

**SERVICE DÉPARTEMENTAL  
D'INCENDIE ET DE SECOURS DU DOUBS**

**RECUEIL**

**DES ACTES ADMINISTRATIFS**

**DU SDIS 25**

**NUMERO 17 DU MOIS D'OCTOBRE 2023**

SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DU DOUBS  
10 chemin de la Clairière 25042 BESANCON CEDEX  
☎ 03 81 85 36 00 – Fax 03 81 85 37 09



**LISTE DES ACTES INSERES  
AU RECUEIL DES ACTES ADMINISTRATIFS DU SDIS 25  
N° 17 DU MOIS D'OCTOBRE 2023**

*Je certifie que les actes portés sur la liste ci-dessous comportant une page, figurent dans le recueil des actes administratifs du SDIS 25 n° 17 du mois d'octobre 2023*

Signé par : Stéphane BEAUDOUX  
Date : 23/10/2023  
Qualité : Directeur Départemental d'Incendie et de Secours

**Contrôleur général Stéphane BEAUDOUX**  
Chef de corps,  
Directeur départemental des services  
d'incendie et de secours

ACTES SOUMIS A PUBLICATION	PAGE
<b>Délibérations du conseil d'administration du 13 octobre 2023</b>	
Rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes .....	5
Création de la fonction de cadre opérationnel polyvalent .....	100
Modification du tableau des emplois budgétaires .....	102
Evolution du règlement intérieur .....	112
Approbation et habilitation à signer la convention avec le SDIS du Bas-Rhin pour l'organisation d'un concours interne de sergent de sapeurs-pompiers professionnels au titre de l'année 2024.....	145
Organisation du concours interne – fixation des indemnités de jury .....	153
Décision modificative n°2 – Exercice 2023 .....	156
Durée d'amortissement des biens meubles et immeubles .....	218
Acquisition de véhicules et assimilés – Autorisation de programme – Crédits de paiement .....	221
Plan immobilier : 1 – Avancée du programme – Ouverture d'une opération / 2 – Ajustement d'autorisations de programmes / 3 – Ajustement des crédits de paiement / 4 – Bilan général .....	225
AP-CP Aménagement des CIS d'Hérimoncourt, Boussières et Damprichard – Ajustement des autorisations de programmes et des crédits de paiement 2023.....	248
Projet de modification du règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie (RDDECI).....	252



## CONSEIL D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DU DOUBS

### EXTRAIT DES DELIBERATIONS

#### *RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES*

L'an deux mille vingt-trois, le vendredi 13 octobre à 10h00, le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Doubs s'est réuni au siège du service départemental d'incendie et de secours, sous la présidence de Madame Christine BOUQUIN.

Le quorum étant atteint (11 membres) avec 15 membres présents, le conseil d'administration peut valablement délibérer.

#### ETAIENT PRESENTS

##### Membres avec voix délibérative

- ▶ Mme Christine BOUQUIN, Mme Patricia LIME-VIEILLE, M. Romuald VIVOT, M. Thierry VERNIER, Mme Florence ROGEOZ, Mme Marie-Paule BRAND, M. Claude DALLAVALLE, Mme Géraldine LEROY, M. Aly YUGO, M. Damien CHARLET, Mme Catherine BARTHELET, M. Fabrice TAILLARD, M. Joël VERNIER (visioconférence), M. Patrick GENRE (visioconférence), M. Philippe MARECHAL.

##### Membres avec voix consultative

- ▶ M. le Contrôleur général Stéphane BEAUDOUX, Mme la Médecin de classe exceptionnelle Laure-Estelle PILLER, M. le Commandant Arnault ANGININ, M. l'Adjudant-chef Philippe MENDY, M. le Lieutenant Mickaël BEY (visioconférence), M. Didier MOREAU, M. l'Adjudant-chef Dominique MARTIN.

##### Le payeur départemental

- ▶ M. Guy LORENZELLI.

#### ETAIENT EXCUSES

- ▶ M. le Préfet du Doubs, Mme Béatrix LOIZON, Mme Valérie MAILLARD, M. Michel VIENET, M. Jean-Luc GUYON, M. Ludovic FAGAUT, Mme Priscilla BORGERHOFF, Mme Martine VOIDEY, M. Bruno BEAUDREY, M. Philippe GAUTIER, M. Cédric BÔLE, M. Jean-Luc PAUTHIER, M. le Lieutenant Christophe SPARAPAN, M. l'Adjudant-chef Sébastien MATHIEU, M. l'Adjudant-chef Jean-Michel TOURMAN, Mme l'Adjudante-chef Fanny GRISON, M. le Lieutenant-colonel Frédéric BRINGOUT.

#### PROCURATION

- ▶ M. Ludovic FAGAUT, représentant du conseil départemental, donne pouvoir à Mme Christine BOUQUIN, présidente du CASDIS.

#### ASSISTAIENT EGALEMENT A LA REUNION

- ▶ M. le Colonel hors classe Jean-Luc POTIER, M. le Lieutenant-colonel Christophe FOURNEROT, M. le Lieutenant-colonel Nicolas MEYER, M. le Commandant Charles CLAUDET, M. le Commandant Benoit DELON, M. Michaël BADET, M. Jérôme FITZE, M. Antoine DE FIRMAS, Mme la Capitaine Laure CESBRON-LAVAU, M. le Capitaine Anthony CHEVRIER, M. le Capitaine Benoît GONON, M. le Lieutenant Benjamin FISCHER, Mme Séverine BONNET, Mme Maria COMANESCU.

*Délibération insérée au recueil des actes administratifs du mois d'octobre 2023.*

## *RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES DE LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES*

Par courrier en date du 25 juillet 2023, la Chambre régionale des comptes (CRC) a notifié son rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion du SDIS du Doubs. Ce rapport doit faire l'objet d'une communication au conseil d'administration du SDIS. Il sera publiable et communicable à toute personne qui en fait la demande expresse à compter du 14 octobre 2023.

Une synthèse de ce rapport fait l'objet d'une communication à la Cour des comptes.

Par ailleurs, l'art. L.243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions entreprises à la suite des observations de la CRC* ».

### 1- Le calendrier et les objectifs de cette mission

La mission d'évaluation a consisté en un contrôle organique des comptes et de la gestion globale, auquel s'ajoutait une enquête thématique sur l'adaptation des politiques de sécurité civile au changement climatique et aux feux de forêts.

Cette mission d'inspection a été conduite selon le calendrier suivant :

- 12 septembre 2022 : courrier au SDIS de la CRC pour annoncer la mission ;
- 19 septembre 2022 : dépôt du 1<sup>er</sup> questionnaire, composé de 72 questions ;
- 20 octobre 2022 : ouverture formelle de la mission, lors de la rencontre de la présidente avec M. Pascal DANCERT, 1<sup>er</sup> conseiller de la CRC de Bourgogne Franche-Comté, assisté de Mme Suzanne STOLLE, vérificatrice ;
- 04 novembre 2022 : dépôt du 2<sup>eme</sup> questionnaire, composé de 35 questions ;
- par la suite, d'autres questions seront posées aux services par la CRC ;
- 13 mars 2023 : rapport provisoire envoyé par la CRC ;
- mi-mai : réponse du SDIS aux observations ;
- 23 juin 2023 : rapport définitif envoyé au SDIS ;
- 13 juillet 2023 : réponse du SDIS aux observations. Cette réponse n'amènera cependant pas de modifications à la rédaction du rapport, mais elle sera annexée au rapport définitif.

### 2- Les outils d'investigation de la CRC

Afin de mener leur mission, les deux magistrats se sont appuyés sur les moyens suivants, au titre des années 2017 à 2021 (voire 2022 sur certaines thématiques) :

- Les documents structurants du SDIS :
  - le dernier schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) ;
  - le règlement opérationnel (RO) ;
  - l'arrêté de classement des centres ;
  - les contrats territoriaux départemental et zonal de réponse aux risques et effets majeurs des menaces (CoTTRim) ;
  - le règlement intérieur (RI) ;
  - la délibération de délégation du conseil d'administration des services d'incendie et de secours (CASDIS) à la présidente ;
  - le dernier rapport de l'Inspection générale de la sécurité civile ;
  - les rapports d'activités annuels ;
  - les budgets primitifs, débats d'orientations budgétaires (DOB), comptes administratifs et comptes de gestion ;
  - les conventions pluriannuelles SDIS-Département ;
  - le plan d'équipement ;
  - le plan pluriannuel immobilier ;
  - la délibération du CASDIS sur les contributions annuelles du département, des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ;

- l'organigramme détaillé et le tableau des effectifs ;
  - le règlement de la commande publique.
- Tous les documents qui ont été fournis par le SDIS, et notamment :
- les délibérations des instances ;
  - les conventions (opérationnelles, de partenariat...) ;
  - des comptes-rendus de réunion ou séminaires.
- Les réponses des services aux questions posées sur des sujets spécifiques.

### 3- Le ressenti général de la CRC

L'évaluation globale de la Chambre est positive, notamment en lien avec plusieurs sujets :

- la bonne gouvernance du SDIS ;
- la qualité des éléments mis à disposition des administrateurs pour fonder leurs décisions, tant sur le plan budgétaire qu'opérationnel ;
- les moyens consacrés aux politiques du SDIS malgré les contraintes financières qui pèsent sur l'établissement ;
- la cohérence des documents internes (RI et RO) avec le SDACR ;
- le niveau de qualité du RI et RO, à la fois complets, documentés et précis ;
- l'augmentation mesurée du nombre de sapeurs-pompiers professionnels, sans commune mesure avec celle de l'activité opérationnelle ;
- la dotation adaptée en moyens matériels ;
- la capacité d'innovation à travers la mise en œuvre du comité de partage des indicateurs opérationnels et du dispositif PredictOps.

La CRC relève également plusieurs points sensibles :

- les marges de manœuvre financières très contraintes, liées à la part très importante des charges de personnel et à la faible dynamique des recettes ;
- l'impact des carences ambulancières sur l'activité opérationnelle globale du SDIS ;
- l'intégration au SDACR de 4<sup>ème</sup> génération des problématiques liées au changement climatique ;
- les limites de l'action des sapeurs-pompiers face aux feux d'espaces végétaux, confrontés concomitamment à l'augmentation des interventions dans le Doubs et aux renforts extérieurs.

La CRC énonce (seulement) deux recommandations :

- vérifier que certaines indemnités soient en lien avec les heures supplémentaires effectuées ;
- fiabiliser les données patrimoniales des états d'inventaire et de l'actif pour le passage à la nomenclature M57 au 01 janvier 2024.

### 4- Les points saillants relevés par la CRC

**Documents opérationnels et stratégiques :**

- le SDACR III est jugé pertinent dans sa réalisation ;
- le SDACR IV devra intégrer les thématiques feux d'espaces végétaux et risques pandémiques, ainsi que les enseignements du SDACR III ;
- le règlement opérationnel actuel est jugé complet et précis, et de nature à organiser efficacement la réponse opérationnelle ;
- le règlement intérieur est actualisé et complet ;
- la CRC prend acte du lancement du projet d'établissement CAP 2028, lequel complètera utilement les autres documents stratégiques.

**Activité opérationnelle**

- le suivi fin de celle-ci est réalisé *via* le comité de partage des indicateurs opérationnels (CPIO), instance non obligatoire mais très favorable à une bonne gouvernance, qui s'appuie sur des données extrêmement précises ;

Envoyé en préfecture le 20/10/2023

Reçu en préfecture le 20/10/2023

Publié le

ID : 025-282500016-20231020-DCA29\_20231013-DE



- la forte implication du SDIS dans la gestion de la crise COVID au titre de la solidarité nationale, devrait faire l'objet *a posteriori* d'une analyse de l'impact des moyens engagés sur ses missions réglementaires et limites capacitaires ;
  - la Chambre note une augmentation régulière des interventions jusqu'en 2018, puis une baisse en 2019 et 2020 (liée à la crise sanitaire), et une nouvelle augmentation depuis 2021. Ce niveau d'activité est supérieur de 8,7 % à la moyenne des SDIS de catégorie B ;
  - même si les délais d'intervention fixés par le SDACR III ont été respectés, le SDIS a connu en 2021 un non-respect des effectifs journaliers opérationnels (EJO) dans les centres d'incendie et de secours (CIS) ne disposant pas de sapeurs-pompiers professionnels (SPP) ;
  - le renforcement des CSR devrait permettre de soulager ces centres et leurs chefs ;
  - la CRC note que, grâce au travail réalisé par le SDIS avec l'agence régionale de santé (ARS), et l'application de dispositions de la loi MATRAS et le décret n° 2022-631 portant réforme des transports sanitaires urgents et de leur participation à la garde, l'augmentation incessante des interventions par carence des transporteurs sanitaires privés semble jugulée ;
  - la Chambre salue le travail réalisé par le CODIS : régulation des appels et renvoi croissant vers les opérateurs compétents, mise en place d'un système de géolocalisation des appels depuis un smartphone, optimisation des algorithmes de prise d'appel, mise en œuvre de l'outil PrédicOps, meilleurs résultats sur le traitement des appels que la moyenne des autres SDIS.
- Ces actions illustrent la volonté du SDIS d'optimiser le pilotage opérationnel.

#### Pilotage financier

- La fiabilité des comptes et la qualité de l'information
  - la Chambre relève les bons taux d'exécution en investissement (80 %) et en fonctionnement (90 %) ;
  - la teneur des débats d'orientation budgétaire permet d'apporter une information complète et transparente aux élus ;
  - il est demandé aux services de produire pour le prochain débat d'orientation budgétaire un rapport sur la situation en matière de développement durable, ainsi qu'un rapport sur l'égalité homme-femme.
- L'analyse de la situation financière
  - la Chambre note que le SDIS du Doubs se place au 4<sup>ème</sup> rang des SDIS de catégorie B au titre de la contribution par habitant, en fonctionnement ;
  - le nouveau mode de calcul des contributions du bloc communal va dans le sens d'une plus grande solidarité entre collectivités ;
  - la dégradation de la capacité d'autofinancement brute (plus marquée que pour les autres SDIS de même catégorie), associée au fait que les charges de personnel, représentant 83 % des dépenses de fonctionnement, sont presque incompressibles, et que les recettes ne proviennent que du Département et des collectivités, place le SDIS dans une situation de vulnérabilité financière ;
  - la CRC note l'effort important en investissement (plus que la moyenne des autres SDIS de même strate), ainsi qu'une bonne maîtrise de la programmation financière de ceux-ci ;
  - le SDIS du Doubs prévoit de maintenir de 2023 à 2027 un haut niveau d'investissement sur les véhicules, de l'ordre de 3,25 M€ par an ;
  - la Chambre évoque le fait que le parc de véhicules a été réduit de 700 à 583 entre 2010 et 2023, et qu'une réflexion a été engagée pour « verdir » celui-ci ;
  - le fond de roulement est stable, traduisant une bonne gestion financière.
- La stratégie financière
  - la Chambre évoque le fait que les politiques du SDIS se placent dans un contexte d'activité opérationnelle croissante, avec la double volonté affichée de maintenir un niveau d'investissement soutenu, et de maintenir le seuil maximum d'endettement en-deçà des 10 ans ;
  - le SDIS devra poursuivre ses efforts d'optimisation de pilotage financier, en recherchant de nouvelles sources d'économie.

### Ressources humaines

- Les effectifs de personnels statutaires
    - La Chambre estime le SDIS 25 est bien doté en emplois permanents, et ce, d'autant que l'augmentation du nombre de SPP sur la période 2017-2021 n'est pas en rapport avec l'évolution de la charge opérationnelle des seuls SPP.
- Les ratios d'encadrement se situent à un seuil inférieur aux effectifs maximums autorisés par le code général des collectivités territoriales (CGCT).
- Les effectifs de sapeurs-pompiers volontaires
    - la CRC estime que l'augmentation de l'activité opérationnelle a été absorbée entièrement par les SPV, dont le nombre a légèrement augmenté (contrairement à nombre de départements) ;
    - la Chambre énonce que les actions volontaristes du SDIS ont permis de maintenir et fidéliser les effectifs, et notamment le principe de l'engagement différencié ;
    - l'enjeu majeur des politiques du SDIS doit porter sur la fidélisation et la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires.
  - Les effectifs participant au potentiel opérationnel journalier (POJ)
    - les objectifs du SDACR III, très ambitieux sur le niveau de couverture opérationnelle, ainsi que le maillage territorial serré, contribuent au fait que les POJ du SDIS 25 sont nettement supérieurs à ceux des SDIS de la même strate ;
    - les CPI et les CSR à garde non postée participent beaucoup au maillage territorial du SDIS 25 ;
    - la Chambre note l'intérêt qu'a eu en 2022 le positionnement de SPP dans certains CIS en difficulté, ainsi que les effets positifs attendus sur le volontariat de la réorganisation en cours de réalisation.

### Processus des achats

- la Chambre voit un intérêt à la mise en place de la commission MAPA, pourtant non obligatoire.

