



Lyon, le 22 septembre 2014

La présidente

N°

Recommandée avec A.R.

Réf. : Ma lettre n° D142313 du 17 juillet 2014.

P.J. : 1

Monsieur le Président,

Par lettre citée en référence, je vous ai communiqué le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes concernant la gestion du syndicat départemental d'incendie et de secours de la Savoie au cours des exercices 2008 et suivants. Celui-ci a également été communiqué, pour ce qui le concerne, à votre prédécesseur.

A l'issue du délai d'un mois fixé par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, je vous notifie à nouveau ce rapport, accompagné de votre réponse écrite.

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

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

En application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières, une copie du rapport d'observations est, en outre, communiquée au préfet et au directeur départemental des finances publiques de la Savoie.

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

Monsieur François RIEU

Président du conseil d'administration

SDIS de la Savoie

226 rue de la Perrodière

73230 SAINT-ALBAN-LEYSSE

Catherine de Kersauson

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE LA
SAVOIE
Département de la Savoie
Exercices 2008 à 2012

SOMMAIRE

<u>1</u>	LA PRESENTATION DU SDIS DE LA SAVOIE	7
<u>2</u>	LE CADRE DE GESTION ET LA SITUATION FINANCIERE.....	8
2.1	Le cadre de gestion	8
2.1.1	Les relations financières avec le département.....	8
2.1.2	La prospective financière	8
2.1.3	La comptabilité analytique.....	9
2.2	La situation financière	9
2.2.1	Les produits de fonctionnement.....	9
2.2.2	Les charges de fonctionnement.....	9
2.2.3	La capacité d'autofinancement brute	10
2.3	Les investissements.....	10
2.3.1	Les dépenses	10
2.3.2	Le financement des investissements	11
2.4	L'endettement	11
2.5	Conclusion sur la situation financière.....	12
<u>3</u>	L'ORGANISATION TERRITORIALE ET OPERATIONNELLE	12
3.1	L'activité du SDIS.....	12
3.1.1	Caractéristiques de l'activité	12
3.1.2	Les délais d'intervention.....	13
3.2	L'organisation territoriale	13
3.2.1	Groupement territoriaux	13
3.2.2	L'évolution du réseau des centres d'incendie et de secours	13
3.3	Les moyens hélicoptérés.....	14
3.4	Les conventions de coopération et de mutualisation avec les autres SDIS	14
<u>4</u>	LES OUTILS DE PLANIFICATION ET DE PILOTAGE	15
4.1	Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques	15
4.2	Le règlement opérationnel.....	16
4.3	L'évaluation et le pilotage de l'activité	16
<u>5</u>	LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	17
5.1	Le volontariat	17
5.2	La formation	18
5.2.1	La formation des sapeurs-pompiers	18
5.2.2	La formation du personnel administratif et technique	18
5.3	Les conditions de travail.....	19
5.3.1	Le système de garde.....	19
5.3.2	Les accidents de travail.....	19
5.3.3	Le logement des personnels	19
5.4	Le contrôle interne des vacations.....	20

SYNTHESE

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle du service départemental d'incendie et de secours de la Savoie sur la période 2008-2012. Ce contrôle a principalement porté sur la situation financière du SDIS, son organisation et la gestion de ses ressources humaines.

L'organisation et l'activité du SDIS de la Savoie sont fortement marquées par la géographie du département et la problématique du secours en montagne. Le SDIS est doté d'un groupe de secours en montagne et mobilise environ 300 sapeurs-pompiers volontaires supplémentaires en été comme en hiver du fait de la forte recrudescence d'activité liée au tourisme.

La situation financière du SDIS n'appelle pas d'observation. Son endettement est d'ailleurs très limité. Au surplus, il correspond pour l'essentiel au portage par le SDIS d'emprunts dont le remboursement est effectué par les communes et établissements publics de coopération intercommunale dans le cadre d'opérations de réhabilitation ou de construction de casernes situées sur leur ressort.

En ce qui concerne le pilotage budgétaire, la dernière convention pluriannuelle de financement avec le département a pris fin en 2009. L'absence de la convention pluriannuelle avec le département prévue par la loi est de nature à fragiliser la stratégie de développement du SDIS. Son président et celui du conseil général de la Savoie se sont engagés à mettre en place cette convention pluriannuelle dans les meilleurs délais.

Au plan organisationnel, le SDIS a engagé la mise en œuvre d'un dispositif d'évaluation et de pilotage de son activité dans le cadre d'une réorganisation globale de ses services et d'un nouveau système d'information.

Les évolutions en cours sur le temps de travail et le régime des logements de service constituent un enjeu d'autant plus important à court terme pour le SDIS que la quasi-totalité de ses sapeurs-pompiers professionnels bénéficient d'un logement de service.

Les nouvelles dispositions sur le temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels vont mettre fin à la possibilité pour les SDIS de majorer le temps de travail de ceux qui bénéficient d'un logement de service. Le président du SDIS a indiqué que des négociations avec les partenaires sociaux en cours devraient aboutir, avant la fin 2014, à une modification des règles d'attribution des logements par nécessité absolue de service.

Par ailleurs, le décret du 9 mai 2012 qui fixe le nouveau régime de concession de logement implique que les sapeurs-pompiers professionnels bénéficiaires de logements par nécessité absolue de service supportent, à partir du 1^{er} septembre 2015 au plus tard, leurs charges locatives. Le SDIS a délibéré en ce sens pour les sapeurs-pompiers logés à l'extérieur de ses casernes. Il prévoit toutefois de continuer à prendre en charge l'électricité et le chauffage des sapeurs-pompiers logés en caserne en application du décret du 25 mars 1990 relatif aux dispositions communes sur les sapeurs-pompiers professionnels. Le SDIS a donc fait prévaloir ce dernier décret sur celui qui détermine le nouveau régime de concession de logement.

