pilotage comptable du SDMIS

	2020	2021
IPC du SDMIS 69	70 %	73 %
IPC moyen des SDIS – région AURA	81,5 %	84 %
IPC moyen des SDIS – France	80 %	NC

Source : Direction générale des finances publiques

Annexe n° 8. Éléments d'analyse financière du SDMIS**Tableau n° 38 : Contributions des collectivités territoriales et EPCI au fonctionnement du SDMIS – en milliers d'euros**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Métropole de Lyon</i>	109 837	111 437	113 068	114 199	115 341	116 494	117 658	119 886
<i>Taux d'évolution</i>	2,02 %	1,45 %	1,46 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1,9 %
<i>Prise en charge prime de feu</i>							1 040	
<i>Département</i>	20 200	20 600	20 960	21 170	21 381*	21 595	21 811	22 224
<i>Taux d'évolution</i>	2,02 %	1,98 %	1,75 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1,9 %
<i>Partie de la contribution versée en sub. d'inv.</i>					1 000			
<i>Prise en charge prime de feu</i>							192	
<i>Communes et EPCI</i>	7 164	7 231	7 307	7 380	7 454	7 528	7 671	7 747
<i>Taux d'évolution</i>	0,49 %	0,93 %	1,05 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
<i>Prise en charge prime de feu</i>							68	

* 1M€ ont été versés en investissement

*Sources : conventions produites par l'ordonnateur***Tableau n° 39 : Produits de gestion autres que les participations institutionnelles – en milliers d'€**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
7061 Interventions soumises à facturation (article L 1424-42 du CGCT)	581	675	818	825	892	594	702	887
7068 Autres prestations de services	879	905	894	1 207	1 043	1 006	992	903
70848 Mise à disposition de personnel facturée aux autres organismes que les BA	585	667	691	695	928	631	581	886
70878 Remboursements de frais par des tiers	288	321	393	686 ²⁰³	268	450	772	886
758 Produits divers de gestion courante	1 634	1 084	1 011	1 002	1 100	1 100	990	1 260
Total	3 967	3 652	3 807	4 416	4 230	3 781	4 036	4 821

Source : comptes de gestion

²⁰³ En 2018, le SDMIS a imputé, en remboursement de frais par des tiers, le remboursement d'une avance de 235 744 € suite à une commande non honorée, alors qu'il aurait dû être constaté en produit exceptionnel.

Tableau n° 40 : Prestations facturées au titre de l'article L 1424-42 du CGCT – en milliers d'euros

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Ascenseurs	159	109	185	180	118	91	80
Diplômes-jurys SSIAP	15	26	24	21	18	17	29
Autoroutes	105	127	161	136	114	152	149
Services sécurité	16	30	33	27	36	12	15
Colonnes renfort	2	122	91	37	95	60	88
Inter hors Rhône	nc	59	74	45	34	74	64
Carence centre 15	nc	235	236	325	391	289	260
Total	nc	708	804	771	805	695	685

Source : réponse de l'ordonnateur

Tableau n° 41 : Fonds de roulement et trésorerie du SDMIS – en milliers d'euros

au 31 décembre	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global	15 122	17 884	12 845	17 304	17 994	11 839	15 389
- Besoin en fonds de roulement global	- 858	- 921	- 1 128	2 345	- 474	- 745	- 911
= Trésorerie nette	15 980	18 805	13 972	14 958	18 468	12 584	16 301
en nombre de jours de charges courantes	46,6	55,1	39,0	41,5	50,0	33,1	41,9

Source : Logiciel ANAFI, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 42 : Le financement des investissements – en milliers d'euros

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années
<i>CAF brute</i>	16 091	18 985	14 773	15 839	13 071	12 109	14 115	12 367	117 349
<i>- Annuité en capital de la dette</i>	2 039	2 068	1 918	2 319	2 472	2 766	3 119	3 545	20 246
<i>= CAF nette (C)</i>	14 052	16 917	12 855	13 520	10 599	9 343	10 996	8 822	97 104
<i>+ FCTVA</i>	2 559	2 849	2 687	3 174	3 585	3 884	3 989	3 318	26 046
<i>+ Subventions d'investissement reçues</i>	9	16	50	540	1 215	340	342	168	2 655
<i>+ Produits de cession</i>	116	95	66	2 461	1 846	148	90	411	5 234
<i>= Recettes d'inv. hors emprunt (D)</i>	2 684	2 960	2 803	6 176	6 646	4 373	4 421	3 897	33 960
<i>= Financement propre disponible (C+D)</i>	16 736	19 877	15 657	19 696	17 246	13 715	15 417	12 719	131 064
<i>- Dépenses d'équipement</i>	16 674	19 470	22 216	23 482	24 439	20 630	19 643	19 847	166 402
<i>- Subventions d'équipement versées</i>	0	0	0	0	250	850	0	263	3 229
<i>- Part inv. BEA</i>	5 679	5 645	5 707	5 755	5 867	5 890	5 924	6 139	46 606
<i>= Besoin (-) capacité (+) de financement</i>	- 5 617	- 5 238	- 12 266	- 9 541	- 13 310	- 13 655	- 10 149	- 13 267	- 83 044
<i>Nouveaux emprunts de l'année</i>	0	8 000	7 226	14 000	14 000	7 500	13 700	8 900	73 326
<i>Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement</i>	- 5 617	2 762	- 5 040	4 459	690	- 6 155	3 551	- 4 367	- 9 718