### Impact du changement climatique sur les feux de forêts

- la Chambre note que si les feux d'espaces naturels représentent une part marginale de l'activité opérationnelle des sapeurs-pompiers du Doubs, le risque est croissant ainsi que son impact sur le service ;
- les CoTTRiM départemental et zonal devront intégrer la composante feux d'espaces naturels, chose faite au titre du pacte capacitaire ;
- la CRC évoque l'initiative du DDSIS du Doubs auprès du préfet pour activer la sous-commission départementale pour la sécurité contre les feux de forêt et d'espaces naturels, afin d'apporter du liant entre les services concernés ;
- le possible élargissement des périodes de vulnérabilité aux feux d'espaces naturels dans les prochaines années laisse craindre que le SDIS du Doubs ne puisse reproduire l'effort déployé durant l'été 2022 pour armer les colonnes mobiles de secours déployées dans plusieurs régions, et concomitamment traiter (idéalement dès l'éclosion) les feux dans le département. Les facteurs limitants seraient la disponibilité des sapeurs-pompiers formés à ce type de missions, ainsi que la flotte actuelle de camions-citernes feux de forêts (CCF). L'acquisition de 4 à 5 CCF supplémentaires permettrait de s'affranchir de cette dernière contrainte.

### 5- Les points relevés par la CRC et qui ont fait l'objet d'observations de la présidente du CASDIS (synthèse du courrier de la présidente du CASDIS au président de la Chambre régionale des comptes de Bourgogne Franche-Comté du 13 juillet 2023)

- Le SDIS doit s'assurer que l'indemnisation des IHTS est la contrepartie effective d'heures supplémentaires réalisées

Ces heures sont réellement effectuées et tracées par le progiciel dédié.

- Le SDIS doit fiabiliser les données patrimoniales des états d'inventaire et de l'actif en vue du passage à la nomenclature M57 au 01 janvier 2024

Cette mise en cohérence des états d'inventaire était programmée en 2023.

Envoyé en préfecture le 20/10/2023	
Reçu en préfecture le 20/10/2023	
Publié le	
ID : 025-282500016-20231020-DCA29_20231013-DE	

- Le SDIS a modifié les dotations de matériels dans certains CIS sans disposer d'une analyse des risques dans le SDACR

Les affectations de 4 VSAV supplémentaires ont été actées dans l'urgence par le conseil d'administration du SDIS face à l'augmentation continue de l'activité secours aux personnes, sur la base d'analyses très détaillées du comité de partage des indicateurs opérationnels (dont l'existence et le travail sont salués par la CRC).

- La périodicité de révision du SDACR, normalement quinquennale, n'est pas respectée pour la version IV de ce dernier

Plusieurs facteurs (crise COVID, mobilités de personnels) ont très fortement impacté les services chargés de cette actualisation, elle aboutira en 2024.

- Les effectifs de SPP sont supérieurs à la moyenne des SDIS de catégorie B, et leur augmentation n'est pas liée à une évolution du risque

La réponse tient en plusieurs points :

- o les créations de postes de SPP entre 2018 et 2023, sont liées à la nécessité d'atteindre les effectifs de garde opérationnelle (GO) des centres de secours principaux (CSP), qui n'était pas atteints en raison du taux d'indisponibilité opérationnel (TIO) ;
- o la présence de plusieurs agglomérations importantes dans le département nécessite des effectifs supérieurs à d'autres départements où la population est implantée de manière plus diffuse et donc protégée par des CIS volontaires ;
- o le département du Doubs se doit de disposer d'équipes spécialisées (parfois engagées en renfort dans les départements voisins) gourmandes en temps humain de maintien en condition opérationnelle (MCO) ;
- o la stagnation du volontariat depuis 10 ans ne permet pas d'apporter un complément d'effectifs dans les CSP.

- Le SDIS a procédé à un rattrapage des nominations au grade sous-officier pour les SPP

Ces nominations ont été rendues nécessaires par une réforme datant de 2012 initiée par l'Etat.

- Le SDIS doit revoir les modalités de versement des IFTS à taux modéré

Cette mesure, non appliquée, sera supprimée en 2023, si le CASDIS délibère en ce sens au mois de décembre.

- Le SDIS a fait le choix de ne pas imposer aux agents de poser 5 jours de congés pendant la période de confinement (ordonnance du 15 avril 2020)

Ce choix est assumé, d'autant que les agents ont été fortement mis à contribution durant cette période (par ailleurs ils n'ont pas perçu la prime COVID versée par de nombreuses collectivités).

- Le SDIS doit avoir recours à des périodes de garde plus courtes pour les SPP, et compenser la présence moins nombreuse de SPP la nuit par des SPV en régime d'astreinte

Ce principe, se heurte à plusieurs réalités incontournables rendant inapplicable ce concept :

- o les délais de trajet des SPV pour rejoindre le CSP sont incompatibles avec les délais réglementaires d'engagement des véhicules en opérations ;
- o les SPV des CSP, souvent jeunes par l'âge et l'ancienneté et peu qualifiés, ne disposent que très peu des grades et compétences nécessaires pour se substituer à des SPP.

- Le SDIS doit mettre en place un processus de contrôle des temps de repos réglementaires (repos de sécurité) pour les SPP disposant du statut de SPV

Tous les agents du SDIS connaissent les règles afférentes au repos de sécurité qui figurent dans le règlement intérieur, et sont sensés les appliquer pour leur propre cas (leur emploi du temps hors SDIS n'étant que potentiellement déclaratif).

De plus, si le logiciel de gestion RH actuel ne permet pas à l'employeur d'effectuer ce type de contrôle, son remplacement en 2024 intégrera la remarque de la CRC.

Envoyé en préfecture le 20/10/2023

Reçu en préfecture le 20/10/2023

Publié le

ID : 025-282500016-20231020-DCA29\_20231013-DE



- **Le parc de véhicules du SDIS est supérieur à celui des SDIS de même catégorie**

Le SDIS a opéré depuis 2010 une nette réduction de son parc roulant, passant ce dernier de 700 à 610, et cette tendance va se poursuivre à travers le reformatage des dotations des CPI et les moyens de désincarcération.

Pour autant, le parc du SDIS du Doubs a été politiquement voulu correctement dimensionné pour apporter une réponse opérationnelle optimale, assise sur un maillage territorial serré.

Contrairement à d'autres départements, le SDIS du Doubs a mené une politique volontariste d'intégration des CPI (aujourd'hui au nombre de 23) afin de renforcer ce maillage, mais engendrant ainsi une augmentation du parc automobile.

- **La convention pluriannuelle SDIS-CD25 ne permet pas au SDIS de disposer d'une visibilité financière pluriannuelle**

Les incertitudes financières actuelles, et notamment du Département en lien avec la politique de l'Etat vis-à-vis des collectivités territoriales, ont conduit les deux assemblées à ne pas s'engager sur des montants précis, difficilement prévisibles.

De plus, le soutien financier adapté du Département au SDIS pourrait difficilement être remis en cause dès lors qu'il est la seule collectivité à pouvoir augmenter sa contribution hors indice des prix et que sa gouvernance (présidence et nombre d'élus) est majoritairement représentée au sein du CASDIS.

*Après en avoir délibéré, les membres du conseil d'administration, à l'unanimité, prennent acte du rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes de Bourgogne-Franche-Comté relatif à l'examen des comptes et de la gestion du SDIS du Doubs pour les exercices 2017 et suivants, transmis le 25 juillet 2023, comprenant notamment la réponse de Madame la Présidente du CASDIS.*

*Pour extrait conforme,*

*La présidente du conseil d'administration,*

Signé par : Christine BOUQUIN

Date : 20/10/2023

Qualité : Présidente du Conseil d'Administration du SDIS

*Christine BOUQUIN*

Envoyé en préfecture le 20/10/2023

Reçu en préfecture le 20/10/2023

Publié le

ID : 025-282500016-20231020-DCA29\_20231013-DE

S<sup>2</sup>LOW

Chambre régionale  
des comptes

Bourgogne-Franche-Comté



# RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

## SDIS DU DOUBS

### (Département du Doubs)

Exercices 2017 et suivants

Enquête adaptation de la gestion de la forêt au changement climatique

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE.....</b>	<b>5</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>7</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>8</b>
<b>1 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION .....</b>	<b>11</b>
1.1 Le fonctionnement institutionnel.....	11
1.1.1 Le conseil d'administration et le bureau du SDIS.....	11
1.1.2 Les commissions d'analyse des marchés .....	12
1.1.3 La commission administrative et technique des services d'incendie et de secours (CATSIS).....	12
1.2 La documentation stratégique et administrative.....	13
1.2.1 Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques .....	13
1.2.1.1 Le SDACR en vigueur .....	13
1.2.1.2 L'élaboration du prochain SDACR.....	16
1.2.2 Le règlement opérationnel.....	16
1.2.3 Le règlement intérieur .....	17
1.2.4 L'élaboration du projet d'établissement.....	18
1.3 L'organisation du travail et la gestion des ressources humaines.....	18
1.3.1 L'organisation du SDIS.....	18
1.3.2 Les effectifs .....	19
1.3.2.1 L'évolution de l'effectif permanent et sa structuration .....	19
1.3.2.2 Les sapeurs-pompiers volontaires .....	22
1.3.2.3 Le potentiel opérationnel journalier (POJ).....	23
1.3.3 Le temps et l'organisation du travail.....	24
1.3.3.1 Certaines dispositions sur le temps de travail non conformes.....	24
1.3.3.2 Les heures supplémentaires : indemnités horaires et indemnités forfaitaires.....	26
1.3.3.3 La gestion des comptes épargne-temps (CET).....	28
1.3.3.4 Une organisation du travail des SPP basée sur la garde de 24 h .....	29
1.3.3.5 Le cas des doubles statuts et le respect du temps de travail .....	30
<b>2 LA COUVERTURE DES RISQUES ET L'ACTIVITE OPERATIONNELLE.....</b>	<b>31</b>
2.1 Les risques à couvrir.....	31
2.2 L'activité opérationnelle.....	32
2.2.1 Le comité de partage des indicateurs opérationnels (CPIO).....	32
2.2.2 L'évolution des interventions et de la charge opérationnelle.....	33
2.2.2.1 L'activité par nature d'interventions .....	33
2.2.2.2 La charge opérationnelle .....	34
2.2.2.3 La réponse opérationnelle et le respect des effectifs journaliers opérationnels.....	35
2.2.3 Focus sur les interventions pour carences des transporteurs sanitaires privés .....	37
2.3 La gestion des appels, le centre de traitement de l'alerte (CTA) .....	38
2.3.1 Les données du service.....	38

## RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Envoyé en préfecture le 20/10/2023

Reçu en préfecture le 20/10/2023

Publié le



ID : 025-282500016-20231020-DCA29\_20231013-DE

2.3.2 PrédicOps, outil d'analyse prédictive des interventions .....	39
2.4 La concordance des données « open data ».....	39
<b>3 LE PILOTAGE FINANCIER .....</b>	<b>40</b>
3.1 La fiabilité des comptes et la qualité de l'information.....	40
3.1.1 La pratique des AP/CP et les taux d'exécution budgétaire .....	40
3.1.2 La qualité de l'inventaire des immobilisations de l'ordonnateur et son rapprochement avec l'état d'actif du comptable.....	41
3.1.3 La qualité des informations budgétaires et comptables .....	42
3.1.3.1 Le débat d'orientation budgétaire .....	42
3.1.3.2 Les notes brèves et synthétiques .....	44
3.1.3.3 Les rapports préalables aux débats sur le projet de budget .....	44
3.2 Analyse de la situation financière .....	46
3.2.1 La section de fonctionnement .....	46
3.2.1.1 Les produits de gestion.....	46
3.2.1.2 Les charges courantes .....	47
3.2.1.3 L'autofinancement dégagé.....	49
3.2.2 La section d'investissement .....	50
3.2.2.1 Le financement des investissements.....	50
3.2.2.2 Le fonds de roulement net global et la situation de la dette .....	52
3.2.3 Focus sur les perspectives pluriannuelles de renouvellement de matériel roulant .....	54
3.2.3.1 La programmation pluriannuelle d'acquisition de véhicules .....	54
3.2.3.2 Le parc de véhicules.....	55
3.3 La stratégie financière du SDIS face à la conjoncture .....	56
<b>4 L'IMPACT DU CHANGEMENT CLIMATIQUE SUR LES FEUX DE FORETS .....</b>	<b>58</b>
4.1 La vulnérabilité du territoire et l'activité du SDIS liée aux feux d'espaces naturels.....	58
4.1.1 L'activité feux d'espaces naturels et son évolution .....	58
4.1.2 Les moyens engagés.....	60
4.1.3 La doctrine de lutte contre les feux de forêt.....	62
4.1.3.1 Les documents stratégiques et capacitaires.....	62
4.1.3.2 Les actions de prévention.....	64
4.1.4 L'adaptation des moyens et la gestion du risque.....	64
4.2 La participation aux colonnes mobiles de secours (CMS).....	65
4.2.1 L'évolution de la participation du SDIS 25 aux colonnes de secours.....	65
4.2.2 L'engagement du SDIS 25 et ses limites capacitaires.....	66
4.2.3 L'indemnisation des CMS.....	67
<b>ANNEXES.....</b>	<b>69</b>
Annexe n° 1. Positionnement du SDACR parmi les outils de pilotage du SDIS .....	70
Annexe n° 2. Classement du territoire départemental en 4 zones.....	71
Annexe n° 3. Organigramme du SDIS du Doubs (mars 2020).....	72
Annexe n° 4. Les effectifs opérationnels des CIS et du CODIS .....	73

Annexe n° 23 ROD2

Envoyé en préfecture le 20/10/2023  
Reçu en préfecture le 20/10/2023  
Publié le 25 juillet 2023  
SDIS DU DOUBS  
ID : 025-282500016-20231020-DCA29\_20231013-DE

Annexe n° 5. Taux d'exécution des dépenses .....	74
Annexe n° 6. Recettes de fonctionnement .....	75
Annexe n° 7. Détail des charges de personnel .....	76
Annexe n° 8. Détail des charges à caractère général.....	77
Annexe n° 9. Flux budgétaires DM2 du 11 octobre 2022.....	78
Annexe n° 10. Glossaire.....	79

## SYNTHÈSE

Le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Doubs est un établissement public administratif qui exerce ses missions sur l'ensemble du département. Fort de 74 centres de secours (dont 4 communaux) et de 404 sapeurs-pompiers professionnels et 2 360 volontaires, le SDIS réalise près de 40 000 interventions par an, essentiellement en secours d'urgence à personne.

Les documents internes (règlement opérationnel RO et règlement intérieur RI) organisant l'action du SDIS ont été adoptés en cohérence avec le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) datant de 2016. Ce schéma est actuellement en cours de révision et devra intégrer dans ses objectifs les évolutions constatées sur la période, notamment celles liées au changement climatique (sécheresse, feux d'espaces naturels) ou encore le risque pandémique. Nonobstant les évolutions rendues nécessaires par la mise à jour du SDACR, les documents produits par le SDIS (RO et RI) sont complets, documentés et précis. Ils devront être utilement complétés par un projet d'établissement en réflexion.

Les finances du SDIS sont très contraintes, du fait d'un effet ciseau dégradant progressivement la capacité d'autofinancement. Les marges de manœuvre sont réduites du fait même de la structure financière propres à ce type d'organismes (rigidité des charges en grande partie composées de dépenses de personnel et faible dynamisme des recettes) ; et conduisent à la hausse des contributions des membres. Les outils développés par l'établissement pour assurer sa gestion financière sont complets et clairs, permettant aux administrateurs d'en apprécier les propositions et d'en mesurer les enjeux.

Le SDIS du Doubs apparaît bien doté en moyens : matériels et humains, avec une hausse limitée du nombre de sapeurs-pompiers professionnels sur la période mais sans corrélation directe avec l'évolution de l'activité. Ces deux postes de dépenses devront faire l'objet d'un suivi attentif dans le cadre de la gestion financière de l'établissement.

Le SDIS devra également modifier certains points de son règlement intérieur, notamment certaines dispositions relatives au temps de travail, les congés exceptionnels ou encore les règles en matière d'indemnisation des heures supplémentaires. Une attention particulière doit être apportée au respect des repos réglementaires particulièrement pour les agents sous double statut.

Le SDIS dispose d'une réelle capacité à innover dans les outils de gestion, notamment avec le projet PredictOps qui doit lui permettre d'anticiper la charge opérationnelle et d'optimiser son organisation. Cette dernière, encore majoritairement basée sur des gardes de 24h, pourrait être ainsi mieux adaptée à l'activité opérationnelle.

Après un fléchissement en 2019 et 2020, l'activité opérationnelle est repartie à la hausse, portée essentiellement par les secours à personne (80 % des interventions). Parmi ceux-ci, la question des interventions ambulancières pour carence des transporteurs privés est un enjeu important pour le SDIS. Elles n'ont cessé d'augmenter (+ 215 % en 10 ans). Depuis mi-2022, l'application des dispositions de la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile a permis de diminuer fortement ces interventions pour carence. Elles n'en demeurent pas moins un enjeu opérationnel que le SDIS devra continuer à contrôler.