RECOMMANDATIONS

1. Formaliser les relations financières entre le SDIS et le département par la passation d'une convention conformément aux dispositions de l'article L. 1424-35 du CGCT.
2. Améliorer le dispositif de suivi et d'analyse de l'activité opérationnelle du SDIS en le complétant par une comptabilité analytique.

La chambre régionale des comptes d'Auvergne, Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du SDIS de la Savoie pour les exercices 2008 à 2012.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur les points suivants :

- ♦ la situation financière ;
- ♦ l'organisation territoriale et opérationnelle ;
- ♦ les outils de planification et de pilotage ;
- ♦ la gestion des ressources humaines.

L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 5 décembre 2013 avec M. François RIEU, président du conseil d'administration du SDIS. Il s'est tenu à la même date avec M. Jean-Marc LEOUTRE, son prédécesseur de janvier 2008 à mai 2011.

Lors de sa séance du 18 décembre 2013, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées le 11 mars 2014 à M. RIEU et à M. LEOUTRE, ainsi que pour celles les concernant, aux personnes nominativement ou explicitement mises en cause.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 19 juin 2014, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

1- LA PRESENTATION DU SDIS DE LA SAVOIE

Aux termes de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence.

Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes :

- ♦ la prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ;
- ♦ la préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ;
- ♦ la protection des personnes, des biens et de l'environnement ;
- ♦ les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation.

Le SDIS de la Savoie a son siège à Saint-Alban-Leysses, près de Chambéry. Il est classé en deuxième catégorie sur les cinq prévues par ordre décroissant d'importance, en application des critères de classement des SDIS définis par l'arrêté du 2 août 2001. Il est administré par un conseil d'administration 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'incendie.

Son activité s'exerce au profit d'une population de 418 765 habitants répartie dans 305 communes et 167 structures intercommunales sur un territoire de 602 800 hectares.

L'actuel président du conseil d'administration du SDIS de la Savoie est M. François RIEU, conseiller général, et maire de la commune de Grignon.

Conformément à l'arrêté préfectoral du 29 avril 2008 qui fixe la répartition des sièges au sein du conseil d'administration du SDIS 73 en application de l'article R.1424-2 du code général des collectivités territoriales, 14 sièges sont réservés aux représentants du département de la Savoie, cinq sièges aux représentants des établissements publics de coopération intercommunale et trois sièges à ceux des communes qui n'adhèrent pas à un EPCI.

Dans le cadre du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques arrêté par le Préfet de la Savoie, 37 risques particuliers sont recensés en Savoie sur 42 officiellement répertoriés en France.

En 2012, les sapeurs-pompiers ont effectué 34 204 opérations de secours, soit 80 interventions pour 1000 habitants. Les dernières données disponibles pour 2013 font état de 32 919 interventions, soit 75 pour 1000 habitants.

Le SDIS s'appuie sur un réseau de 92 centres d'incendie et de secours dont l'infrastructure, bien entretenue, est en bon état. Tous les centres de première intervention communaux ont été intégrés au service départemental dans le cadre de la départementalisation.

Fin 2013, l'effectif total du SDIS 73 est de 2 235 agents. Cet effectif comporte 2 139 sapeurs-pompiers et 96 personnels administratifs ou techniques. L'effectif de sapeurs-pompiers se répartit entre 1 695 sapeurs-pompiers volontaires et 444 sapeurs-pompiers professionnels. Une particularité du SDIS est que la quasi-totalité (438 sur 444) des sapeurs-pompiers professionnels possède également la qualité de sapeurs-pompiers volontaires.

Le SDIS dispose d'une flotte d'environ 500 véhicules de lutte contre l'incendie et de secours.

2- LE CADRE DE GESTION ET LA SITUATION FINANCIERE

2.1- Le cadre de gestion

2.1.1- Les relations financières avec le département

Le conseil général de la Savoie est associé au calendrier budgétaire du SDIS.

Depuis le budget 2011, en particulier, le SDIS présente en commission des finances du conseil général ses orientations budgétaires de l'année n+1. Cette présentation a lieu entre le conseil d'administration du SDIS relatif au débat d'orientation budgétaire et celui relatif au vote du budget primitif, afin de prendre en compte les observations du conseil général pour le vote du budget.

Le SDIS conduit également, en liaison avec le conseil général, une réflexion sur sa stratégie financière axée sur la recherche de marges de manœuvre supplémentaires et la définition de modalités de financement des projets immobiliers.

Toutefois, la chambre relève que la convention pluriannuelle de financement signée en 2006 avec le conseil général, qui a pris fin en 2009, n'a toujours pas été renouvelée. La chambre rappelle que les conventions pluriannuelles de financement entre SDIS et départements revêtent un caractère obligatoire. Elles doivent permettre aux départements d'encadrer l'évolution des dépenses et de donner une visibilité aux SDIS sur le niveau d'engagement financier du département.

Le SDIS 73 établit des projections d'évolution de ses effectifs et des plans d'équipement qui ne donnent pas lieu formellement à un avis du conseil général mais font l'objet d'une présentation en commission des finances du département.

La chambre recommande au président du SDIS et au président du conseil général de formaliser les relations financières entre les deux organismes, conformément aux dispositions de l'article L.1424-35 du code général des collectivités territoriales. Dans leur réponse, le président du SDIS et celui du conseil général de la Savoie attribuent l'absence de renouvellement de la dernière convention à un manque de visibilité budgétaire consécutif à divers facteurs internes (révision du schéma d'analyse et de couverture des risques...) ou externes (évolution de la réglementation sur le temps de travail des sapeurs-pompiers...) au SDIS. Ils s'engagent à mettre en place une nouvelle convention dans les meilleurs délais.

2.1.2- La prospective financière

Des études ciblées sont réalisées par le SDIS.

Ainsi, une première évaluation de l'impact de la directive européenne n° 2003/88/CE du 4 novembre 2003 relative au temps de travail a été réalisée en 2012 pour le conseil général.

Une prospective financière a été établie sur le projet immobilier du SDIS.