Source : Logiciel ANAFI, 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



Décision n° 2025-004
Séance du 31 janvier 2025

DÉCISION

SERVICE DÉPARTEMENTAL ET MÉTROPOLITAIN D'INCENDIE ET DE SECOURS (RHÔNE)

Demande en rectification d'un rapport d'observations définitives (article L. 243-10 du code des juridictions financières)

LA CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHÔNE-ALPES,

Vu le code des juridictions financières, notamment ses articles L. 243-10, R. 243-20 et R. 243-21 ;

Vu le rapport d'observations définitives sur la gestion du service départemental et métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS), délibéré par la chambre le 21 juin 2023, présenté au conseil d'administration du SDMIS le 13 octobre 2023 et rendu communicable ce même jour ;

Vu le mémoire présenté par Me Flamant pour les syndicats SUD-SDMIS, Avenir Secours, CGT SDMIS, FA SPP-PATS SDMIS, M. Rémy Chabbouh et M. Emmanuel Chapon, remis en main propre et enregistré au greffe de la chambre le 14 octobre 2024, par lequel il est demandé à la chambre et à son président de rectifier le rapport d'observations définitives sur la gestion du SDMIS (Exercices 2015 et suivants) ;

Vu la décision n° 27 D / 2024 du 21 octobre 2024, par laquelle le vice-président, président par intérim de la chambre, a désigné M. Nicolas Pineau, premier conseiller, rapporteur de l'instruction de la demande en rectification susvisée ;

Vu le courrier en date du 30 octobre 2024 par lequel le vice-président, président par intérim de la chambre, a informé Me Flamant de la désignation du rapporteur chargé d'instruire la demande en rectification et lui a rappelé la faculté d'être entendu par la chambre en application des dispositions de l'article R. 243-21 du code des juridictions financières ;

Vu le courrier en date du 30 octobre 2024 par lequel le vice-président, président par intérim de la chambre, a communiqué à Mme Zémorda Khelifi, présidente du SDMIS, la demande en rectification susvisée et l'a informée de la possibilité de présenter d'éventuelles observations écrites et de la faculté d'être entendue par la chambre en application de l'article R. 243-21 du code des juridictions financières ;

Vu le courrier enregistré le 13 novembre 2024 par laquelle les demandeurs ont demandé à être entendus et le courrier du vice-président de la chambre, président par intérim, en date du 16 janvier 2025 portant convocation à l'audition du 31 janvier 2025 ;

Vu le mémoire complémentaire de Me Flamant parvenu à la chambre le 28 janvier 2025, et enregistré à cette date par le greffe ;

ENTENDU, le 31 janvier 2025, les observations de Me Flamant, représentant les auteurs de la demande en rectification, et les observations de MM. Chabbouh et Chapon ;

Vu le rapport de M. Pineau, rapporteur, déposé au greffe le 17 décembre 2024 ;

Vu les conclusions du procureur financier enregistrées au greffe le 21 janvier 2025 ;

Vu l'ensemble des pièces du dossier ;

SUR LE DROIT APPLICABLE

CONSIDÉRANT que l'article L. 243-10 du code des juridictions financières dispose : *« La chambre régionale des comptes statue dans les formes prévues aux articles L. 241-1 et L. 243- 3 sur toute demande en rectification d'observations définitives sur la gestion qui peut lui être présentée par les dirigeants des personnes morales contrôlées ou toute autre personne nominativement ou explicitement mise en cause »* ;

CONSIDÉRANT que l'article R. 243-20 de ce même code prévoit : *« Lorsque le président de la chambre régionale des comptes constate que la rédaction du rapport d'observations définitives est entachée d'une erreur ou d'une omission matérielle, il peut, par décision prise après avis conforme du ministère public, y apporter les rectifications nécessaires.*

La notification du rapport d'observations rectifié se substitue à celle prévue à l'article R. 243-13. » ;

CONSIDÉRANT que l'article R. 243-21 du même code précise : *« Dans le délai d'un an suivant la communication du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante de la collectivité ou à l'organe collégial de décision de l'organisme qui a fait l'objet d'un contrôle des comptes et de la gestion, une demande en rectification d'erreur ou d'omission dudit rapport peut être adressée au greffe de la chambre par les personnes mentionnées à l'article L. 243-10 du présent code. Elle comporte l'exposé des faits et les motifs invoqués et est accompagnée des justifications sur lesquelles elle se fonde.*