Annexe n° 23 ROD2

Envoyé en préfecture le 20/10/2023
Reçu en préfecture le 20/10/2023
Publié le
ID : 025-282500016-20231020-DCA29_20231013-DE

SDIS DU DOUBS  
SLOW  
CB 24 en date du 25 juillet 2023

Le nombre d'interventions pour feux d'espaces naturels a évolué ces dernières années corrélativement aux épisodes de sécheresse qu'a connu le département. Le SDIS est dimensionné pour faire face à cette évolution mais les limites capacitaires sont parfois atteintes particulièrement en été du fait de l'augmentation parallèle des besoins de renforts extérieurs auxquels il participe.

La poursuite de sa mobilisation au sein des colonnes mobiles de secours (CMS) passe par un renforcement de ses moyens matériels spécifiques feux de forêt, et humains (formation). Or, le remboursement partiel des CMS qui n'intègrent pas le coût de l'investissement ainsi que les difficultés à mobiliser des volontaires pourraient être autant de freins potentiels à une plus grande participation à l'avenir.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1.** : S'assurer que l'indemnisation des IHTS est la contrepartie effective d'heures supplémentaires réalisées.

**Recommandation n° 2.** : En lien avec le comptable public, fiabiliser les données patrimoniales des états d'inventaire et de l'actif en vue du passage à la nomenclature M57 au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

## INTRODUCTION

### *Rappel de la procédure*

La chambre a procédé au contrôle des comptes et de la gestion du SDIS du Doubs pour les exercices 2017 jusqu'à aujourd'hui.

Ce contrôle s'inscrit également dans le cadre d'une enquête commune aux juridictions financières relative à l'adaptation de la gestion de la forêt publique au changement climatique.

Il a été ouvert le 12 septembre 2022 par lettre de la présidente à Mme Bouquin, ordonnateur en fonctions. En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle s'est tenu le 21 février 2023.

Lors de sa séance du 13 mars 2023, la chambre a arrêté des observations provisoires transmises à Mme Bouquin, ordonnateur en fonctions.

Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Au vu de l'ensemble des réponses reçues, la chambre, au cours de sa séance du 8 juin 2023, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

### *Présentation sommaire du SDIS du Doubs*

La loi n°96-369 du 3 mai 1996, modifiée par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et codifiée aux articles L. 1424-1 et suivants du code général des collectivités territoriales (CGCT) a modifié l'organisation des services d'incendie et de secours en confiant au seul SDIS, établissement public commun au département, aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie, la gestion des moyens de secours antérieurement confiée à ces communes et établissements publics ; toutefois, la loi permet aux collectivités qui le souhaitent de conserver la gestion de leurs centres de première intervention.

Le SDIS du Doubs est un établissement public administratif, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière.

Ses missions obligatoires portent sur la prévention, la protection et la lutte contre les incendies. Le SDIS concourt, 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 ses compétences, le SDIS exerce les missions suivantes<sup>1</sup> :

- 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 (article L. 1424-2 du CGCT).

---

<sup>1</sup> Source : instruction budgétaire et comptable M61, tome 1, titre 1 présentation des SDIS.

## R'APPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Envoyé en préfecture le 20/10/2023

Reçu en préfecture le 20/10/2023

Publié le



ID : 025-282500016-20231020-DCA29\_20231013-DE

Le SDIS exerce ses missions sur le département du Doubs qui couvre 5 233 km<sup>2</sup> et regroupe 545 209 habitants<sup>2</sup>. La densité de population est de 104 habitants au km<sup>2</sup>, inférieure à la moyenne nationale mais très supérieure à la moyenne régionale (59 habitants/km<sup>2</sup>). Le Doubs est un département rural mais disposant de secteurs agglomérés importants (agglomération de Besançon, et, dans une moindre mesure, de Montbéliard et de Pontarlier ; ces trois principales villes concentrant près de 30 % de la population).

Le département appartient au massif du Jura et comporte un secteur important en moyenne montagne. L'activité agricole est très présente et le secteur industriel implanté notamment dans les grandes agglomérations.

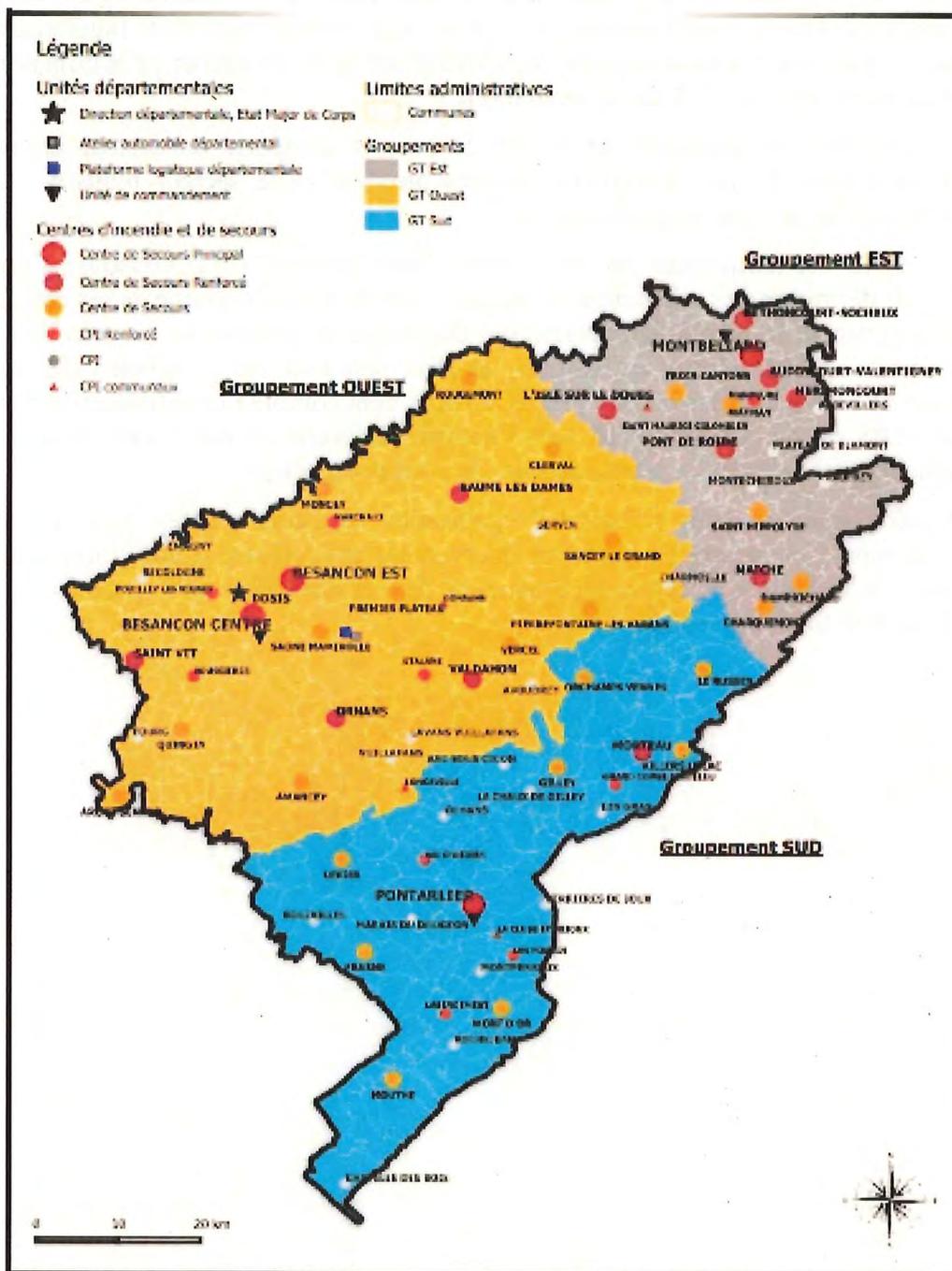
Le SDIS est administré par un conseil d'administration qui constitue l'organe de décision et de définition des orientations générales nécessaires à l'exercice de ses compétences. Il définit notamment le plan d'équipement qui détermine la dotation en moyens matériels de tous les services d'incendie et de secours, et rend son avis sur le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) dont tient compte l'organisation territoriale du SDIS. Le SDIS est par ailleurs placé sous l'autorité du préfet ou des maires pour la gestion opérationnelle dans le cadre de leurs pouvoirs de police respectifs.

L'infographie ci-après présente l'organisation territoriale basée sur 74 centres de secours y compris les centres de première intervention qui relèvent d'une commune ou d'un EPCI (4) et sur lesquels le directeur départemental des services d'incendie et de secours exerce une veille au bon fonctionnement.

---

<sup>2</sup> Donnée INSEE population municipale (sans double compte) en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

Carte n° 1 : Organisation territoriale du SDIS du Doubs (août 2021)



Source : Site internet du SDIS du Doubs

# 1 LA GOUVERNANCE ET L'ORGANISATION

## 1.1 Le fonctionnement institutionnel

### 1.1.1 Le conseil d'administration et le bureau du SDIS

Le conseil d'administration (CASDIS) a été installé à la suite des élections départementales le 21 septembre 2021<sup>3</sup>. Conformément à sa délibération du 6 février 2020, le conseil d'administration est composé de 20 membres titulaires dont 13 représentants du conseil départemental, 6 représentants des EPCI et 1 représentant des communes.

Le CASDIS comprend également des représentants du personnel, au nombre de 5<sup>4</sup>, avec voix consultative. De même, assistent avec voix consultative le directeur départemental des services d'incendie et de secours, le médecin-chef du service de santé et de secours médical des sapeurs-pompiers et le président de l'Union départementale des sapeurs-pompiers.

Le préfet du département est membre de plein droit du conseil d'administration.

En vertu de l'article L. 1424-27 du CGCT, la présidence du CASDIS est exercée par la présidente du conseil départemental.

La chambre constate la tenue régulière des réunions du CASDIS durant la période sous revue ainsi que la qualité des documents d'information transmis à l'appui des délibérations à ses membres.

Le conseil d'administration a décidé, lors de la réunion du 21 septembre 2021, de former un bureau de 5 membres dont la présidente, 3 vice-présidents et un membre supplémentaire<sup>5</sup>, a procédé à son élection et lui a délégué une partie de ses attributions en vertu de l'article L. 1424-27 du CGCT. Parmi les 3 vice-présidents, deux sont des représentants des communes ou des EPCI<sup>6</sup>.

Les délégations de fonction et de signature aux vice-présidents du CASDIS ont fait l'objet d'un arrêté de la présidente<sup>7</sup>.

Le conseil d'administration a en outre délégué certaines de ses attributions à la présidente conformément à l'alinéa 2 de l'article L. 1424-30 du CGCT en matière d'emprunts, de marchés publics et de fixation de rémunérations et règlements des frais et honoraires.

<sup>3</sup> En application de l'article L. 1424-24-2 du CGCT, les représentants du département au conseil d'administration des SDIS sont renouvelés dans les 4 mois qui suivent les élections départementales.

<sup>4</sup> Deux représentants des sapeurs-pompiers professionnels (officiers et non officiers), deux représentants des sapeurs-pompiers volontaires (officiers et non officiers) et un représentant des fonctionnaires territoriaux hors sapeurs-pompiers professionnels.

<sup>5</sup> Article L. 1424-27 du CGCT.

<sup>6</sup> L'article L. 1424-27 du CGCT dispose qu'au moins un maire, représentant les communes ou les EPCI soit élu vice-président du SDIS.

<sup>7</sup> Arrêté n° 2021-0898 du 24 septembre 2021 remplaçant l'arrêté n° 2021-0739 du 2 juillet 2021.

En matière d'emprunt, la délibération du conseil d'administration fixe un certain nombre de limites, tel que le prévoit le CGCT, notamment sur la durée et les caractéristiques des emprunts susceptibles d'être réalisés par délégation. En revanche, elle ne précise pas le montant maximum par emprunt qui pourrait être souscrit. Or, ce montant par emprunt pourrait constituer l'une des limites que pourrait préciser le conseil d'administration. Le SDIS est invité à préciser sa délibération dans ce sens.

### **1.1.2 Les commissions d'analyse des marchés**

Les membres de la commission d'appel d'offres (CAO) ont été élus lors du conseil d'administration du 21 septembre 2021. La CAO est composée de 6 membres dont 5 sont élus par le CASDIS<sup>8</sup> au scrutin de liste. Le CASDIS a fait le choix, formalisé dans son guide interne des procédures d'achat<sup>9</sup>, de mettre en place une commission chargée d'étudier les marchés passés selon une procédure adaptée (MAPA). Cette commission a pour rôle de formuler un avis au pouvoir adjudicateur préalablement à l'attribution de ces marchés. Elle est composée des mêmes membres que la commission d'appel d'offre.

La chambre relève l'intérêt de la mise en place de cette commission MAPA, non obligatoire, et considère qu'il s'agit d'une bonne pratique permettant une analyse collégiale des offres, même en procédure adaptée.

Le CASDIS du 21 septembre 2021 a également approuvé le règlement intérieur de la commission d'appel d'offres, règlement qui s'applique également à la commission MAPA. Ce règlement définit les règles de fonctionnement et d'organisation des deux commissions.

### **1.1.3 La commission administrative et technique des services d'incendie et de secours (CATSIS)**

La commission administrative et technique des services d'incendie et de secours (CATSIS) est une instance consultative dont la création est prévue à l'article L. 1424-31 du CGCT.

Elle est présidée par le directeur départemental et réunit des représentants du personnel (sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, autres personnels). Elle est consultée pour tout sujet organisationnel ou technique.

La chambre constate la tenue régulière des réunions de la CATSIS sur la période.

---

<sup>8</sup> L'article L. 1411-5 du CGCT prévoit que la CAO est présidée de droit par l'autorité adjudicatrice, non soumise à l'élection.

<sup>9</sup> Adopté par délibération du CASDIS du 19 juin 2018 modifié par délibération du CASDIS du 9 décembre 2021.

## 1.2 La documentation stratégique et administrative

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

L'article L. 1424-7 du CGCT dispose qu'un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) est élaboré sous l'autorité du Préfet. Ce dernier arrête le SDACR sur avis conforme du conseil d'administration du SDIS.

Le SDACR est l'un des outils de pilotage stratégique du SDIS qui permet une gestion efficiente des moyens affectés à la lutte contre les incendies et aux secours. À partir d'un recensement des risques, il détermine les objectifs de couverture et les moyens opérationnels qui permettront de les atteindre.

Il s'agit d'un document nécessairement évolutif (depuis la loi NOTRe<sup>10</sup>, sa révision doit intervenir tous les cinq ans sur la base d'une évaluation de l'atteinte des objectifs du précédent schéma) qui s'articule avec d'autres outils de planification tels que les contrats territoriaux de réponse aux risques et aux effets de menaces (CoTTRIM départemental et zonal) et dont découlent les documents structurants propres au SDIS (règlement opérationnel, règlement intérieur et projet d'établissement).

Le schéma en annexe 1 présente le positionnement du SDACR parmi les outils de pilotage d'un SDIS.

#### 1.2.1.1 Le SDACR en vigueur

Le SDACR du Doubs en vigueur actuellement a été approuvé par arrêté préfectoral du 11 juillet 2016<sup>11</sup>.

Ce SDACR, dit SDACR III fait suite aux deux premiers schémas : le SDACR I signé le 5 janvier 2000 et le SDACR II le 7 décembre 2007.

Le SDACR III dresse un état des lieux géographique, démographique et socio-économique du département afin d'en tirer les enseignements en termes d'impact sur l'organisation des moyens de secours. Les principales caractéristiques qui influent sur la manière de porter secours mis en avant dans le document sont la situation géographique (moyenne montagne), la présence à la fois de secteurs d'habitat aggloméré et d'un habitat rural dispersé, la hausse démographique et le vieillissement de la population ainsi qu'un tissu industriel et artisanal à préserver.

S'agissant particulièrement de la situation géographique, le SDACR III considère que « les ressources hydrographiques conséquentes n'exposent pas gravement le département aux sécheresses et, par là-même, aux feux de végétation »<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république.

<sup>11</sup> Arrêté n° 25-2016-07-11-017 portant schéma départemental d'analyse et de couverture des risques du SDIS du Doubs.

<sup>12</sup> SDACR, chapitre 1, partie 5 « synthèse – impacts liés aux caractéristiques du département », page 24.

Depuis la date d'adoption du SDACR, le département du Doubs a été concerné par d'importants épisodes de sécheresse (2018, 2019, 2020 et 2022) qui ont affecté la disponibilité de la ressource en eau potable et l'activité feux de végétation. Dès 2018, le schéma départemental d'alimentation en eau potable du Doubs exposait le risque de sécheresse et de rupture d'approvisionnement. En 2018, plusieurs sources ont connu un tarissement nécessitant l'approvisionnement en camion-citerne sur 18 communes (plus de 12 000 habitants concernés). La situation a été un peu moins critique en 2022 malgré l'intensité de l'épisode de sécheresse et grâce aux mesures mises en œuvre (interconnexion de réseaux notamment), mais des approvisionnements en camion-citerne ont malgré tout été nécessaires<sup>13</sup>.

Concernant les feux de végétation, le nombre d'interventions est corrélé directement avec les épisodes de sécheresse et a connu une hausse ces dernières années (cf. *infra* partie 4).