Le SDIS n'a toutefois pas formalisé de prospective financière globale.

2.1.3- La comptabilité analytique

Le SDIS n'a pas mis en place une véritable comptabilité analytique.

S'il ne ventile pas encore ses coûts indirects, l'organisation budgétaire du SDIS le conduit à suivre nombre de ses coûts directs.

Les dépenses effectuées sont ainsi affectées aux différentes entités concernées (centres d'incendie et de secours, bassins opérationnels, groupements, services ...).

Les coûts suivis au travers de ses différents logiciels sont notamment le coût des infrastructures immobilières, des matériels et véhicules, des personnels, des moyens informatiques et de communications.

Le SDIS est en mesure de connaître les coûts de ses centres d'incendie et de secours.

Le coût de ses interventions payantes n'est toutefois pas évalué par celui-ci.

La chambre invite le SDIS à développer sa comptabilité analytique et à évaluer en particulier le coût de ses interventions payantes. Dans sa réponse, le président du SDIS tient à préciser que le nouveau système d'information de l'établissement, qui est en phase de déploiement, s'inscrit dans une démarche d'analyse des coûts.

2.2- La situation financière

2.2.1- Les produits de fonctionnement

La structure de financement du SDIS 73 est classique : la contribution départementale constitue la première recette du SDIS, à hauteur de 52 % de ses recettes totales. Celle des communes et EPCI représente 42 % du total des recettes réelles du SDIS. Plus marginalement, le produit des interventions payantes représente moins de 2 % des recettes du SDIS 73.

La progression globale de 11 % des recettes du SDIS sur la période est tirée par l'évolution de 16,6% de la contribution départementale, dont le rythme de progression s'est toutefois ralenti sur la période.

Tableau 1 : L'évolution des recettes réelles

En euros	2008	2009	2010	2011	2012	Variation
Recettes réelles	43 014 882	43 827 189	45 525 230	46 110 827	47 745 181	11,0%
dont contribution départementale	21 316 139	22 465 998	23 358 187	24 187 422	24 846 261	16,6%
dont contribution des communes et EPCI	18 678 905	19 173 530	19 303 234	19 598 808	20 040 790	7,3%
dont interventions payantes	674 926	784 976	773 628	637 563	794 934	NS

Source : comptes administratifs. NS : non significatif.

2.2.2- Les charges de fonctionnement

Pour les besoins de l'analyse de la situation financière, la répartition entre charges à caractère général et charges de personnel, telle qu'elle ressort des comptes du SDIS, a été modifiée pour tenir compte d'un changement d'imputation comptable intervenu sur la période. Après ce retraitement, les charges à caractère général s'inscrivent en progression sur la période +7,4% et l'évolution des charges de personnel est ramenée à 15,2 %.

En euros	2008	2009	2010	2011	2012	Variation
Dépenses réelles	39 101 214	40 189 725	41 980 630	43 259 742	44 545 895	13,9 %
dont charges à caractère général	7 702 992	7 240 724	8 192 939	8 299 609	8 269 727	7,4 %
dont charges de personnel et frais assimilés	31 088 692	32 647 734	33 243 307	34 484 281	35 815 716	15,2 %

Source : comptes administratifs.

Cette progression demeure plus soutenue que l'évolution des effectifs du SDIS : +3,4 % pour l'effectif cumulé des sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et du personnel administratif et technique (PAT).

Tableau 3 : l'évolution des effectifs

Effectifs réalisés	2008	2009	2010	2011	2012	Variation
SPP	433	441	438	444	442	2,1%
PAT	92	95	95	98	101	9,8%
Total	525	536	533	542	543	3,4%

Source : comptes administratifs.

2.2.3- La capacité d'autofinancement brute

Tableau 4 : l'évolution de la CAF

En euros	2008	2009	2010	2011	2012	Variation
Dépenses réelles*	39 080 425	40 186 435	41 958 944	43 136 906	44 498 081	13,9%
Recettes réelles*	42 821 835	43 780 045	44 975 085	45 839 162	47 361 582	10,6%
CAF brute	3 741 410	3 593 610	3 016 141	2 702 256	2 863 501	-23,5%

Source : comptes administratifs.* : hors éléments exceptionnels.

Du fait d'une progression des dépenses de fonctionnement plus rapide que celle des recettes, la capacité d'autofinancement (CAF) brute s'est amenuisée de près de 24 %.

Le taux de CAF (part de la CAF dans les produits réels) du SDIS est, en 2011, de 7 % contre 9 % pour la valeur médiane des SDIS de même catégorie.

2.3- Les investissements

2.3.1- Les dépenses

Les dépenses d'équipement réalisées par le SDIS ont été en moyenne annuelle de 8,5 M€ sur la période. Le SDIS a intensifié au cours de la période son effort d'investissement en faveur de ses infrastructures.

Tableau 5 : l'évolution des dépenses d'équipement

En euros	2008	2009	2010	2011	2012
Dépense d'équipement (hors 204)	8 673 322	5 437 017	10 999 109	8 649 755	8 646 609
<i>dont dépenses pour les casernements</i>	<i>1 212 287</i>	<i>457 611</i>	<i>3 394 100</i>	<i>4 038 950</i>	<i>4 537 854</i>
<i>Poids de l'effort consacré aux infrastructures</i>	<i>14,0%</i>	<i>8,4%</i>	<i>30,9%</i>	<i>46,7%</i>	<i>52,5%</i>

Source : comptes administratifs.

Les principaux investissements réalisés ont porté sur le centre de secours principal de Modane (7,6 M€), le centre de secours de Montmélian (5,1 M€), le réseau ANTARES (3 M€) le centre de secours principal de Moutiers (2 M€ pour la deuxième tranche entre 2010 et 2012).

2.3.2- Le financement des investissements

Le taux de couverture des dépenses d'équipement par la capacité d'autofinancement (CAF) nette (après remboursement de l'annuité en capital de la dette) est de l'ordre de 30 % pour les trois dernières années de la période sous revue.