Le président de la chambre régionale des comptes transmet la demande en rectification à toute personne nominativement ou explicitement concernée par ladite demande et, le cas échéant, aux ordonnateurs et dirigeants des personnes morales contrôlées. Il leur précise le délai, qui ne peut être inférieur à un mois, dans lequel ils peuvent présenter des observations écrites ou demander à être entendus par la chambre. Il informe également l'auteur de la demande de la date à laquelle il peut solliciter son audition par la chambre.

La chambre régionale des comptes se prononce sur la demande en rectification par une décision qui est notifiée par lettre du président au demandeur ainsi qu'à l'ordonnateur ou au dirigeant de l'organisme concerné. À compter de cette réception, cette décision est annexée au rapport d'observations définitives » ;

SUR LA RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE ADRESSÉE AU PRÉSIDENT AU TITRE DE L'ARTICLE R. 243-20 DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

CONSIDÉRANT qu'il n'appartient pas à la chambre de se prononcer sur une demande tendant à ce que son président procède à la rectification prévue par les dispositions de l'article R. 243-20 du code des juridictions financières ; qu'au demeurant, cette procédure est limitée à la rectification de simples erreurs matérielles et ne peut porter sur l'analyse à laquelle s'est livrée la chambre et la position qu'elle a arrêtée dans son rapport d'observations définitives ;

SUR LA RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE PRÉSENTÉE AU TITRE DES ARTICLES L. 243-10 ET R. 243-21 DU CODE DES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

CONSIDÉRANT que la présente demande tend à obtenir la rectification du rapport d'observations définitives de la chambre sur le SDMIS en tant que celui-ci préconise, dans sa recommandation n° 7, la suppression de l'indemnité compensatrice de logement ; que cette demande comporte également un exposé des faits et de motifs ; qu'en conséquence, par son objet et sa motivation, la demande satisfait aux conditions prévues par l'article R. 243-21 du code des juridictions financières ;

CONSIDÉRANT que la demande en rectification a été enregistrée au greffe de la chambre le 14 octobre 2024, soit avant l'expiration du délai franc d'un an courant à compter de la date à laquelle le rapport a été rendu public par sa communication au conseil d'administration du SDMIS, le 13 octobre 2023 ; que la demande satisfait ainsi aux conditions de délai fixées à l'article R. 243-21 du code des juridictions financières ;

CONSIDÉRANT que l'article L. 243-10 du code des juridictions financières réserve la possibilité de présenter une demande en rectification d'observations définitives aux dirigeants de l'organisme contrôlé ou à toute autre personne nominativement ou explicitement mis en cause ; qu'en l'espèce, le rapport dont il est sollicité la rectification s'adressait au service départemental et métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS) du Rhône et à ses dirigeants ; que les sapeurs pompiers du SDMIS et leurs organisations syndicales n'ont pas la qualité de tiers nominativement ou explicitement mis en cause par le rapport d'observations définitives ; qu'en conséquence, ils ne sont pas recevables à en demander la rectification au titre des dispositions de l'article L. 243-10 précité ;

CONSIDÉRANT qu'il résulte de ce qui précède que la demande en rectification du rapport d'observations définitives sur la gestion du SDMIS du Rhône est irrecevable ;

PAR CES MOTIFS

Article 1^{er} : La demande en rectification est irrecevable ;

Article 2 : La présente décision sera notifiée aux syndicats SUD-SDMIS, Avenir Secours, CGT SDMIS, FA SPP-PATS SDMIS, à M. Remy Chabbouh et M. Emmanuel Chapon et une copie en sera adressée à leur conseil, Me Flamant ;

Article 3 : Une copie de la décision sera adressée à la présidente du SDMIS, au préfet du Rhône et au directeur départemental des finances publiques du Rhône ;

Article 4 : A compter de sa réception par les parties, la présente décision sera annexée au rapport d'observations définitives conformément aux dispositions de l'article R. 243-21 du code des juridictions financières.

Fait et délibéré à la chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes le 31 janvier 2025.

Présents : M. Philippe Jamin, vice-président, président par intérim et président de séance, Mme Geneviève Guyénot, MM. Antoine Boura et Martin Launay, présidents de section, et M. Nicolas Pineau, premier conseiller, rapporteur.

Le vice-président,
de la chambre régionale des comptes
Auvergne Rhône-Alpes

Philippe JAMIN

La présente décision peut faire l'objet d'un recours contentieux devant le tribunal administratif de Lyon dans un délai de deux mois à compter de sa notification (article R. 421-1 du code de justice administrative).