Ces évolutions marquées liées au changement climatique ont déjà un impact sur l'activité du SDIS qui risque fort de se renforcer à l'avenir.

La chambre invite le SDIS à prendre en compte ces évolutions dans le cadre du prochain SDACR en cours d'élaboration.

Selon l'évaluation du précédent schéma, l'organisation du SDIS tant au niveau des moyens humains, bâtimentaires que matériels a fortement évolué. Les effectifs de sapeurs-pompiers professionnels sont jugés satisfaisants ; l'enjeu majeur en matière de RH pour garantir la capacité opérationnelle du SDIS se situe au niveau des sapeurs-pompiers volontaires à la fois pour les fidéliser mais également pour accroître les disponibilités en journée hors week-end.

Concernant l'activité opérationnelle, l'analyse des données du précédent SDACR a conclu à la difficulté de prévoir son évolution et à la nécessité d'assurer un suivi régulier du nombre d'interventions afin de dégager des tendances et d'adapter l'organisation du SDIS en conséquence.

Les objectifs fixés par le SDACR II pour les risques courants portaient sur les délais de couverture (objectifs de rapidité) et le taux de réponse (seuil de rupture : fixe une limite de temps à la rupture à l'objectif de rapidité fixé)<sup>14</sup>. L'analyse de la rupture au contrat de rapidité a montré qu'aucun CIS n'a dépassé la valeur maximale tolérée et conclu à une efficacité optimale par rapport à l'organisation territoriale. Concernant les délais de couverture, fixés pour trois zones distinctes (zones rurales, zones semi-urbaines et zones urbaines), le diagnostic conclut à la réalisation des interventions dans les délais dans 92 % des cas, seules 103 communes (15,6 % de la population) sont concernées par un dépassement de délai. Ces résultats ont donné lieu à une des principales modifications du SDACR III : la redéfinition des règles de zonage du territoire départemental.

---

<sup>13</sup> Sources : schéma départemental d'alimentation en eau potable du Doubs, 2018 et présentation de la situation d'alimentation en eau potable par l'unité territoriale santé-environnement de l'ARS du Doubs, septembre 2022.

<sup>14</sup> Dans la chaîne de sollicitation, un CIS peut être dans l'incapacité de répondre ; un autre CIS est alors sollicité. Il est alors considéré que les objectifs de rapidité ne sont pas tenus. Le cumul des durées de survenue de ces situations sur une année constitue le temps de « rupture aux objectifs de rapidité ». Les limites fixées par le SDACR II sont : 2 heures/an pour la lutte contre l'incendie, 5 heures/an pour le secours à personnes. Lorsqu'un CIS dépasse un de ces seuils, son dimensionnement doit être adapté.

## RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Envoyé en préfecture le 20/10/2023

Reçu en préfecture le 20/10/2023

Publié le

ID : 025-282500016-20231020-DCA29\_20231013-DE



Il s'est agi, dans le SDACR III, de subdiviser plus finement le territoire départemental en prenant en considération des subdivisions présentant des caractéristiques opérationnelles homogènes et cohérentes. Quatre zones<sup>15</sup> ont ainsi été créées en fonction d'une part de la population mais également de la densité (pour la Z1). Une quatrième zone (Z4) concerne les lieudits isolés en milieu naturel situé à plus de 10 km d'un CIS en astreinte ou 14 km d'un CIS en garde.

Le SDACR III fixe donc des délais de couverture différents selon la zone concernée, aucun délai n'étant donné pour la Z4 mais simplement un engagement des moyens de premiers secours le plus rapide possible.

L'application du zonage défini par le SDACR III en 2016 n'est cependant entrée en application qu'en 2019 après délibération du CASDIS du 11 avril 2019.

Par ailleurs, le SDACR III a fixé un niveau d'autonomie des CIS appelé « suffisance d'armement » qui correspond à la capacité d'un CIS à répondre aux besoins opérationnels de son secteur de premier appel avec les moyens nécessaires<sup>16</sup>. La suffisance d'armement des CIS doit être supérieure à 99 %.

Le SDACR III prévoit que l'analyse de l'activité opérationnelle des risques courants doit faire l'objet d'un suivi par un comité ad hoc qui doit notamment s'assurer de la pertinence et de l'efficacité des mesures d'organisation mises en œuvre. Ce suivi a été mis en œuvre notamment avec la création du Comité de Partage des Indicateurs Opérationnels (CPIO) en 2018 (cf. *infra* 2.2.1).

Enfin, le SDACR III procède également à une analyse des risques particuliers dont le risque feux d'espaces naturels qui fait l'objet d'un développement particulier dans la quatrième partie du rapport. Globalement, l'analyse des risques particuliers se base sur une évaluation du niveau de risque et sur un scénario dimensionnant puis fixe les objectifs du SDIS 25 dans le cadre particulier de la survenue de ce scénario. La chambre constate que l'analyse des risques particuliers dans le SDACR III et les mesures organisationnelles prévues pour y faire face sont conformes aux préconisations du contrat territorial de réponse aux risques et aux effets des menaces (CoTTRIM) départemental<sup>17</sup>.

Parmi les risques particuliers, le SDACR aborde également le risque « pandémie » en fixant au SDIS des objectifs limités au transport d'urgence de victimes. Il précise également que « la mise en place de dispositifs prévisionnels de secours dans les unités de vaccinations de base, et la logistique liée aux opérations de distribution de médicament ou de vaccination ne relèvent pas du champ de compétence légale du SDIS ».

---

<sup>15</sup> Les quatre zones de risque qui constituent le découpage du territoire départemental sont présentées en annexe 2.

<sup>16</sup> La suffisance d'armement d'un CIS est calculée en retranchant de la durée totale d'une année (8 760 heures) les temps d'intervention cumulées réalisées par d'autres centres sur son secteur. Ramené à la durée totale, elle s'exprime en %.

<sup>17</sup> Les CoTTRIM (départemental et zonal) sont des démarches multisectorielles de préparation à la gestion des crises. Ils établissent un panorama des risques et des moyens de sécurité dans le double objectif d'assurer la protection et la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement et d'identifier les réponses capacitaires et leurs limites (source : décret n° 2022-1316 du 13 octobre 2022 relatif au contenu des contrats territoriaux de réponse aux risques et aux effets des menaces).

Le SDIS est intervenu fortement dans la gestion de la crise Covid en animant notamment le centre de vaccination mis en place. Cet engagement, hors de ses missions règlementaires, a été décidé au titre de la solidarité nationale dans la lutte contre la pandémie. La chambre considère qu'il serait intéressant de procéder, dans le cadre de la révision du SDACR, à une évaluation de l'impact des moyens engagés dans le cadre de cette crise sur l'exercice des missions règlementaires du SDIS et ses limites capacitaires.

### 1.2.1.2 L'élaboration du prochain SDACR

Le SDIS 25 s'est engagé dans la révision du SDACR fin 2021. Le portage du projet est confié au chef du groupement de services de l'organisation des secours. Le bureau du SDIS du 30 septembre 2021 a également délibéré pour autoriser le recrutement d'un apprenti de niveau master II « risques et environnement » afin de mener une mission de préfiguration dans le cadre de l'évaluation du SDACR et de sa révision. Le projet confié à l'apprenti prévoit, jusqu'en décembre 2022, un travail de préfiguration qui doit déboucher sur la remise d'un audit des éléments prévus au SDACR III et du niveau de couverture des risques courants et particuliers. L'objectif fixé dans la délibération est d'aboutir à la révision du SDACR et à l'approbation du SDACR IV en juin 2023.

Le SDIS 25 a donc mis en place une démarche projet pour réviser le SDACR conforme au guide méthodologique publié en 2020 par la DGSCGR. La révision du SDACR aurait dû toutefois intervenir avant l'été 2021. Le nouveau SDACR sera vraisemblablement adopté fin 2023. Il devra tenir compte de l'évolution des risques sur le territoire et fixer des objectifs de couverture ainsi que l'organisation adaptée pour y faire face. Le niveau mesuré du risque « feux de forêt » sera sans doute adapté suite à la création d'une sous-commission départementale ad hoc en 2023.

La chambre remarque que sont intervenues plusieurs modifications du règlement opérationnel ayant impacté notamment les dotations en moyens des CIS sans pour autant disposer d'une analyse actualisée des risques dans le SDACR.

Elle rappelle la nécessité de respecter l'objectif fixé en termes de délai pour la révision du SDACR afin d'intégrer les évolutions en termes de risques, notamment en matière de feux d'espaces naturels et de risque pandémique, et les enseignements de l'évaluation du SDACR III.

### 1.2.2 **Le règlement opérationnel**

L'article R. 1424-42 du CGCT dispose que le règlement opérationnel (RO) est arrêté par le préfet après avis des instances paritaires et du CASDIS.

Le RO détermine les modalités d'organisation et d'intervention des services d'incendie et de secours, l'organisation du commandement des opérations de secours et détermine les moyens humains et matériels nécessaires dans le respect des dispositions du SDACR.

## R'APPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Envoyé en préfecture le 20/10/2023
Reçu en préfecture le 20/10/2023
Publié le
ID : 025-282500016-20231020-DCA29_20231013-DE

Le préfet du Doubs a arrêté le RO le 11 juillet 2016<sup>18</sup>. Le RO est régulièrement mis à jour, il a fait l'objet de quinze arrêtés portant modification pendant la période sous revue. L'un d'entre eux (arrêté préfectoral n° 25-2020-02-19-005 du 19 février 2020) a introduit des modifications substantielles dans la chaîne de commandement, que ce soit pour la chaîne de commandement de terrain ou pour le CODIS. Cette modification particulièrement, mais également l'ensemble des arrêtés modificatifs, entraînent *de facto* des divergences entre le RO actuel et les orientations du SDACR rendant d'autant plus nécessaire la révision de ce dernier.

Le règlement opérationnel du SDIS du Doubs apparaît complet et précis quant à l'organisation de la réponse aux secours et la mise à disposition des moyens nécessaires. Il traite de l'organisation fonctionnelle et territoriale ainsi que de la mise en œuvre opérationnelle tant pour les risques courants que particuliers. Il fixe les effectifs journaliers opérationnels par centre de secours (en garde, en astreinte, de jour et de nuit) et pour le CODIS ainsi qu'un effectif minimum opérationnel en situation de crise. Le RO précise également les dotations logistiques en moyens par centre. La nature des moyens à engager pour une intervention fait l'objet d'une réponse standardisée à travers la description de départs types selon le mode adapté, premier secours ou dégradé.

La chambre note que la qualité du RO du SDIS du Doubs concourt à renforcer sa capacité à répondre à une distribution des secours efficace et adaptée aux différents territoires du département.

Ce règlement opérationnel devra être modifié autant que de besoin après la révision du SDACR.

### 1.2.3 Le règlement intérieur

Prévu par l'article R. 1424-35 du CGCT, le règlement intérieur (RI) fixe les modalités de fonctionnement des services d'incendie et de secours. Il est arrêté par l'autorité territoriale.

Le SDIS du Doubs dispose d'un règlement intérieur qui s'applique à l'ensemble des agents du SDIS (sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, personnels administratifs, techniques et spécialisés).

Le RI du SDIS 25 apparaît particulièrement complet, traitant de l'ensemble des questions qui régissent son fonctionnement, l'organisation du travail et les obligations de ses personnels. Il est très régulièrement mis à jour, à l'occasion d'une délibération du CASDIS modifiant l'organisation ou le fonctionnement des services ou d'une évolution de la réglementation.

Certaines dispositions du RI relatives à la gestion des ressources humaines nécessitent toutefois d'être revues et font l'objet de la partie 1.3.3 du présent rapport.

---

<sup>18</sup> Arrêté n° 25-2016-07-11-018 du 11 juillet 2016 portant règlement opérationnel des services d'incendie et de secours du Doubs.

## 1.2.4 L'élaboration du projet d'établissement

La formalisation d'un projet d'établissement ne constitue pas une obligation réglementaire pour les SDIS. Il s'agit néanmoins d'une feuille de route, s'appuyant sur le SDACR et le RO, qui contribue à la définition d'orientations stratégiques pour le fonctionnement des services tout en intégrant une charte des valeurs et propose des objectifs prioritaires partagés par la gouvernance et le personnel et régulièrement évalués.

L'inspection générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (IGSCGC) a, dans son rapport d'évaluation périodique de juin 2018, recommandé au SDIS d'élaborer un projet d'établissement.

Le SDIS 25 n'a pas formellement rédigé son projet d'établissement. Néanmoins, s'appuyant sur la recommandation de l'IGSCGC, le CASDIS a délibéré lors de sa séance du 11 avril 2019 sur les orientations 2019-2021 du service. Dans cette décision, le SDIS reconnaît ne pas disposer d'un projet d'établissement qui permettrait à l'ensemble du personnel de « disposer de repères globaux et lisibles quant au cap suivi collectivement ». Il a fait le choix, compte tenu des diverses échéances à venir (élections municipales et départementales de 2020 et 2021) de valider huit grandes orientations stratégiques pour les années 2019 à 2021.

Accompagné par un cabinet conseil, le SDIS s'est engagé dans la rédaction de son projet d'établissement dénommé « Cap 2028 ». Le CASDIS du 8 décembre 2022 a validé les cinq axes stratégiques du projet d'établissement qui doivent maintenant être traduits dans des fiches actions. Les actions feront ensuite l'objet d'une évaluation annuelle présentée au conseil d'administration.

La chambre note que la formalisation du projet d'établissement, en cours d'élaboration, complètera utilement les autres documents stratégiques de l'établissement.

## 1.3 L'organisation du travail et la gestion des ressources humaines

### 1.3.1 L'organisation du SDIS

Le SDIS est organisé autour de 3 groupements territoriaux, 5 groupements fonctionnels et un service de santé et de secours médical (voir organigramme en annexe 3). Les groupements fonctionnels concernent la gestion des moyens de l'établissement (services administratifs, financiers, ressources humaines, logistique) ainsi que les services de l'organisation des secours et les services de prévention des risques. Les groupements territoriaux mettent en œuvre l'ensemble des compétences du SDIS de façon déconcentrée. Outre la coordination opérationnelle des centres de secours de leur territoire, ils assurent également le lien avec les élus et les autres partenaires du SDIS.

## RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Envoyé en préfecture le 20/10/2023

Reçu en préfecture le 20/10/2023

Publié le



ID : 025-282500016-20231020-DCA29\_20231013-DE

Le SDIS 25 a engagé une réflexion pour modifier en profondeur son organisation avec une suppression à terme des groupements territoriaux et la création de 12 à 13 compagnies par bassins opérationnels. Cette réorganisation a pour but essentiel de répondre à un besoin d'appui de proximité aux chefs de centres, pour la plupart sapeurs-pompiers volontaires. La création des groupements territoriaux, consécutive à la loi de départementalisation, avait pour objectif de coordonner et de structurer les centres de secours et d'uniformiser leur gestion. La création de compagnies devrait permettre une organisation territoriale à même d'apporter une réponse de proximité au CIS notamment sur les questions de management, de gestion prévisionnelle des effectifs, de formation... Le SDIS envisage de proposer cette nouvelle organisation à effectifs constants.

### 1.3.2 Les effectifs

#### 1.3.2.1 L'évolution de l'effectif permanent et sa structuration

L'effectif permanent du SDIS comprend les sapeurs-pompiers professionnels (SPP), les personnels du service de santé et de secours médical (SSSM) et les personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS). L'effectif du SDIS a évolué comme suit :

**Tableau n° 1 : Évolution de l'effectif permanent du SDIS 2017-2021**

Personnel permanent	2017		2018		2019		2020		2021		2022		Evolution 2017-2021	
	Postes budgétaires	ETPT	Postes budgétaires	ETPT										
SPP	386	382,4	387	381,6	392	390,2	399	395,5	402	395,1	404	390,6	4,66%	2,14%
SSSM	8	7,3	8	6,3	8	7	8	7,7	8	7,3	8	7	0,00%	-4,11%
PATS	102,5	95,3	102,5	98,4	102,5	96,7	103,5	103,7	104,5	101,6	105,5	96,8	2,93%	1,57%
Total	496,5	485	497,5	486,3	502,5	493,9	510,5	506,9	514,5	504	517,5	494,4	4,23%	1,94%

Source : CA 2017 à 2021 ; 2022 : chiffres emplois budgétaires au 8/12/2022 (délibération) et ETPT SDIS 25

L'augmentation limitée des effectifs entre 2017 et 2022 a concerné essentiellement la filière incendie et secours (18 postes de SPP supplémentaires)<sup>19</sup>. Elle fait suite notamment à une délibération du CASDIS du 14 décembre 2018 approuvant un protocole d'accord sur le dialogue social 2019-2023 comportant plusieurs mesures dont le renforcement des unités opérationnelles par la création de 10 postes de SPP. Ces 10 postes s'ajoutent aux 4 postes validés en 2016 et ouverts en 2019 et 2020 pour compenser la revalorisation de l'équivalence de la garde de 24h.