Entre 2008 et 2012, le SDIS a mobilisé son fonds de roulement à hauteur de 3,6 M€ et a emprunté près de 4,3 M€ pour financer ses investissements. Il ne supporte toutefois lui-même le remboursement que d'une partie réduite de la dette contractée.

2.4- L'endettement

Le SDIS 73 est très peu endetté. Sa dette financière ne s'élève en 2012 qu'à 3,75 M€.

Tableau 6 : l'évolution de la dette financière

En euros	2008	2009	2010	2011	2012
Dette financière	-	-	3 048 689	2 799 537	3 753 887
dont dette en propre du SDIS			1 172 935	1 053 654	934 372

Source : comptes administratifs.

Au surplus, la dette supportée en propre par le SDIS se limite, cette année, à 0,9 M€ (soit une capacité de désendettement inférieure à une année). Cette dette correspond à un emprunt réalisé pour la caserne de Modane, dont le SDIS estime qu'elle présente une double vocation départementale de formation et de couverture du risque particulier lié au tunnel du Fréjus. Pour le reste, ce sont les communes et EPCI qui remboursent au SDIS les annuités des emprunts portés par le SDIS (cf. annexe jointe).

Le SDIS 73 a souhaité limité le recours à l'emprunt autant que possible, de manière à préserver sa capacité de financement pour les projets futurs (dont la construction d'un nouveau siège). Ce sont les collectivités territoriales qui financent le plus souvent les opérations d'infrastructure. Ainsi, le département finance, par le biais de subventions d'équipement individualisées, 50 % des opérations de construction rénovation, réhabilitation des centres de secours principaux (CSP) et centres de secours (CS), 30 % pour les centres de première intervention (CPI). En complément, dans le cadre de conventions bilatérales avec le SDIS, les communes et EPCI financent 50 % des opérations relatives au CSP et CS et 70 % des opérations effectuées au profit des CPI. Le SDIS assure pour sa part, lorsque les communes et EPCI en font la demande et ne souhaitent pas verser leurs subventions sur leurs fonds propres, le portage des emprunts correspondant à leur participation. Les

communes et EPCI concernés procèdent alors au remboursement de ces emprunts au SDIS. La participation des communes et EPCI non liées par une convention avec le SDIS s'effectue par le biais des contributions de fonctionnement annuellement appelées par ce dernier.

La dette financière du SDIS, est entièrement composée d'emprunts classiques à taux fixe.

2.5- Conclusion sur la situation financière

La situation financière du SDIS n'appelle pas d'observation. L'endettement du SDIS est très limité. Son autofinancement s'est toutefois dégradé en raison d'une augmentation des dépenses de fonctionnement plus rapide que l'évolution de la contribution départementale, en moindre progression sur la période.

3- L'ORGANISATION TERRITORIALE ET OPERATIONNELLE

3.1- L'activité du SDIS

3.1.1- Caractéristiques de l'activité

Près de 120 000 appels ont été reçus en 2012 au Centre de Traitement de l'Alerte (CTA) au travers des numéros d'urgence 18 et 112. Les 34 204 interventions représentent 80 interventions pour 1 000 habitants (soit une intervention toutes les 15 minutes).

L'activité opérationnelle savoyarde est marquée par le caractère touristique du département qui contribue à expliquer ce ratio d'intervention de 80 alors qu'il est de 60 au niveau national. Les mois d'hiver et d'été connaissent la plus forte activité opérationnelle. Durant ces mois, les centres de secours de montagne sont renforcés par des sapeurs-pompiers saisonniers (près de 300 ont été recrutés en 2012).

En 2012, 78 % des interventions ont concerné les secours à personne, 7 % les incendies (avec toutefois 15 % du temps passé en intervention), 6 % les accidents de la circulation, 9 % des opérations diverses (destruction de nids de guêpes, déblocages d'ascenseurs principalement mais aussi dégagements, déblaiement de routes...).

Sur la période, le nombre total d'interventions réalisées progresse de près de 20 %. Le secours à personne qui représente un peu moins de 80% de l'activité du SDIS 73 est en hausse de 23,4 %. Le nombre d'interventions pour accidents de la circulation est assez stable (+2,4 %).

Tableau 7 : l'évolution du nombre d'interventions

Catégorie d'interventions	2008	2009	2010	2011	2012	Evolution
Accidents de la circulation	1 875	1866	1 846	1 891	1920	2,4%
Incendie	1 908	2400	2 344	2 325	2 363	23,8%
Secours à victime	21 779	22 872	23 875	25 525	26 880	23,4%
Opérations diverses	3 109	3 209	2 476	2 622	3041	-2,2%
Total	28 671	30 347	30 541	32 363	34 204	19,3%

Source : rapports d'activité du SDIS.

D'après les dernières données disponibles, le nombre d'interventions réalisées en 2013 est de 32 919. Il s'inscrit donc pour la première fois en diminution.

60 % du temps passé en intervention est réalisé par les sapeurs-pompiers volontaires du SDIS.

3.1.2- Les délais d'intervention

Peu de communes se trouvent à plus de 20 minutes des centres d'incendie et de secours en matière de secours à personnes. Une quinzaine de communes, dont les foyers de population peuvent être considérés comme significatifs, se situent toutefois à 20 minutes une grande partie de l'année.

3.2- L'organisation territoriale

3.2.1- Groupement territoriaux

Les SDIS s'appuient en règle générale sur des groupements territoriaux qui sont des échelons déconcentrés de l'état-major.

Par délibération du 7 mars 2012, le conseil d'administration du SDIS a décidé de supprimer ses trois groupements territoriaux au profit de neuf bassins opérationnels intégrés aux centres de secours principaux.

Cette réorganisation, dont le but est pour le SDIS de rapprocher l'échelon intermédiaire au plus près des centres, fait suite à une expérimentation conduite en Tarentaise en 2011. Elle s'accompagne de la création d'un groupement des unités territoriales rattaché au pôle opération de l'état-major, dont la mission principale est de veiller au respect des objectifs opérationnels du SDIS et de mettre en place une politique de coordination et de mutualisation des ressources.

3.2.2- L'évolution du réseau des centres d'incendie et de secours

En application de l'article R.1424-39 du code général des collectivités territoriales, les centres de secours sont classés, par ordre croissant de capacité d'intervention, en centres de première intervention (CPI¹), centres de secours (CS²) et centres de secours principaux (CSP³).

Pendant la période sous revue, le nombre de CPI diminue de 69 à 55. Cette évolution semble être la conséquence d'effectifs devenus insuffisants.

Un unique CPI a été créé, en 2012, celui de la Vallée-des-Villards du fait, selon le SDIS, du développement touristique et des délais de route conséquents entre la vallée et le centre de secours principal de Saint-Jean-de-Maurienne.

Pour sa part, le réseau des CSP et CS n'a pas fait l'objet d'évolutions.

Tableau 8 : l'évolution du nombre de centres d'incendie et de secours

Catégorie de centres	2008	2009	2010	2011	2012	2013
CSP	7	7	7	7	7	7
CS	30	30	30	30	30	30
CPI intégrés	69	65	65	61	57	55

Source : SDIS.

¹ Les centres de première intervention assurent au moins un départ en intervention.

² Les centres de secours assurent au moins simultanément un départ en intervention pour une mission de lutte contre l'incendie ou un départ pour une mission de secours d'urgence aux personnes et un autre départ en intervention.

³ Les centres de secours principaux assurent simultanément au moins un départ en intervention pour une mission de lutte contre l'incendie, deux départs en interventions pour une mission de secours d'urgence aux personnes et une autre intervention.

Selon le président du SDIS, une réflexion (suppression, regroupement, création) sur l'évolution du réseau des CPI pourrait être conduite dans le cadre d'une évolution du schéma d'analyse et de couverture des risques qui a été récemment modifié (2012).

3.3- Les moyens hélicoptérés

Le plan de secours en montagne du département de la Savoie prévoit, en saison hivernale, qu'une partie du secteur de la Tarentaise soit couvert en premier appel de secours par un hélicoptère privé positionné à Courchevel et armé par les gendarmes ou les CRS.

Lorsque cet hélicoptère intervient hors domaine skiable dans le cadre des missions prévues au 4° de l'article L. 1424-4 du CGCT, c'est à dire « *les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres, de catastrophes, ainsi que leur évacuation* », la facture est établie au nom du SDIS en application de l'article 742.11 du code de sécurité intérieure qui a codifié, en 2012, les dispositions antérieures de la loi 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Pour la saison 2011/2012, les 35 interventions hors domaine skiable ont représenté un coût total de 84 447 € à la charge du SDIS, soit en moyenne, 2 412,77 € par intervention. Pour la saison 2012/2013, le SDIS a reçu 30 factures pour un total de 56 215,50 € à sa charge.

La moitié environ de ces interventions n'est pas déclenchée par le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS) mais par des organismes tiers (gendarmes, CRS ou autres).

Certaines de ces interventions ne font pas l'objet d'une information préalable du CODIS.

Or, la circulaire du 6 janvier 2011 relative aux orientations générales pour la mise en œuvre des moyens publics concourant aux secours en montagne prévoit d'informer ou d'associer celui-ci aux différentes phases du secours en montagne (réception de la demande, traitement de la demande, engagements des moyens de secours...).

Une association plus systématique du SDIS pourrait également permettre à celui-ci de s'assurer en toutes circonstances que l'emploi de moyens privés mis à sa charge n'est déclenché qu'en cas d'urgence avérée ou de carence réelle de moyens publics. En saison hivernale, les Alpes du nord sont dotées de 3 ou 4 appareils de la sécurité civile basés à Chamonix, Annecy, au Versoud et à l'Alpe-d'Huez et de trois appareils de la gendarmerie basés à Chamonix, Modane et Briançon.

Le Préfet de la Savoie a fait savoir à la Chambre que des consignes d'information systématique du CODIS, en cas d'engagement des moyens hélicoptérés, avaient été rappelées aux unités concernées (CRS, PGHM...) et que le renforcement de l'interconnexion informatique entre le centre 15 et le CODIS était de nature à conforter l'information de ce dernier dans l'esprit de la circulaire du 6 janvier 2011. Le représentant de l'Etat dans le département a appelé également l'attention sur une modification récente du plan montagne, approuvée par arrêté du 12 décembre 2013, qui limite le recours hors domaine skiable à l'hélicoptère privé aux « *seuls cas d'urgence avérée ou en cas d'indisponibilité de l'hélicoptère public de Modane en lien avec la régulation du centre 15* ».

3.4- Les conventions de coopération et de mutualisation avec les autres SDIS

L'effort de mutualisation et de coordination du SDIS 73 avec les autres SDIS se traduit par une douzaine de conventions. Ces conventions portent principalement sur le domaine opérationnel, mais aussi sur la formation et l'hygiène sécurité du travail.

Des bilans de la mise en œuvre des conventions sont parfois établis mais la démarche d'évaluation n'est pas systématiquement effectuée. La convention entre les SDIS de Savoie et Haute-Savoie sur l'organisation des secours sur l'autoroute A 41, ainsi que la convention entre les SDIS de la Savoie et de l'Ain pour l'organisation des secours sur les communes limitrophes des deux départements n'ont pas donné lieu à un bilan. Le même constat est effectué pour les conventions de formation des moniteurs techniques⁴.

La nouvelle convention interdépartementale entre les SDIS 73 et 74 relative à la création d'un groupe hélicoptère commun et au rapprochement des groupes montagne, entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2012, doit faire l'objet d'une évaluation annuelle en application de son article 12. Une évaluation était programmée par le SDIS fin 2013.

4- LES OUTILS DE PLANIFICATION ET DE PILOTAGE

4.1- Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques

Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) constitue l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours dans le département. Il détermine les objectifs de couverture de ces mêmes risques.