<sup>19</sup> La baisse constatée en 2022 des EPTP est liée, d'après le SDIS, à un « turn over » plus important qui génère des périodes de vacances de poste avant remplacement plus nombreuses ainsi qu'au gel de quelques postes de SPP dans l'attente de la réorganisation en réflexion.

La création de ces postes avait été prévue de façon échelonnée dans le protocole :

**Tableau n° 2 : Création des postes de SPP de 2019 à 2023 suite à protocole**

Emplois de SPP créés	2019	2020	2021	2022	2023	Total
4 postes accord de 2016	2	2	0	0	0	4
10 postes accord de 2018	3	1	2	2	2	10

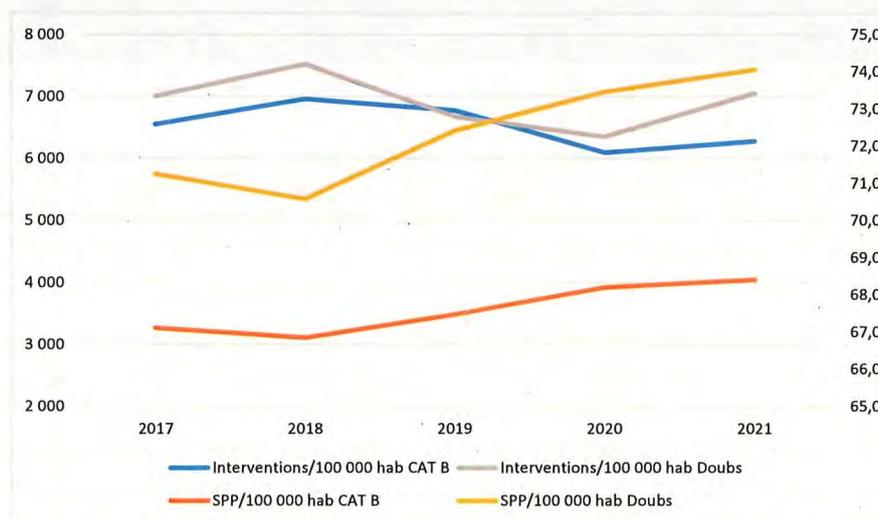
Source : SDIS 25 : délibération du CASDIS du 14 décembre 2018

Néanmoins, les créations ont été plus rapides puisque les 10 postes prévus dans l'accord ont été ouverts en 2019 (3), 2020 (3), 2021 (2) et 2022 (2)<sup>20</sup>.

La chambre constate que cette hausse des effectifs de SPP n'est pas liée à une évolution du risque qui aurait donné lieu à une modification du SDACR. Le nombre d'interventions n'a, par ailleurs, pas augmenté significativement entre 2017 et 2021 (cf. *infra* 2.2 L'activité opérationnelle). La chambre note également que le rapport de l'inspection générale de la sécurité civile de 2018, comme le SADCR en 2016, considéraient le nombre de SPP bien adapté au risque identifié.

L'armement en SPP du SDIS du Doubs est supérieur à la moyenne des SDIS de catégorie B<sup>21</sup> et l'évolution des effectifs est plus rapide alors que le niveau des interventions est sensiblement identique (légèrement supérieur pour le SDIS 25) :

**Graphique n° 1 : Évolution 2017-2021 des effectifs de SPP et des interventions pour 100 000 habitants**



Source : SDIS 25 (rapports d'activité, tableau des effectifs), DGSCGC statistiques nationales

<sup>20</sup> Source : DOB 2023.

<sup>21</sup> 35 SDIS métropolitains sont classés de catégorie B sur la période.

## R'APPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Envoyé en préfecture le 20/10/2023

Reçu en préfecture le 20/10/2023

Publié le



ID : 025-282500016-20231020-DCA29\_20231013-DE

Si l'on considère la charge opérationnelle des SPP<sup>22</sup>, cette dernière est restée relativement stable depuis 2017 (contrairement à la charge opérationnelle globale), la hausse des effectifs n'est pas corrélée à l'activité.

Tableau n° 3 : Évolution de la charge opérationnelle et des effectifs de SPP

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2017-2022	Evolution annuelle moyenne
Charge opérationnelle	226 965	238 267	220 451	212 914	237 608	241 178	6,26%	1,44%
Dont charge opérationnelle SPP	73 914	76 246	70 517	65 185	73 188	72 168	-2,36%	-0,21%
Nombre de SPP (en ETPT)	382,4	381,6	390,2	395,5	395,1	390,6	2,14%	0,43%

Source : SDIS 25 (tableau des effectifs CA et rapports d'activité)

De manière générale, le SDIS du Doubs apparaît bien doté en emplois permanents. La présence de trois agglomérations constituant autant de bassins de risque explique en partie un nombre de SPP important. Le SDIS occupe en 2021 le 5<sup>ème</sup> rang (sur 35) au niveau du coût des charges de personnel par habitant (67 € par habitant), la moyenne se situant à 58 €, la médiane à 56 €.

Considérant les charges de personnel qui représentent une part prépondérante dans les dépenses de fonctionnement du SDIS et la trajectoire financière peu favorable du SDIS 25 (cf. *infra* 3.2 Analyse de la situation financière), la chambre invite le SDIS à porter une attention particulière sur l'évolution des effectifs à l'avenir, particulièrement les effectifs de SPP.

Concernant la structuration des effectifs de SPP, le SDIS 25 dispose d'un taux d'encadrement maîtrisé (officiers et sous-officiers), plutôt inférieur à la moyenne constatée dans les SDIS de catégorie B malgré un certain rattrapage constaté depuis 2017 :

Tableau n° 4 : Répartition des grades au sein du SDIS en 2021 et évolution 2017-2021

	Nombre de postes 2021 en % des effectifs		Evolution du nombre de postes 2017-2021	
	SDIS 25	SDIS Catégorie B	SDIS 25	SDIS Catégorie B
Officiers	21,4	19,4	+ 13,5%	+ 7%
Sous-officiers	51,9	58,9	+ 4%	- 2,2%
<b>Sous-total encadrement</b>	<b>73,3</b>	<b>78,3</b>		
Sapeurs et gradés	26,7	21,7	+ 0,9%	+ 4,7%

Source : SDIS 25 (tableau des effectifs) et DGSCGC statistiques nationales

Le SDIS 25 respecte les ratios d'encadrement réglementaire, se situant en deçà des effectifs maximums autorisés<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> La charge opérationnelle s'exprime en homme heure. Elle est le produit, pour chaque intervention, du nombre d'agents engagés et de la durée de l'intervention.

<sup>23</sup> À l'exception du nombre de postes de commandants qui se situe au maximum autorisé. Arrêté du 20 avril 2012 modifié par l'arrêté du 26 janvier 2017 fixant le nombre maximum d'officiers en fonction dans les groupements et articles R. 1424-1 et R. 1424-2 du CGCT.

### 1.3.2.2 Les sapeurs-pompiers volontaires

Le SDIS du Doubs compte un nombre de sapeurs-pompiers volontaires (SPV) important, plutôt en hausse contrairement à la situation moyenne des SDIS de même catégorie :

**Tableau n° 5 : Nombre de SPV du corps départemental (hors SSSM) 2017-2021 (SDIS du Doubs et SDIS de catégorie B)<sup>24</sup>**

	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2017-2021	Evolution moyenne annuelle
Nombre de SPV SDIS Doubs	2 280	2 300	2 374	2 354	2 367	3,82%	0,95%
Nombre de SPV SDIS Catégorie B	76 819	77 351	75 903	75 076	74 686	-2,78%	-0,70%
SPP intégrés pour 100 000 habitants SDIS Doubs	426	428	441	437	437		
SPP intégrés pour 100 000 habitants SDIS Catégorie B	311	313	315	313	313		

Source : SDIS 25 (tableau des effectifs) et DGSCGC statistiques nationales

La charge opérationnelle des SPV ainsi que la part qu'elle représente sur la charge globale a augmenté pendant la période sous revue.

**Tableau n° 6 : Évolution de la charge opérationnelle et des effectifs de SPV**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2017-2022	Evolution annuelle moyenne
Charge opérationnelle	226 965	238 267	220 451	212 914	237 608	241 178	6,26%	1,44%
Dont charge opérationnelle SPV	152 424	161 809	150 577	148 400	165 172	169 005	10,88%	2,28%
Part dans la charge totale	67,16%	67,91%	68,30%	69,70%	69,51%	70,07%		

Source : SDIS 25 (tableau des effectifs et rapports d'activité)

En définitive, l'augmentation de la charge opérationnelle du SDIS 25 a été entièrement absorbée par les SPV dont le nombre a légèrement évolué.

Depuis 10 ans, le SDIS 25 est engagé dans une démarche proactive afin de promouvoir le volontariat. Un premier plan a été conclu en 2012, avant même l'élaboration de la stratégie nationale<sup>25</sup>. Son bilan a été présenté lors du CASDIS du 12 mars 2020. Les nombreuses actions prévues ont permis, entre 2012 et 2019, d'améliorer sensiblement le taux de renouvellement des SPV du corps départemental (proche de 0, il est de + 3,24 % en 2019)<sup>26</sup> contribuant ainsi à augmenter le nombre de SPV.

<sup>24</sup> Le nombre est demeuré stable en 2022 avec 2 360 SPV.

<sup>25</sup> Plan d'action national « Engagement pour le volontariat » signé le 11 octobre 2013.

<sup>26</sup> Le taux de renouvellement correspond à la différence entre le nombre d'engagements et le nombre de résiliations sur l'effectif total de SPV.

## R'APPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Envoyé en préfecture le 20/10/2023	
Reçu en préfecture le 20/10/2023	
Publié le	
ID : 025-282500016-20231020-DCA29_20231013-DE	

Le SDIS 25 poursuit cette politique avec l'adoption, le 12 mars 2020, d'un nouveau plan d'actions 2020-2022 autour de 3 chantiers : susciter des vocations, pérenniser l'engagement et renforcer l'appui à l'encadrement volontaire des CIS. Ce plan est en cohérence avec le plan national 2019-2021. Il est également complémentaire au plan d'action d'optimisation de l'organisation structurelle, territoriale et fonctionnelle du SDIS adopté lors du CASDIS du 11 avril 2019. Ce dernier comporte en effet un volet significatif pour promouvoir le volontariat.

Le plan d'actions 2020-2022 comprend une action visant à développer un dispositif d'engagement différencié pour les SPV. L'engagement différencié consiste à recruter des SPV qui ne s'engageront pas sur l'ensemble des missions prévues à l'article R. 723-3 du code de la sécurité intérieure<sup>27</sup> mais sur au moins l'une d'entre elles. S'appuyant sur une expérimentation menée sur un CIS, le CASDIS a délibéré le 11 octobre 2022 pour approuver la généralisation du dispositif. Cette action devrait permettre d'ouvrir plus largement l'accès au volontariat tout en améliorant la réponse opérationnelle du SDIS.

La chambre constate que le SDIS conduit des actions volontaristes pour promouvoir le recrutement des SPV, actions qui permettent de maintenir et de fidéliser les effectifs.

### 1.3.2.3 Le potentiel opérationnel journalier (POJ)

Le règlement opérationnel définit, conformément à l'article R. 1424-39 du CGCT, les effectifs journaliers opérationnels (EJO) nécessaires pour faire face à la charge opérationnelle et aux missions annexes qui y sont rattachées. L'EJO est constitué des SPP et des SPV de garde et des SPV d'astreinte. Les EJO sont différents selon la typologie et le classement du centre de secours sur la base des armements minimums réglementaires<sup>28</sup>.

L'ensemble des EJO des centres constitue le potentiel opérationnel journalier (POJ) du SDIS. Pour le SDIS du Doubs, le POJ s'établit à 82 SP pour 100 000 habitants en journée, et 80 SP pour 100 000 habitants de nuit (voir tableau en annexe 4). Le POJ moyen des SDIS de catégorie B est de 52 SP pour 100 000 habitants. C'est le POJ d'astreinte qui est beaucoup plus élevé pour le SDIS 25 par rapport à la moyenne (entre 65 et 68 SP pour 100 000 habitants contre 35).

Globalement, le SDIS 25 bénéficie d'un potentiel opérationnel plus conséquent que la moyenne des SDIS, ce qui explique les effectifs plus importants notés *supra*. Ce potentiel découle directement du SDACR et son niveau élevé est particulièrement dû au maillage territorial des centres de secours de première intervention (CPI) et des centres de secours de catégorie G<sup>29</sup>, armés par des SPV en astreinte.

<sup>27</sup> Ces missions sont : le secours et les soins d'urgence aux personnes ; la lutte contre les incendies et la protection des personnes, des biens et de l'environnement.

<sup>28</sup> *A minima*, une mission de lutte contre l'incendie requiert un engin-pompe et 6 SP ; une mission de secours d'urgence aux personnes, un véhicule de secours à victime armé de 3 SP ; les autres missions doivent conduire à engager un véhicule et 2 SP.

<sup>29</sup> Un CIS en classement fonctionnel de type G est un centre de secours renforcé ne disposant pas d'une garde en caserne (fonctionnement avec 9 SP en astreinte).

### 1.3.3 Le temps et l'organisation du travail

Comme vu *supra*, l'organisation du travail et les différents actes de gestion du personnel s'appuient sur le règlement intérieur. Les lignes directrices de gestion 2021-2026 ont été adoptées par un arrêté de la présidente du 11 décembre 2020. Elles précisent les enjeux en matière de gestion des ressources humaines pour les années à venir et, notamment, les objectifs de maîtrise de la masse salariale et de renforcement de la diversité dans les recrutements.

Les lignes de gestion apparaissent complètes, détaillées et précises.

#### 1.3.3.1 Certaines dispositions sur le temps de travail non conformes

Que ce soit pour la filière SPP ou pour les PATS, la durée du temps de travail est fixée conformément à la réglementation à 1 607 h par an. Il subsiste cependant une exception pour les opérateurs et chefs opérateurs du CODIS pour lesquels le règlement intérieur définit une durée du travail de 1 547 h, durée non légale. En cours d'instruction, le SDIS 25 a précisé que le temps de travail des opérateurs et chefs opérateurs du CODIS n'incluait pas, par omission, le temps de passage des consignes inscrit au règlement opérationnel. Le règlement intérieur a, depuis, été modifié sur ce point lors de la réunion du CASDIS du 1<sup>er</sup> juin 2023.

L'annexe 33 du règlement intérieur fixe les modalités relatives aux droits à congés pour les SPP en SHR<sup>30</sup> et les PATS. Pour une durée de travail à temps complet de 36 h hebdomadaire sur 5 jours, le nombre de jours de congés annuels est de 31 (hors jours de fractionnement). Cette disposition n'est pas réglementaire en ce sens qu'elle ne distingue pas les congés des jours de réduction du temps de travail (RTT). Or, ces jours ne se confondent pas car ils sont régis par des règles différentes notamment en ce qui concerne le régime d'attribution lors des arrêts maladie.

En effet, la période pendant laquelle un agent bénéficie d'un congé pour raison de santé<sup>31</sup> ne génère pas de jours RTT<sup>32</sup>, ces derniers étant liés au dépassement de la durée annuelle de travail. En l'espèce, la non distinction entre jours de congés et jours RTT dans le règlement intérieur ne permet pas d'impacter les crédits RTT par l'absentéisme. Le respect de la réglementation fixerait, pour les agents concernés à temps complet, le nombre de jours de congés à 25 avec 6 jours de RTT.

La réduction du nombre de jours RTT doit être faite à due proportion du nombre de jours d'absence : sur la base de 228 jours travaillés, il est calculé un quotient de réduction<sup>33</sup> afin de déterminer le nombre de jours à amputer. Dès que la durée d'absence atteint, consécutivement ou cumulativement, le quotient, un jour RTT est supprimé. En l'occurrence, pour un agent PATS ou SPP en SHR à temps plein, cela revient à enlever un jour de RTT tous les 38 jours d'absence.

<sup>30</sup> Les SPP en SHR (service hors rang) sont des SPP affectés à des missions non opérationnelles

<sup>31</sup> Sont concernées les absences pour raison de santé suivantes : congés de maladie ordinaire, de longue maladie, de longue durée, de grave maladie et, de manière générale, les jours non travaillés quel qu'en soit le motif à l'exception des autorisations d'absence dans le cadre du droit syndical et les autorisations d'absence assimilés à du temps de travail effectif.

<sup>32</sup> Circulaire n° NOR MFPF1202031C relative aux modalités de mise en œuvre de l'article 115 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

<sup>33</sup> Ce quotient est égal au nombre de jours travaillés par an divisé par le nombre de jours RTT.

## RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Envoyé en préfecture le 20/10/2023

Reçu en préfecture le 20/10/2023

Publié le



ID : 025-282500016-20231020-DCA29\_20231013-DE

À l'invitation de la chambre, le SDIS 25 a modifié l'annexe 33 du règlement intérieur lors de la réunion du CASDIS du 1<sup>er</sup> juin 2023.

L'annexe 32 du règlement intérieur fixe les congés exceptionnels et les autorisations d'absence.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique a modifié les dispositions relatives aux autorisations spéciales d'absence liées à la parentalité ou octroyées à l'occasion de certains événements familiaux. Elles sont dorénavant prévues à l'article L. 622-1 du code général de la fonction publique (CGFP).