Celui du SDIS 73 a été révisé en juillet 2012.

Dans le domaine du risque courant, les travaux ont plus particulièrement porté, sur la définition des effectifs opérationnels journaliers et les besoins en formation qui en résultent, le classement des centres d'incendie et de secours, leur équipement en matériels (prise en compte de la simultanéité des départs, définition d'une politique d'engins de réserve, mutualisation des engins dédiés à des missions différentes⁵).

En réponse au risque particulier, les diligences effectuées ont porté sur les règles d'engagement combinant engins de couverture du risque courant (rapidement mobilisables) et engins spécialisés. Les travaux ont porté également sur les besoins en formation spécialisés et l'optimisation de la répartition des engins spécialisés en intégrant les possibilités de renforts extra-départementaux.

La révision du SDACR a fait l'objet d'une concertation avec l'antenne départementale de l'agence régionale de santé pour vérification de l'adéquation SDACR/SROS⁶. Le SDIS 73 estime que la concertation pourrait être approfondie afin de lui permettre de mieux anticiper les évolutions du SROS, dans la mesure où celle-ci ne sont pas sans conséquences sur le SDACR.

Compte-tenu de la récente validation du SDACR en juillet 2012, le SDIS n'a pas définitivement arrêté de nouvelles pistes d'amélioration. Il n'exclut toutefois pas de revoir la carte de ses centres de première intervention (création, suppression ou regroupement).

⁴ Convention entre les SDIS 07, 26, 73 et 74 pour la formation des moniteurs techniques d'engagement et d'attaque, convention entre les SDIS 73 et 74 pour l'organisation d'un stage F1 équipier SPP des moniteurs techniques d'engagement et d'attaque.

⁵ Secours routier et incendie à titre d'exemple.

⁶ Schéma régional d'organisation sanitaire.

4.2- Le règlement opérationnel

Le règlement opérationnel (RO) est un document qui établit les consignes opérationnelles des SDIS, en définissant, notamment les modalités d'alerte, de garde, et de coordination. Le RO décline les orientations du SDACR conformément aux dispositions de l'article L. 1424-42 du CGCT.

A la suite de l'adoption du nouveau SDACR révisé en juillet 2012, le RO du SDIS 73 est en cours de redéfinition afin de décliner les objectifs de ce dernier. Son approbation devrait intervenir courant 2014.

4.3- L'évaluation et le pilotage de l'activité

Le SDIS dispose d'éléments de suivi de son activité opérationnelle. Un outil rattaché à son logiciel d'alerte lui permet notamment de produire des statistiques opérationnelles pour son bilan d'activité (nombre de sorties par nature, par tranche horaire, en fonction de la saisonnalité, temps de traitement d'alerte, durée moyenne d'intervention homme heure par type d'intervention ...).

Il ne dispose pas encore véritablement d'un outil statistique permettant l'évaluation de son activité opérationnelle dans le cadre d'un dispositif général de contrôle de gestion.

Il a toutefois récemment lancé un chantier visant à rénover son système d'information et à mettre en place un contrôle de gestion.

Ainsi, le SDIS a lancé le 15 mai 2013 un avis d'appel à la concurrence concernant « la fourniture d'un outil informatique d'analyse décisionnelle et de construction d'information de pilotage », appelé système d'information décisionnel (SID).

Un entrepôt de données a été mis en place, ainsi que des logiciels de restitution des données, l'un à l'attention du groupement opérationnel, l'autre à l'attention des centres d'incendie et de secours.

Le volet opérationnel du SID est entré en phase de test. Il s'articule autour d'une application CTA (nombre d'appel, délai de traitement, régulations, moyenne de diffusion, etc...), d'une application sur le potentiel opérationnel journalier (suivi des effectifs de garde et d'astreinte, mesure des objectifs de couverture en personnel, sollicitation des effectifs, effectifs de spécialités...) et d'une application opérationnelle « standard » (sorties de secours, sorties d'engins, localisations, raisons des sorties, sorties de casernes...)

Après la partie « opérationnelle », le déploiement du SID doit se poursuivre par l'intégration d'autres données métiers (finances, ressources humaines...) permettant d'exploiter des indicateurs croisés.

Sur un plan organisationnel, le bureau du CASDIS du 30 avril 2013 a autorisé la création d'un service propre de gestion de l'activité opérationnelle rattaché au groupement opérations alors qu'il faisait précédemment partie du CTA-CODIS, de manière à disposer d'une vision plus large de mesure de l'activité opérationnelle. L'objectif est aussi de disposer parallèlement d'un SDACR plus évolutif reposant sur des indicateurs opérationnels mis à jour régulièrement.

Plus largement, dans le cadre d'une réorganisation générale des services en 2012, le SDIS a mis en place une cellule de contrôle de gestion afin d'assurer une plus grande maîtrise de ses dépenses et d'introduire de nouvelles pratiques managériales. Celle-ci a été intégrée au groupement « de la prospective et des affaires réservées ».

La création d'un service dédié au contrôle de gestion s'est accompagnée, en partenariat avec le département, de la mise en place d'un groupe de travail sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement.

En complément à la démarche de contrôle de gestion, deux dossiers ont été lancés dans le cadre de la démarche qualité du SDIS. Ceux-ci portent sur la capacité opérationnelle (aptitude médicale, formation, grade) de ses agents et la mise en place d'un retour d'expérience pour les interventions importantes.

5- LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Le SDIS n'a pas mutualisé globalement sa fonction ressources humaines avec le département mais traite toutefois en liaison, avec les services de celui-ci, quelques dossiers communs (l'action sociale, la protection sociale, les conventions employeur...).

5.1- Le volontariat

L'évolution du nombre de pompiers volontaires est en phase de stabilisation ; le SDIS enregistre même un peu plus d'engagements que de départs.

La population de sapeurs-pompiers volontaires du SDIS se caractérise par une moyenne d'âge de 33 ans, une durée d'engagement moyenne de 10 ans (dont 31 % comptent moins de 5 ans d'engagement), un taux de féminisation de 16 %.

La politique active de développement du volontariat qui a été conduite depuis quelques années privilégie l'accompagnement des chefs de centres pour le recrutement et la gestion des SPV, l'aide à l'intégration de ceux-ci, ainsi que la sensibilisation et la valorisation de leurs employeurs afin d'améliorer leur disponibilité.

La majorité des engagements concerne toutefois des étudiants qui n'ont pas d'emploi.

En ce qui concerne les sapeurs-pompiers volontaires disposant d'un emploi, le SDIS comptabilise 126 conventions avec les employeurs du secteur privé⁷, 162 avec les employeurs publics⁸.

La mise à disposition par les employeurs publics s'effectue toujours, selon le SDIS, dans les conditions favorables qui prévalaient avant la départementalisation des services d'incendie et de secours.

Le SDIS constate que les employeurs privés sont compréhensifs pour les périodes de formation, par définition programmables. La signature de conventions de disponibilité pour formation devrait être facilitée par le décret n° 2013-153 du 19 février 2013 relatif à l'inscription des formations professionnelles suivies par les SPV dans le champ de la formation professionnelle continue prévue par le code du travail.

La gestion avec les employeurs du temps d'intervention en opération, par définition non programmable, s'avère naturellement plus délicate.

⁷ 82 employeurs différents, essentiellement dans le secteur des services.

⁸ 80 employeurs différents.

Dans le cadre de la restructuration du SDIS en 2012, un bureau des conseillers techniques du volontariat rattaché au pôle état-major a été mis en place. Son rôle est d'animer le réseau des référents sapeurs-pompiers volontaires (un par bassin opérationnel) et d'accompagner la direction dans ses actions engagées en matière de volontariat.

La démarche d'évaluation, qui a été initiée par le SDIS, par le biais notamment d'enquêtes auprès des sapeurs-pompiers volontaires, est encore trop récente pour permettre une véritable appréciation des résultats de sa politique.

5.2- La formation

Les actions de formations ont représenté, en 2012, 434 stages soit 8 885 journées stagiaires. Le coût associé pour l'exercice 2012 est de 639 162,70 €.

5.2.1- La formation des sapeurs-pompiers

Le suivi administratif et pédagogique des stages est centralisé par le groupement formation.

Le SDIS ne dispose pas de plateau technique mais de structures légères réparties (tour de manœuvre, caissons feux réels...) géographiquement en plusieurs points. Il s'appuie également sur des infrastructures disponibles (bâtiments et établissements en fonctionnement ou démolition) à la suite de conventions conclues avec les exploitants, propriétaires et/ou démolisseurs.

Le SDIS estime que la formation de son personnel est internalisée à 95 % de son volume de formation annuelle. Il procède à l'externalisation des actions de formation pour lesquelles il ne dispose pas d'agrément. Il s'appuie alors sur des écoles, centres et organismes extérieurs (école nationale des officiers de sapeurs-pompiers, école d'application de la sécurité civile, centre nationale de la fonction publique territoriale).

Certains stages de formation (pour les moniteurs, plongeurs et spécialistes du risque radiologique) sont mutualisés avec les départements voisins.

Les contenus de stages sont régulièrement révisés par des équipes pédagogiques constituées de sapeurs-pompiers référents par domaines et répartis par bassin opérationnel.

Le SDIS s'appuie sur un ensemble de documents (tableau d'expression des besoins en formation, calendrier annuel de formation, tableau des durées de stages, tableau annuel des places de stages...) pour organiser et mettre en œuvre ses formations, sans disposer toutefois d'un plan de formation validé à ce jour.

5.2.2- La formation du personnel administratif et technique

En ce qui concerne la formation du personnel administratif et technique, le SDIS privilégie les formations du CNFPT⁹ pour les formations de professionnalisation et de perfectionnement.

Le SDIS dispose d'un règlement relatif à la formation des personnels administratifs et techniques, de même qu'il effectue un suivi individuel des formations effectuées et sensibilise le personnel sur ses obligations de formation.

Il n'a toutefois pas établi de plan de formation pour ces agents.

⁹ Centre national de la fonction publique territoriale.

5.3- Les conditions de travail

5.3.1- Le système de garde

En règle générale, le temps de présence à la garde est fixé par période de 24 heures.

Afin de favoriser toutefois la disponibilité du volontariat, notamment le soir en semaine, les fins de semaine et jours fériés, des périodes de 8, 10 à 12 heures peuvent être effectuées sous certaines conditions.

Les départs en sous-effectifs sont autorisés dans une certaine limite (un sapeur-pompier formé pour le secours à personne et deux sapeurs-pompiers minimum en incendie). Ils sont systématiquement doublés par le centre le plus proche.

Le régime de la garde a très peu évolué pendant la période sous contrôle. La seule évolution notable a consisté en l'introduction de la notion de garde de 10 heures afin d'assurer une meilleure complémentarité entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires.

5.3.2- Les accidents de travail

En 2012, le SDIS a enregistré 183 accidents de service dont 99 concernent des sapeurs-pompiers professionnels, 78 des sapeurs-pompiers volontaires et 6 des personnels administratifs et techniques. Parmi ces accidents, 84 ont généré un arrêt de travail.

2 574 journées de travail ont été perdues cette année à la suite à des accidents de service. La préparation opérationnelle (qui regroupe la formation, les manœuvres et les activités sportives) représente la cause majoritaire des accidents de service (soit 54 %) et des arrêts de travail (67 %).

5.3.3- Le logement des personnels

La quasi-totalité des sapeurs-pompiers professionnels du SDIS est logé par nécessité absolue de service¹⁰, régime qui implique la gratuité des logements. Le logement s'effectue principalement en caserne ; le logement extérieur n'est autorisé qu'en cas de non vacances de logements en caserne.