Selon l'origine juridique dont résulte l'autorisation, on distingue les autorisations spéciales d'absence de droit prévues notamment dans le CGFP et les autorisations d'absence discrétionnaires pour lesquelles l'établissement public doit préciser le contenu et les conditions d'octroi.

L'annexe 32 au règlement intérieur prévoit trois sortes d'absence : les congés exceptionnels, les autorisations d'absence sur le temps de travail et les autorisations d'absence non comptabilisées en temps de travail. L'annexe 32 ne respectait pas, sur plusieurs points, la réglementation en vigueur.

S'agissant, par exemple, des autorisations d'absence sur le temps de travail, il était précisé qu'aucune de ces autorisations n'était accordée de droit. Or, l'article 622-2 du CGFP dispose que l'autorisation spéciale d'absence pour le décès d'un enfant est octroyée de droit<sup>34</sup>. De même, ces autorisations comprenaient, par exemple, la participation à un jury d'assise qui est également une autorisation de droit. De manière générale, les modalités des autorisations spéciales de droit s'imposent à l'autorité territoriale et ne nécessitent pas de décision de l'assemblée délibérante ou d'avis du comité technique.

S'agissant des congés exceptionnels, l'annexe 32 au règlement intérieur disposait qu'ils sont accordés de droit. Or, cette annexe prévoyait des congés exceptionnels au titre des médailles d'honneur ou médailles de la sécurité intérieure. L'octroi de ces congés ne s'appuyait sur aucune base légale. Le nombre de jours de congés octroyés pouvait être pourtant très élevé (jusqu'à 17 jours pour une médaille d'honneur Grand'or).

L'article 47 de la loi n° 2019-829 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoit l'harmonisation de la durée du temps de travail de l'ensemble des agents publics en supprimant les régimes dérogatoires à la durée légale du temps de travail. Son application implique la suppression des congés extralégaux et autorisations d'absence non règlementaires. Les jours de congés octroyés pour l'attribution de médailles n'ont pas de base légale et ne peuvent être conservés.

En cours de contrôle, le SDIS 25 a modifié l'annexe 32 de son règlement intérieur afin d'apporter une clarification entre les autorisations de droit et les autorisations dont les modalités sont propres à l'établissement et surtout a supprimé les autorisations ne disposant pas de base légale et contrevenant au respect de la durée légale du travail ; et ce, par délibération du CASDIS du 1<sup>er</sup> juin 2023.

<sup>34</sup> Disposition créée par la loi n° 2020-692 du 8 juin 2020.

### 1.3.3.2 Les heures supplémentaires : indemnités horaires et indemnités forfaitaires

Le règlement intérieur prévoit les règles de comptabilisation du temps de travail et l'éventuelle réalisation d'heures supplémentaires<sup>35</sup>. L'annexe 39 en précise les modalités : indemnités liées à des contreparties en travaux supplémentaires (IFTS) pour les officiers SPP et paiement des heures supplémentaires (IHTS) pour les agents de catégorie C et B (autres que ceux percevant l'IFTS) PATS et SPP. Les heures supplémentaires et complémentaires rémunérées au titre des IHTS et des IFTS correspondent, en 2021 à environ 19 ETP (10 IHTS et 9 IFTS).

S'agissant des heures supplémentaires et complémentaires, ces dernières ont évolué très sensiblement sur la période.

**Tableau n° 7 : Évolution des IHTS par cadre d'emploi entre 2017 et 2021 (nombre d'heures)**

	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2017-2020
<i>Filière administrative</i>	14	34	15	3 889	2 917	20298,60%
<i>Filière technique</i>	902	832	939	2 822	3 612	300,34%
<i>Filière incendie et secours</i>	6 222	6 280	9 728	6 056	10 150	63,12%
<b>TOTAL</b>	<b>7 139</b>	<b>7 145</b>	<b>10 682</b>	<b>12 767</b>	<b>16 679</b>	<b>133,64%</b>

Source : rapports d'orientations budgétaires SDIS 25

L'évolution est très significative pour les PATS que ce soit dans la filière administrative ou technique. Particulièrement, l'année 2020, malgré les périodes de confinement, a connu une forte hausse des heures supplémentaires.

Interrogé sur ce point, le SDIS précise que les situations nouvelles et complexes ont généré de nombreuses heures supplémentaires pour les personnels des filières administrative et technique.

La chambre a procédé au contrôle des IHTS versées pour un panel d'agents de catégories C et B relevant des filières administrative et technique<sup>36</sup> sur la période 2019-2021. Globalement, il ressort de ce contrôle par sondage que des IHTS sont versées douze mois sur douze pour certains cadres d'emploi depuis l'année 2020 (début des versements en mars avec rappel des mois de janvier et février).

L'annexe 39 dispose que, pour les PATS relevant de certains grades, le paiement d'heures supplémentaires est possible dans une limite annuelle (60, 120 ou 160 h par an selon le cadre d'emploi). Ce sont ces niveaux d'IHTS qui se retrouvent pour le panel étudié. La chambre constate que ce qui est défini dans le règlement intérieur comme une limite est en définitive le niveau de versement d'heures supplémentaires pour les cadres d'emploi concernés. Le nombre d'heures indemnisées est stable pour les agents administratifs et variable, mais avec une base fixe, pour les agents techniques. Les agents à temps partiel bénéficient également d'un versement au prorata de leur temps de travail.

<sup>35</sup> Article 155 pour les PATS et 101 à 103 pour les SPP.

<sup>36</sup> Filière administrative : 12 adjoints administratifs (sur 36) et 10 rédacteurs (sur 22). Filière technique : 10 adjoints techniques et agents de maîtrise (sur 23).

## RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Envoyé en préfecture le 20/10/2023

Reçu en préfecture le 20/10/2023

Publié le

ID : 025-282500016-20231020-DCA29\_20231013-DE



Or, le versement des IHTS rémunèrent des heures supplémentaires effectivement réalisées à la demande expresse de l'autorité territoriale au-delà des bornes horaires définies par le cycle de travail<sup>37</sup>. Elles ne sauraient avoir un caractère automatique et forfaitaire, comme constaté pour certaines catégories d'emplois, à défaut le versement de ces indemnités serait irrégulier.

**Recommandation n° 1.** : S'assurer que l'indemnisation des IHTS est la contrepartie effective d'heures supplémentaires réalisées

S'agissant des IFTS, ces dernières sont versées aux officiers SPP en contrepartie, comme le précise l'annexe 39, d'heures supplémentaires effectuées.

Sur la période 2017-2021, le nombre d'heures indemnisées au titre des IFTS s'élève en moyenne à 17 000 heures, avec une tendance à la baisse :

**Tableau n° 8 : Nombre d'heures indemnisées au titre des IFTS 2017-2021**

	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2017-2020
Nombre d'agents concernés	114	101	121	89	84	-26,32%
Nombre d'heures	18 480	18 182	19 935	14 840	14 000	-24,24%

Source : rapports d'orientations budgétaires SDIS 25

Le SDIS 25 a défini le degré de modulation des IFTS en fonction du grade et de la fonction occupée par l'agent bénéficiaire. En contrepartie, les agents réalisent des heures supplémentaires (160 h sauf pour les chefs de groupements et leurs adjoints, 200 h). L'annexe 39 précise que les agents n'ayant pas réalisé le volume d'heures supplémentaires au 31 décembre de l'année doivent régulariser leur situation.

Un taux modéré est prévu, applicable aux agents pour lesquels une contre-indication à réaliser des heures supplémentaires « au taux plein » a été reconnue par un médecin du SSSM.

Interrogé sur la question, le SDIS 25 précise que, dans le cas d'une perception des IFTS à taux modéré, aucune heure supplémentaire n'est exigée.

Or, les IFTS correspondent à une compensation de sujétions horaires et ne sauraient être assimilées à un régime indemnitaire. Leur versement sans compensation de service supplémentaire effectué ne respecte pas la réglementation en vigueur.

La chambre invite le SDIS à reconsidérer les modalités de versement des IFTS à taux modéré. Le SDIS a précisé que cette disposition, bien que non appliquée, serait supprimée à l'avenir.

<sup>37</sup> Décret n° 2002-598 du 25 avril 2002 modifié par le décret n° 2010-310 du 22 mars 2010.

### 1.3.3.3 La gestion des comptes épargne-temps (CET)

Les personnels du SDIS 25 disposent par ailleurs de comptes épargne-temps (CET) qui peuvent avoir une incidence budgétaire notable sur l'avenir et dont l'évolution interroge.

**Tableau n° 9 : Évolution de l'usage du CET entre les exercices 2017 et 2021**

	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution 2017-2021	Evolution annuelle
Nombre d'agent disposant d'un CET	199	235	233	245	296	48,74%	10,80%
Nombre de jours sur les CET au 31/12	5 068	5 277	6 407	7 238	8 301	63,79%	13,30%
Nombre de jours versés sur l'année	845	952	1 082	1 439	1 293		12,29%
Accroissement annuel	759	654	809	1 271	1 063		12,65%

Source : SDIS 25 (rapports d'orientations budgétaires 2017 à 2023)

Le nombre de jours déposés chaque année, comme l'accroissement annuel<sup>38</sup>, connaissent une hausse très rapide.

La chambre note par ailleurs une augmentation très importante des jours déposés sur le CET en 2020 (+ 33 % du nombre de jours déposés par rapport à 2019 et + 57 % de l'accroissement annuel). Or, l'exercice 2020 a été marqué par la crise sanitaire et une période importante de confinement.

Le SDIS 25 a fait le choix de ne pas recourir à la possibilité d'imposer aux agents de poser 5 jours de congés pendant la période de confinement telle que prévue par l'ordonnance du 15 avril 2020. La chambre note que cette décision, favorable aux agents, a contribué à générer un nombre de journées déposées sur les CET beaucoup plus élevé que les années précédentes et représente un coût potentiel important pour l'établissement.

Globalement, le stock de jours sur les CET représente une charge latente qui peut potentiellement impacter significativement les finances du SDIS.

Compte tenu de la répartition des CET entre les différents cadres d'emploi (sur les trois catégories A, B et C) qui détermine le montant de l'indemnisation par jour, et en prenant en compte les fractions supérieures à 15 jours, le montant total de la charge potentielle des CET du SDIS 25 peut être évalué à plus de 400 000 €. L'annexe 30 au règlement intérieur ne prévoit une possibilité d'indemnisation qu'en cas de départ en retraite, mutation ou mise à disposition de l'agent, ce qui limite le risque financier.

<sup>38</sup> L'accroissement annuel est la différence entre le nombre de jours déposés et le nombre de jours utilisés ou rémunérés dans l'année.

#### 1.3.3.4 Une organisation du travail des SPP basée sur la garde de 24 h

Le temps de travail des SPP est défini par le décret du 31 décembre 2001 modifié<sup>39</sup>. Ce décret pose comme règle le principe d'une durée de travail effectif qui ne peut excéder 12 h consécutives mais prévoit une dérogation qui autorise le CASDIS, après avis du comité technique, à organiser le travail avec des gardes de 24 h (G24).

Le CASDIS fixe également le temps d'équivalence, c'est-à-dire le temps de travail pendant lequel le SPP est considéré comme effectuant un travail effectif. Le CASDIS du Doubs a fixé le temps d'équivalence de la G24 à 17.1 h.

L'organisation des gardes dans les CSP du SDIS 25 est majoritairement axée sur des gardes G24. L'annexe 30 du règlement intérieur fixe le temps de travail et le nombre de gardes des SPP. Dans les 4 CSP, le ratio de temps de travail en G24 varie entre 75 et 80 %. Ce fonctionnement est encore majoritaire dans les SDIS.

La Cour des comptes a pourtant souligné, dans son rapport de 2019<sup>40</sup>, que ce mode d'organisation n'était pas le plus efficient puisqu'il contribuait à générer de nombreuses gardes sans intervention et ne permettait pas d'adapter l'organisation aux variations de fréquence d'interventions.

Outre le fait que le modèle français du temps d'équivalence, appliqué par de nombreux SDIS, présente une fragilité juridique au regard du droit européen<sup>41</sup>, l'organisation en G24 présente une grande rigidité qui n'est plus en adéquation avec les progrès réalisés dans le domaine de la prévisibilité de l'activité. Le SDIS du Doubs est par ailleurs en pointe dans ce domaine (voir *infra* 2.3.2).

La mise en place par le SDIS 25, d'un potentiel journalier opérationnel variable sur les CSP entre la journée et la nuit, voire entre les jours de la semaine, est déjà une avancée. La chambre invite le SDIS 25 à aller plus loin en étudiant une organisation opérationnelle des gardes optimisée en développant les gardes de plus courte durée et utilisant au mieux le régime des astreintes tel que le propose la Cour des comptes dans son rapport<sup>42</sup>. Cette réflexion pourra utilement s'appuyer sur des expériences conduites dans d'autres SDIS et tiendra compte des caractéristiques propres au SDIS du Doubs, notamment la présence des CSP en zone urbanisée.

---

<sup>39</sup> Décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels.

<sup>40</sup> Rapport public thématique de la formation inter-juridiction « Les personnels des SDIS et de la sécurité civile », mars 2019.

<sup>41</sup> La directive 2003/88/CE du parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail considère que le temps de travail correspond à toute période durant laquelle le travailleur est au travail, à la disposition de l'employeur et dans l'exercice de son activité et ou de ses fonctions. Cette définition s'oppose au temps de repos et le droit européen ne fixe pas de régime entre ces deux notions tel que peut le faire le système de l'équivalence pour les gardes de 24 h.

<sup>42</sup> Les personnels des SDIS et de la sécurité civile, 26 mars 2019

### 1.3.3.5 Le cas des doubles statuts et le respect du temps de travail

Les agents du SDIS, quel que soit leur cadre d'emploi, peuvent effectuer des services en qualité de SPV. Le règlement intérieur fixe les conditions d'exercice du double statut pour les SPP et pour les PATS.

La question du calcul du temps de travail et son application au statut particulier du volontariat fait débat au regard de l'application du droit européen et de sa définition du « temps de travail » (directive du parlement européen n° 2003/88/CE *op cit*). Un arrêt de la Cour de justice de l'Union Européenne a défini le temps de garde réalisé par les SPV comme du temps de travail<sup>43</sup>. Cet arrêt de 2018 a, depuis, été confirmé et précisé par deux autres arrêts de la Cour de justice de l'UE<sup>44</sup>. Enfin, le Conseil d'État a, sans contester le système français d'équivalence (cf. *supra*) qui intervient dans le calcul de la rémunération, confirmé qu'une période de garde de 24 h correspond à 24 h de travail effectif<sup>45</sup>.

L'équipe de contrôle a procédé à une étude sur le temps de service des doubles statuts sur l'exercice 2021. La base de l'échantillon correspond aux 50 SPV qui ont effectué le plus de gardes en 2021. Parmi ceux-ci, 7 SPV sont des agents du SDIS 25 (4 PATS et 3 SPP). Les 7 agents en double statut ont tous réalisé plus de 2 256 heures sur l'année<sup>46</sup> (équivalent à une activité de 48 heures hebdomadaire pendant 47 semaines) :

**Tableau n° 10 : Temps de travail en 2021 pour 7 agents doubles statuts<sup>47</sup>**

	Cadre d'emploi	Temps de travail effectif	Heures supplémentaires	Temps de travail SPV	Total
Agent n°1	PATS	1 607,0	145,5	1 212,0	2 964,5
Agent n°2	PATS	1 607,0	91,6	595,6	2 294,3
Agent n°3	PATS	1 607,0	275,0	735,7	2 617,7
Agent n°4	SPP	2 124,5	0,0	1 187,5	3 312,0
Agent n°5	PATS	1 607,0	80,0	733,3	2 420,3
Agent n°6	SPP	2 096,9	0,0	419,9	2 516,8
Agent n°7	SPP	2 124,5	150,0	439,8	2 714,3

Source : fiches de paie et d'indemnité SPV 2021

Par ailleurs, l'annexe 15 au règlement intérieur qui fixe les obligations annuelles de service des SPV prévoit, par exemple, qu'un SPP double statut peut être affecté de garde au CODIS sous réserve d'effectuer un minimum de 18 gardes de 12 h. Pour un SPP du CSP de Besançon Centre, cela revient à réaliser un temps de travail effectif de 2 340 heures, supérieur aux 2 256 heures légales.

<sup>43</sup> Arrêt de la Cour (5<sup>ème</sup> chambre) du 21 février 2018, dit arrêt Matzak.

<sup>44</sup> Deux arrêts de la Cour (grande chambre) du 9 mars 2021.

<sup>45</sup> Conseil d'État, 3<sup>ème</sup> chambre, 4 novembre 2020, n° 429502, Inédit au recueil Lebon.

<sup>46</sup> Le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 modifié par le décret n° 2013-1186 du 18 décembre 2013 fixe la durée du temps de travail à ne pas dépasser pour les SPP à 1 128 heures par période de 6 mois.

<sup>47</sup> Hors temps passé en astreinte.

## RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Envoyé en préfecture le 20/10/2023

Reçu en préfecture le 20/10/2023

Publié le

ID : 025-282500016-20231020-DCA29\_20231013-DE



Si la question de l'application de la directive européenne sur le temps de travail aux SPV fait encore l'objet d'importants débats en France, la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des risques est engagée, comme le précise la Cour des comptes dans son rapport de 2019<sup>48</sup>, dans une double démarche : rendre l'organisation du travail dans les SDIS compatible avec le droit européen et obtenir une renégociation du texte européen pour exclure les SPV du champ de la directive.

La possibilité d'exercer une activité de SPV pour les personnels du SDIS apporte une plus-value incontestable en matière de renfort opérationnel dans les zones rurales du département mais également en matière de formation ou d'encadrement des SPV.

Néanmoins, le niveau de sollicitation observé notamment pour certains doubles statuts n'apparaît pas compatible avec la prise des temps de repos et il est nécessaire, dans un souci de santé et de sécurité au travail, que ces derniers soient respectés. Le SDIS peut identifier le temps réalisé pour chaque activité des SPV avec les différents outils dont il dispose. Il ne réalise cependant pas de contrôle automatisé et systématique, ce qui lui permettrait pourtant de s'assurer du non dépassement du temps de travail autorisé.

La chambre invite le SDIS à mettre en place un processus de contrôle du respect des temps de repos règlementaires.

## 2 LA COUVERTURE DES RISQUES ET L'ACTIVITE OPERATIONNELLE

### 2.1 Les risques à couvrir

L'organisation et le fonctionnement du SDIS, son dimensionnement, sont corrélés à la typologie des risques couverts tels que définis dans les CoTTRIM et le SDACR.

Les risques sont de deux natures :

- Les risques courants qui ont une probabilité d'occurrence significative et une gravité à l'échelle globale de la société plutôt faible. Ce sont eux qui constituent l'essentiel de l'activité du SDIS (secours à personne, incendies, accidents sur la voie publique) et vont permettre de dimensionner le service ;
- Les risques particuliers ordinaires (événements fréquents nécessitant la mise en œuvre de moyens spécifiques), graves (événements rares et de gravité assez importante nécessitant une organisation adaptée) et majeurs (événements très peu fréquents et particulièrement graves pour lesquels les seuls moyens du SDIS 25 ne seront pas suffisants).

Le SDACR III s'est appuyé sur le diagnostic et l'analyse du précédent schéma pour définir les risques et dimensionner le service.

---

<sup>48</sup> Cour des comptes, « Les personnels des SDIS et de la sécurité civile », *op cit.*

Concernant les risques courants, ce sont les secours à personne qui représentent la majeure partie de l'activité opérationnelle du SDIS. Pour les risques particuliers (risques naturels, industriels, sanitaires ...), après en avoir dressé l'inventaire, le SDACR définit des scénarios dimensionnants. Les scénarios se basent sur les hypothèses d'occurrence du risque et son niveau de gravité. Le SDACR définit ensuite les objectifs opérationnels pour chacun des risques identifiés sur le département.

## **2.2 L'activité opérationnelle**

### **2.2.1 Le comité de partage des indicateurs opérationnels (CPIO)**

Le SDIS 25 a décidé de mettre en place, en 2018, un comité de partage des indicateurs opérationnels (CPIO).

Ce comité réunit les services du SDIS, les élus et les représentants du personnel afin de partager l'ensemble des informations concernant l'activité opérationnelle. Le CPIO est structuré autour de trois instances : un groupe projet qui travaille sur un plan d'actions décliné à partir des problématiques relevées des données opérationnelles, un comité technique qui analyse les propositions et en assure le suivi et un comité plénier associant les élus qui se réunit deux fois par an.

Plusieurs indicateurs ont été définis permettant d'appréhender l'activité opérationnelle, la charge en hommes heures, la répartition des missions par jours de semaine et créneaux horaires, le suivi des délais d'intervention et des EJO, les taux de sollicitation des effectifs..., toutes ces données étant disponibles pour chacun des CIS.

Un bilan annuel de l'ensemble des indicateurs ainsi que de la réponse opérationnelle, avec son évolution sur les dernières années, est présenté au CPIO.

Le SDIS dispose ainsi d'un outil de pilotage basé sur des données extrêmement précises permettant de mesurer l'efficacité de son organisation et le respect des objectifs du SDACR. Il a fait le choix de partager cet outil permettant que soit élaboré collectivement un plan d'actions visant à améliorer son intervention.

La chambre souligne cette initiative comme étant une bonne pratique qui optimise le pilotage opérationnel de l'établissement.

## 2.2.2 L'évolution des interventions et de la charge opérationnelle

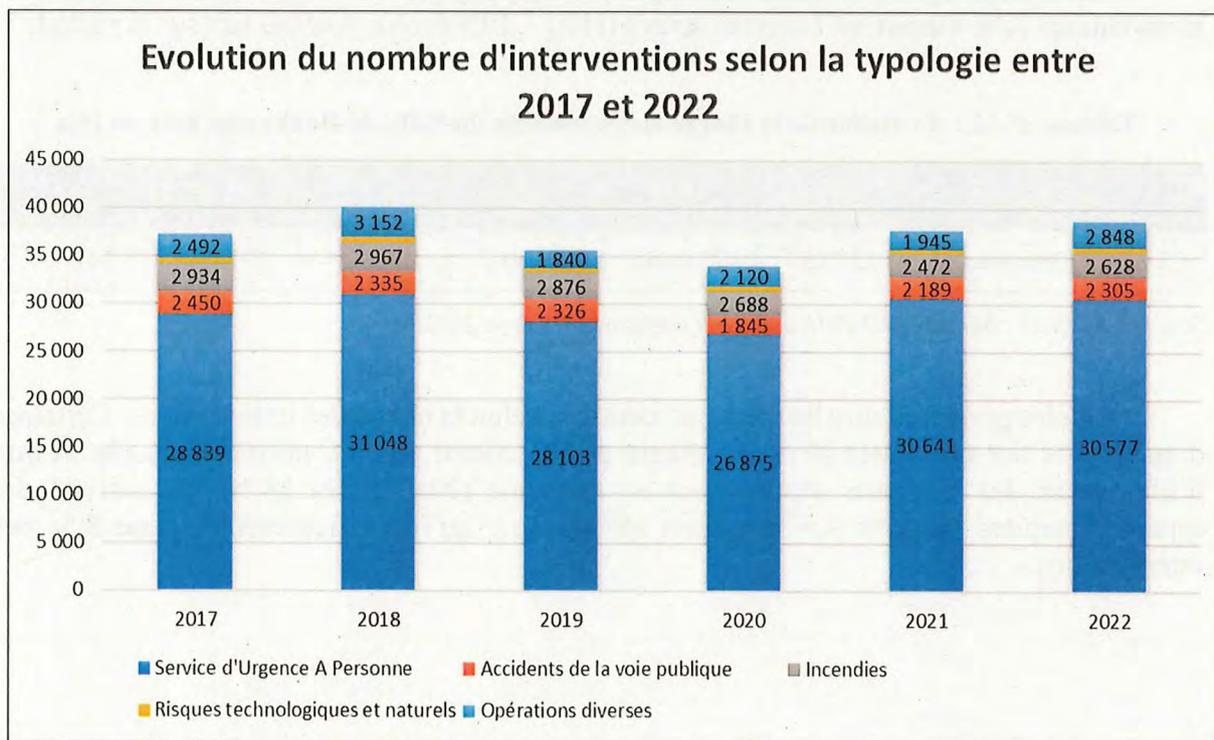
### 2.2.2.1 L'activité par nature d'interventions

L'activité des SDIS est communément répartie en cinq catégories : accident de la voie publique (AVP), incendie (INC), secours à personne (SAP), opérations diverses (OD) et risques technologiques et naturels (RTN).

Après une progression régulière de son activité jusqu'en 2018 et deux années de baisse (2019 et 2020), l'activité du SDIS 25 est repartie à la hausse en 2021. L'évolution de l'activité du SDIS est corrélée à l'évolution des interventions pour secours aux personnes (SAP) qui représentent en 2021 près de 80 % de ses interventions (contre moins de 30 % en 1990<sup>49</sup>). L'activité SAP est particulièrement marquée par la hausse continue du nombre d'interventions réalisées par le SDIS pour carences du secteur ambulancier (cf. 2.2.3 focus sur les ITSP).

Le graphique ci-après représente l'évolution des interventions selon leur typologie, sur la période 2017-2021 :

Graphique n° 2 : Évolution des interventions entre 2017 et 2021 selon la typologie



Source : CRC, d'après la réponse du SDIS sur la base du rapport d'activité 2021 + données complémentaires 2022.

Note : Les risques technologiques et naturels représentent en moyenne moins de 500 interventions par an.

<sup>49</sup> Source : convention de partenariat avec le département du Doubs.

Globalement sur la période, le SDIS 25 a un niveau soutenu d'activité, supérieur à la moyenne des SDIS de catégorie B.

**Tableau n° 11 : Nombre d'interventions pour 100 000 habitants 2017 à 2021**

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>SDIS catégorie B</i>	6 211	6 564	6 422	5 575	6 282
<i>SDIS du Doubs</i>	6 882	7 382	6 556	6 235	6 713

Source : statistiques nationales DGSCGC<sup>50</sup>

La répartition des interventions par nature est sensiblement la même que pour l'ensemble des SDIS de catégorie B, avec toutefois une légère prépondérance des interventions pour SAP (78,5 % des interventions 2017-2021 contre 76,8 % pour les SDIS de catégorie B).

#### 2.2.2.2 La charge opérationnelle

La charge opérationnelle correspond aux moyens humains mobilisés pour les interventions et se mesure en hommes heures (H.h)<sup>51</sup>. Elle évolue comme suit sur la période :

**Tableau n° 12 : Évolution de la charge opérationnelle du SDIS du Doubs exprimée en H.h**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Charge opérationnelle</i>	227 087	238 067	220 402	212 914	237 608	241 178

Source : SDIS 25 : bilans CPIO 2018 à 2021 et données SDIS pour 2022.

La charge opérationnelle n'est pas identique selon la nature des interventions. Certaines d'entre elles ont une durée plus importante et nécessitent plus de moyens engagés. À titre d'illustration, les incendies représentent en moyenne (2017-2022) 18 % de l'activité des sapeurs-pompiers présents sur le terrain alors même qu'ils ne représentent que 8 % des interventions.

<sup>50</sup> Il existe quelques différences mineures entre les statistiques produites par la DGSCGC et les données fournies par le SDIS, sur ses rapports d'activité notamment. Ces différences sont plus substantielles avec les données accessibles en open data sur la plateforme du département du Doubs (cf. 3.1.4). La DSSCGC effectue le calcul à partir de la population DGF pour cette statistique. En 2022, le nombre d'interventions pour 100 000 habitants s'est élevé à 7 029 (39 096 interventions pour 556 233 habitants DGF).

<sup>51</sup> Exemple : 16 sapeurs-pompiers mobilisés pendant 5 heures = une charge opérationnelle de 80 H.h.

**Graphique n° 3 : Poids des différentes interventions par typologies sur la période cumulée 2017-2022 (en nombre d'interventions et en charge opérationnelle) :**



Source : CRC, d'après les données du CPIO 2018 à 2021 et SDIS 2022

Après une baisse d'activité, notamment en 2020 du fait de la crise sanitaire, les exercices 2021 et 2022 marquent un retour au niveau d'activité élevé de l'année 2018, porté par les secours à personne avec une pression opérationnelle importante.

### 2.2.2.3 La réponse opérationnelle et le respect des effectifs journaliers opérationnels

40 % de l'activité opérationnelle est concentrée dans les quatre centres de secours principaux<sup>52</sup> qui regroupent également la grande majorité des SPP :

**Tableau n° 13 : Répartition de l'activité opérationnelle selon les CIS 2022**

	Nombre de CIS	Hommes heures	Dont SPP	Dont SPV	En % des interventions
Centres de Secours Principaux	4	95 480	67 661	27 818	39,59%
Centres de Secours Renforcés	11	65 170	3 723	61 447	27,02%
Centres de Secours	24	62 285	747	61 534	25,83%
Centres de Première Intervention Renforcés	9	9 983	37	9 946	4,14%
Centres de Première Intervention	23	8 260	0	8 260	3,42%
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>241 178</b>	<b>72 168</b>	<b>169 005</b>	<b>100%</b>

Source : données SDIS 2022

<sup>52</sup> Besançon Centre, Besançon Est, Pontarlier et Montbéliard.

La tendance sur la période est à une diminution de la part des CSP dans l'activité opérationnelle avec une pression accrue sur les centres de secours et centres de première intervention.

**Tableau n° 14 : Part de l'activité opérationnelle des CSP entre 2017 et 2022**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Interventions CSP (H.h)</i>	96 156	101 203	92 013	83 903	94 604	95 480
<i>Interventions totales (H.h)</i>	225 974	238 067	219 393	212 492	237 009	241 178
<i>Taux des CSP sur total</i>	42,55%	42,51%	41,94%	39,49%	39,92%	39,59%

Source : bilans CPIO 2018 à 2021 et données SDIS 2022

Or, les centres de secours et centres de première intervention ne disposent pas ou très peu de pompiers professionnels.

Ainsi, le SDIS connaît en 2021 une augmentation des situations de non-respect des EJO notamment sur les centres qui ne disposent pas de SPP. Ces difficultés concernent les périodes diurnes en semaine et sont particulièrement marquées dans les centres frontaliers (indisponibilité des SPV en journée dont la plupart sont travailleurs transfrontaliers).

Le bilan du CPIO 2021 fait état d'un manque d'environ 110 sapeurs-pompiers pour respecter les EJO en heures ouvrées la semaine (45 pour les CPI, 15 pour les CPIR, 30 pour les CS et 20 pour les CSR).

Le SDIS 25 a expérimenté en 2022 l'affectation de SPP en journée dans certains centres en difficulté permettant une meilleure mobilisation des SPV et un soutien au chef de centre. Ces expérimentations se sont révélées positives mais ne constituent qu'une solution de dernier recours du fait des moyens qu'elles demandent. Cette situation nécessite une prise en considération accrue du SDIS 25 du fait des tensions sur les recrutements de SPV et dans la perspective d'une application plus stricte du respect des temps de repos (cf. 1.3.3.5).

Le SDIS a engagé parallèlement une étude plus précise sur les CSR qui constituent le pilier du maillage territorial. Ces analyses devront permettre de faire des propositions à intégrer dans le prochain SDACR.

Enfin, l'objectif du projet de réorganisation territoriale en cours devrait permettre d'apporter un appui durable aux centres de secours et d'améliorer l'accompagnement des chefs de centre SPV.

Concernant la réponse opérationnelle, il est constaté, pendant la période sous revue, le respect des délais d'intervention fixés par le SDACR III.

### 2.2.3 Focus sur les interventions pour carences des transporteurs sanitaires privés

Depuis plusieurs années, les SDIS sont confrontés à une hausse importante de leur activité pour SAP liée, en particulier, aux sollicitations pour palier la carence de transport sanitaire privé (ITSP)<sup>53</sup>.

Le transport sanitaire est en progression régulière du fait de l'évolution sociétale et d'une demande de plus en plus forte et diverse, des difficultés d'accès aux soins tant en milieu rural qu'urbain, des réformes de la prise en charge hospitalière (ambulatoire)... avec, parallèlement une moindre disponibilité des transporteurs privés.

Le nombre de prestations pour ITSP a connu une évolution importante entre 2017 et 2021 (+ 21 %). Sur 10 ans, ces interventions ont évolué de + 215 % en passant de 1 704 carences en 2011 à 5 366 carences en 2021.

**Tableau n° 15 : Nombre d'interventions SAP et nombres de carences 2017-2022**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre d'interventions pour SAP</i>	28 839	31 048	28 103	26 875	30 641	30 577
<i>Nombre de carences</i>	4 440	5 128	3 020	4 354	5 366	3 883
<i>En % des interventions pour SAP</i>	15,40%	16,52%	10,75%	16,20%	17,51%	12,70%

Source : SDIS 25

Cette situation met sous pression opérationnelle le SDIS du Doubs qui doit absorber une activité supplémentaire et grandissante. L'impact est particulièrement fort sur les deux CSP de Besançon et sur celui de Pontarlier. Dans les autres centres, cela génère une difficulté supplémentaire en sollicitant les sapeurs-pompiers volontaires en journée, sur des créneaux horaires déjà contraints en termes de disponibilités.

L'année 2019 a connu une baisse des interventions pour carences ambulancières en raison du travail de partenariat étroit mené par le SDIS avec l'Agence régionale de santé (ARS) ainsi qu'avec les ambulanciers privés. La création du CPIO en 2018 a accompagné cette démarche en offrant un suivi optimal au service du pilotage.

Après une année 2020 qui fait figure d'exception en raison de la pandémie du Covid-19, les interventions pour carence sont reparties à la hausse avec des « records » dépassés sur 2021 et au premier semestre 2022. Cette situation a eu comme conséquence, par exemple, de devoir mettre en place des mesures de renforcement des effectifs de garde dans certains centres en 2018 et 2021 (+ 3 SPP pour le CSP Besançon Est en semaine). Elle impacte également directement la mobilisation des SPV qui se rendent moins disponibles voire démissionnent, ne souhaitant pas être mobilisés sur des missions qui ne sont pas dans leur cœur de métier<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Indisponibilité des transporteurs sanitaires privés.