Le SDIS est donc particulièrement concerné par la nécessité de se conformer aux nouvelles règles sur le temps de travail introduites par le décret n° 2013-1186 du 18 décembre 2013 relatif au temps de travail des sapeurs-professionnels adopté en application de la directive européenne n° 2003-88-CE. Celui-ci met notamment fin, avec une date butoir fixée au 1er juillet 2016, à la possibilité de majorer le temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels en contrepartie de la mise à disposition de logements de service. Les sapeurs-pompiers professionnels logés du SDIS effectuent 120 gardes par an, soit 20 gardes supplémentaires par rapport aux sapeurs-pompiers non logés. Un temps de travail supplémentaire annuel est décompté à hauteur de 320 heures pour ces gardes supplémentaires.

En réponse au rapport d'observations provisoires, le président du SDIS précise que les modalités d'application du décret n° 2013-1186 du 18 décembre 2013 relatif au temps de travail des sapeurs-professionnels font l'objet de négociations avec les partenaires sociaux qui devraient conduire à une modification des règles d'attribution des logements par nécessité de service avant la fin 2014.

¹⁰ Seuls 14 SPP, dont 12 placés dans des situations de congés divers, ne bénéficient pas d'un logement de services.

Par ailleurs, en application du décret n°2013-651 du 19 juillet 2013, les SDIS ont jusqu'au 1^{er} septembre 2015 pour se mettre en conformité avec le nouveau régime de concession de logement issu du décret 2012-752 du 9 mai 2012 et de l'arrêté du 22 janvier 2013. Dans le cadre de nouveau régime, par parité avec les logements susceptibles d'être octroyés aux agents de l'Etat, tous les agents bénéficiant d'un logement par nécessité absolue de service devront supporter les charges locatives.

Dans sa réponse, le président du SDIS indique qu'une délibération a été adoptée pour tenir compte des dispositions du décret 2012-752 du 9 mai 2012, avec une prise d'effet pour le SDIS prévue au 1^{er} septembre 2015. Cette délibération prévoit l'application de la nouvelle réglementation sur les logements de service aux sapeurs-pompiers professionnels (SPP) logés à l'extérieur des casernements. La délibération adoptée prévoit toutefois que le SDIS devrait continuer à prendre en charge l'électricité et le chauffage des SPP logés en caserne en s'appuyant sur l'article 5 du décret n°90-851 du 20 septembre 1990. Cet article prévoit que *« les sapeurs-pompiers professionnels ont droit au logement en caserne dans la limite des locaux disponibles. Dans ce cas, l'électricité et le chauffage leur sont fournis à titre obligatoire et gratuit »*.

Le SDIS fait donc prévaloir ce dernier décret sur celui du 9 mai 2012 définissant le nouveau régime de concession de logement, alors que ces deux textes de même niveau sont en contradiction apparente.

5.4- Le contrôle interne des vacations

Fin 2013, l'effectif de sapeurs-pompiers se répartit entre 1 695 sapeurs-pompiers volontaires (SPV) et 444 sapeurs-pompiers professionnels (SPP), dont 438 possèdent également la qualité de SPV. Le nombre de SPV est donc de 2 133 avec le double compte.

Le SDIS 73 présente donc la particularité d'avoir la quasi-totalité de sa population de SPP dotée également de la qualité de SPV, ce qui est permis par la réglementation (décret n° 2013-412 du 17 mai 2013).

Dans ces conditions, la question du respect du temps de repos des SPP qui seraient amenés à assurer régulièrement des missions de SPV, est particulièrement prégnante pour le SDIS.

Cette particularité est également de nature à favoriser le risque de cumul de rémunérations, alors même que les SPP perçoivent des indemnités pour travaux supplémentaires.

Depuis début 2013, la mise en place de nouveaux logiciels relatifs à la saisie des vacations et à la formation, l'installation d'une nouvelle interface avec le logiciel opérationnel permettent au SDIS d'améliorer la traçabilité et le contrôle des vacations. En particulier, le SDIS est désormais en mesure de cibler les cas caractéristiques d'incompatibilités d'emploi du temps, que cela concerne les SPV ou les SPP ayant la qualité de SPV.

Annexe au rapport d'observations définitives

Répartition entre la dette en propre du SDIS et la dette « récupérable » remboursée par les communes et EPCI

N° Contrat	Réalisation	Objet de la dette	Dette en capital à l'origine		Dette en capital au 31/12/2012	
Dette propre						
A0110766000	25/10/2010	SDIS	1 192 815.50	27.74 %	934 372.12	24.89 %
Sous total dette propre			1 192 815.50	27.74 %	934 372.12	24.89 %
Dettes « récupérables »						
A0110766000	25/10/2010	CC de Chautagne	180 576.21	4.20 %	145 330.01	3.87 %
A0110766000	25/10/2010	Saint Remy de Maurienne	128 715.06	2.99 %	72 938.56	1.94 %
A0110766000	25/10/2010	Villarembert	273 269.50	6.36 %	241 080.14	6.42 %
A0110766000	25/10/2010	CC du lac Aiguebelette	637 051.52	14.82 %	568 037.64	15.13 %
A0110766000	25/10/2010	La Bathie	15 401.67	0.36 %	8 901.99	0.24 %
A0110766000	25/10/2010	CC de Yenne	249 373.68	5.80 %	229 631.70	6.12 %
A0110766000	25/10/2010	Moutiers	352 014.18	8.19 %	301 167.80	8.02 %
A0110766000	25/10/2010	St Sorlin d'Arves	60 879.69	1.42 %	47 689.11	1.27 %
9108962/3763747	25/11/2012	Valloire	576 962.36	13.42 %	574 558.35	15.31 %
9108936/3763723	25/11/2012	CC val d'Arly	632 816.39	14.72 %	630 179.66	16.79 %
Sous total dettes « récupérables »			3 107 060.26	72.26 %	2 819 514.96	75.11 %
Total			4 299 875.76	100.00 %	3 753 887.08	100.00 %