<sup>54</sup> Par ailleurs, contrairement aux transporteurs privés, les SP ne sont pas formés pour aborder de nombreuses pathologies rencontrées dans les transports sanitaires notamment celles liées aux affections longues durée.

Depuis juillet 2022, l'application des dispositions de la loi MATRAS<sup>55</sup> et particulièrement du décret n° 2022-631 du 22 avril 2022 portant réforme des transports sanitaires urgents et de leur participation à la garde, a eu pour conséquence une baisse très sensible des interventions pour ITSP. Le SDIS 25 a par ailleurs mis en œuvre une disposition du décret permettant d'indemniser des gardes pour absence de transport sanitaire privé en milieu rural. Cette disposition a été prévue dans le cahier des charges de la garde ambulancière validé par arrêté de l'ARS en date du 29 juin 2022.

Le second semestre 2022 permet d'entrevoir une amélioration de la situation et une baisse de la pression opérationnelle liée aux carences. Les interventions pour ITSP demeurent un enjeu opérationnel fort pour le SDIS 25 qui doit poursuivre l'analyse fine de la situation qu'il a conduit jusqu'à présent afin d'en contrôler au mieux les conséquences sur son organisation.

## 2.3 La gestion des appels, le centre de traitement de l'alerte (CTA)

### 2.3.1 Les données du service

Le SDIS 25 a reçu en moyenne 546 appels par jour en 2022. En 2021, dernière statistique nationale connue, cela correspond à 34 092 appels pour 100 000 habitants<sup>56</sup>, chiffres largement au-delà de la moyenne constatée pour les SDIS de catégorie B (23 921 appels).

Tableau n° 16 : Nombre d'appels reçus par le CTA 2017 à 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Appels reçus</i>	193 907	203 565	191 451	179 417	188 826	199 243
<i>Dont appels traités</i>	185 022	191 388	182 525	171 356	179 658	188 504
<i>Dont liés aux interventions</i>	113 973	118 104	110 006	102 577	109 773	100 896
<i>En part des appels totaux</i>	59%	58%	57%	57%	58%	51%

Source : SDIS 25 – rapports d'activité

Compte tenu de la pression opérationnelle importante, le SDIS a souhaité accentuer la priorisation des interventions sur ses missions propres ; les opérateurs et des chefs de salle privilégient le renvoi vers d'autres opérateurs lorsque les demandes s'écartent du cœur de métier du SDIS, ce qui explique la baisse du taux d'appels liés à des interventions en 2022.

<sup>55</sup> Loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 qui comporte notamment des dispositions relatives aux carences hospitalières et notamment la capacité pour les SDIS de différer ou refuser leur engagement pour des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de leurs missions.

<sup>56</sup> Population DGF. En 2022, le SDIS a traité 35 820 appels pour 100 000 habitants.

## RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Envoyé en préfecture le 20/10/2023
Reçu en préfecture le 20/10/2023
Publié le
ID : 025-282500016-20231020-DCA29_20231013-DE

Le SDIS 25 obtient de bons résultats en matière de traitement et de diffusion des alertes (délai moyen de diffusion 2021 : 2 minutes et 12 secondes légèrement inférieur au délai moyen constaté sur l'ensemble des SDIS). Il a mis en place un système automatique de géolocalisation des smartphones appelants et utilise des algorithmes décisionnels pour optimiser les prises de décisions.

### 2.3.2 PrédicOps, outil d'analyse prédictive des interventions

Le SDIS du Doubs et l'institut de recherche Femto-ST (Franche-Comté électronique mécanique thermique et optique - sciences et technologies), avec l'appui d'une chercheuse spécialisée en intelligence artificielle, ont mis au point un outil d'analyse prédictive des interventions qui repose sur l'intelligence artificielle.

L'outil est un logiciel cartographique qui analyse les interventions en pointant les facteurs ayant pu les déclencher, et des indicateurs annexes issus d'algorithmes nourris par de multiples variables telles que la météorologie, le trafic routier, l'épidémiologie, ou encore les mots-clés saisis dans les moteurs de recherche.

PrédicOps est ainsi un outil basé sur l'exploitation d'une masse de données, permettant de prédire quelle sera l'activité opérationnelle future en fonction de celle passée et de variables contextuelles. Il permet d'anticiper et d'assurer un pilotage opérationnel dynamique, en réduisant les ruptures de service public, et présente d'excellents taux de fiabilité.

Le SDIS du Doubs travaille aussi sur un autre projet d'intelligence artificielle pour le traitement des appels au Centre de Traitement de l'Alerte (CTA), à partir notamment d'une base de données constituée de mots-clés identifiés.

Ces outils et particulièrement PrédicOps ont vocation à intéresser l'ensemble des services d'incendies et de secours sur le territoire national.

La chambre relève l'intérêt de ces initiatives locales, qui font du SDIS du Doubs un organisme particulièrement à la pointe en matière de recherche et d'innovation. Elle note que ces actions illustrent une volonté d'optimiser le pilotage opérationnel et participent à l'évolution des politiques publiques locales en rapport avec l'évolution sociétale.

## 2.4 La concordance des données « open data »

Le SDIS 25 produit un certain nombre de données en open data : une synthèse de ses rapports d'activité, avec les principales données sont disponibles sur le site internet, l'open data du département du Doubs reprend des données relatives aux interventions du SDIS et l'open data de la DGSCGC (data.gouv) en produit également.

Les données du SDIS du Doubs disponibles en open data ont été examinées et une attention particulière a été portée à leur concordance.

En premier lieu, la plateforme DOubs DATA propose des données sur le nombre d'intervention par mois, années et type ainsi que par communes. Plusieurs discordances sont apparues à la lecture des données disponibles sur cette plateforme nécessitant un retraitement que le SDIS, en cours d'instruction, a corrigé.

Ensuite, des écarts sont également apparus entre les données disponibles dans les rapports d'activité, sur la plateforme DOubs DATA sur le site open data du gouvernement.

**Tableau n° 17 : Données des interventions selon les 3 sources de données**

Années	Total des interventions rapports d'activité	Total des interventions data.gouv	Total des interventions DOubs DATA	Écart RA et DOubs DATA
2017	37 218	37 471	47 827	10 609
2018	40 084	40 384	50 913	10 829
2019	35 605	35 960	45 092	9 487
2020	33 964	34 231	43 240	9 276
Total général 2017-2020	146 871	148 046	187 072	40 201

Sources : <https://www.data.gouv.fr>, plateforme DOubs DATA et RA 2017 à 2021

Dans sa réponse au rapport provisoire, le SDIS a indiqué que les données de DOubs DATA portent en réalité sur le nombre des missions de secours et non sur le nombre des interventions (une seule intervention pouvant se traduire par plusieurs missions de secours).

La chambre souligne l'intérêt pour le citoyen de disposer d'informations en accès libre sur l'activité du SDIS et invite ce dernier à préciser la nature des données disponibles en libre accès.

### 3 LE PILOTAGE FINANCIER

Le budget du SDIS du Doubs est élaboré selon l'instruction budgétaire et comptable M61 et se compose d'un unique budget principal. Il obéit aux règles communes relatives au budget du département<sup>57</sup>, notamment en ce qui concerne son élaboration et son exécution.

#### 3.1 La fiabilité des comptes et la qualité de l'information

##### 3.1.1 La pratique des AP/CP et les taux d'exécution budgétaire

En propos liminaire, il convient de relever que le SDIS du Doubs pratique les autorisations de programme et crédits de paiement pour les opérations d'investissement importantes ayant un caractère pluriannuel ainsi que les autorisations d'engagement et crédits

<sup>57</sup> Source : instruction budgétaire et comptable M61, tome 1, titre 1.

## RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Envoyé en préfecture le 20/10/2023

Reçu en préfecture le 20/10/2023

Publié le



ID : 025-282500016-20231020-DCA29\_20231013-DE

de paiement pour les dépenses de fonctionnement liées à ces opérations. Des autorisations permettent donc d'engager une opération dans sa globalité ; tout en individualisant en crédits annuels, les dépenses susceptibles d'être payées dans l'année.

En 2022, des autorisations de programme sont en cours dans le cadre du plan immobilier de construction et restructuration de bâtiments, mais aussi hors plan immobilier pour des opérations de rénovation de centres d'incendie et de secours, et pour l'acquisition de véhicules.

Les dépenses d'équipement gérées en AP/CP constituent 61 % des dépenses d'équipement totales (base 2021) mais les charges à caractère général gérées en AE/CP sont marginales (0,2 % des charges à caractère général).

Les taux d'exécution en investissement (supérieurs à 80 % sur la période) comme en fonctionnement (supérieurs à 90 %) révèlent, dans l'ensemble, des prévisions budgétaires relativement fiables (voir tableau en annexe 5).

### 3.1.2 La qualité de l'inventaire des immobilisations de l'ordonnateur et son rapprochement avec l'état d'actif du comptable

La qualité de l'inventaire de l'ordonnateur et son rapprochement avec l'état d'actif du comptable au 31 décembre 2021 ont fait l'objet de vérifications. Tout d'abord, sur le plan de la présentation du document, l'état d'inventaire distingue les biens amortissables des biens non amortissables. De plus, une synthèse avec sous-totaux par nature comptable se présente à l'appui du document général. Ces deux points contribuent à la qualité de l'information financière et comptable délivrée par l'ordonnateur.

Néanmoins, l'état d'inventaire de l'ordonnateur enregistre une part de biens dont la nature comptable est non identifiable : cela représente 18 % du montant total des valeurs brutes et 9 % du montant total des valeurs nettes. Cette situation résulte des transferts des communes au SDIS opérés lors de la loi de 1996 précitée, formalisés par des conventions signées pour chacune des communes. Le SDIS a avancé que les biens qui lui ont été transférés en pleine propriété, étaient listés en annexe aux conventions sans toutefois mentionner de valeur comptable associée, ni de date d'acquisition.

Enfin, des écarts sur les totaux de valeur brute et de valeur nette comptable du patrimoine du SDIS, entre l'état d'actif du comptable et l'état d'inventaire de l'ordonnateur, sont apparus au 31 décembre 2021 (tableau ci-après). Cette situation résulte du manque d'identification des natures et valeurs comptables des immobilisations. Le SDIS a indiqué des éléments relatifs à la disponibilité des moyens humains du service financier pour expliquer le contexte de cette situation.

Tableau n° 18 : Écarts sur la valeur brute et VNC au 31/12/2021

en €	Valeur brute au 31/12/2021	VNC au 31/12/2021
<i>État de l'actif du comptable</i>	182 401 859	97 140 171
<i>Inventaire du SDIS</i>	164 570 666	87 221 696
<i>Écart</i>	17 831 192	9 918 474

Sources : État d'actif et état d'inventaire au 31/12/2021

La chambre recommande au SDIS du Doubs de fiabiliser son état d'inventaire en lien avec l'état d'actif du comptable.

Le SDIS a indiqué qu'un travail sur l'état d'inventaire sera conduit en 2023 en lien avec la paierie départementale en vue du passage à la M57 au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

**Recommandation n° 2.** : En lien avec le comptable public, fiabiliser les données patrimoniales des états d'inventaire et de l'actif en vue du passage à la nomenclature M57 au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

### 3.1.3 La qualité des informations budgétaires et comptables

#### 3.1.3.1 Le débat d'orientation budgétaire

Conformément à l'instruction budgétaire et comptable M61<sup>58</sup>, les modalités d'élaboration, de vote et de contrôle du budget du SDIS sont celles définies pour les départements dans le code général des collectivités territoriales. Ainsi, l'élaboration proprement dite du budget primitif est précédée d'une phase préalable constituée par le débat d'orientation budgétaire. Ce débat a lieu au plus tôt deux mois avant l'examen du budget primitif (article L. 3312-1 du CGCT).

Ce débat s'insère dans les mesures d'information du public sur les affaires locales et permet aux élus d'exprimer leurs vues sur une politique budgétaire d'ensemble. Il permet également à la présidente de faire connaître les choix budgétaires prioritaires et les modifications à envisager par rapport au budget antérieur.

La teneur du débat d'orientation budgétaire est retracée dans une délibération distincte. Il porte sur les orientations générales à retenir pour l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés.

L'examen des débats d'orientation budgétaire du SDIS sur la période sous contrôle fait apparaître une bonne diffusion de l'information budgétaire, particulièrement complète.

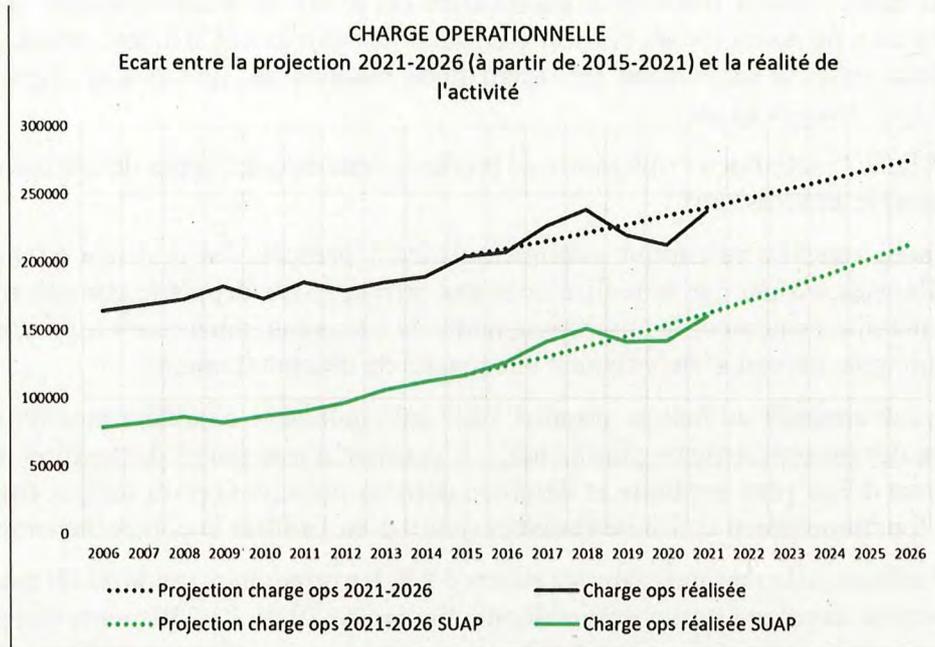
Les débats d'orientation budgétaire dressent tout d'abord des données de conjoncture économique générale permettant de contextualiser globalement le débat, puis se recentrent sur des données locales.

Ces dernières mettent l'accent sur la charge opérationnelle grandissante du SDIS. En particulier, le DOB 2023 compare la charge réalisée et la charge projetée par le SDACR III (2016).

---

<sup>58</sup> Tome 1, titre 3 sur les aspects budgétaires.

**Graphique n° 4 : Écart entre la charge opérationnelle réalisée et la projection du SDACR III  
(exprimées en hommes heures)**



Source : Extrait du DOB 2023

Les données locales se concentrent ensuite sur la stratégie financière pluriannuelle envisagée, avec en premier lieu, un rappel du seuil maximal de la durée de désendettement fixé à 10 ans dans la convention triennale avec le département du Doubs 2019-2021, ainsi que celui de l'encours de dette maximal fixé à 40 M€ ; puis en second lieu, une présentation des orientations budgétaires pour l'année à venir ainsi qu'une prospective détaillée pour les cinq années suivantes.

Une annexe très complète portant sur la structure des effectifs et son évolution prévisionnelle, les dépenses de personnel et la durée effective du travail ; ainsi qu'une annexe sur les autorisations de programme et crédits de paiement à horizon cinq ans, viennent utilement éclairer le débat. Un bilan sur l'encours de dette est également proposé en annexe avec notamment la typologie de risques financiers encourus selon la classification Gissler<sup>59</sup>. Enfin, des ratios d'analyse financière sont présentés, avec une projection de ceux-ci à horizon cinq ans.

La chambre constate que la teneur des débats d'orientations budgétaires du SDIS est de nature à diffuser une information transparente et complète, permettant ainsi une pleine appropriation des enjeux particulièrement complexes de l'organisme.

<sup>59</sup> Classification des emprunts par nature de risques.

### 3.1.3.2 Les notes brèves et synthétiques

L'article L. 3313-1 du CGCT dispose qu'une « présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles est jointe au budget primitif et au compte administratif afin de permettre au citoyen d'en saisir les enjeux ». Ce même article prévoit que cette présentation et le rapport sur les orientations budgétaires sont mis en ligne sur le site internet lorsque celui-ci existe.

Le SDIS 25 satisfait à l'obligation de produire cette note à l'appui de son budget primitif et de son compte administratif.

La note annexée au compte administratif 2021 présente les priorités retenues pour le budget de l'exercice ainsi que le réalisé avec une rétrospective depuis le compte administratif 2017. Elle détaille également les investissements de l'exercice ainsi que les principaux ratios (niveau d'épargne, niveau d'endettement et capacité de désendettement).

La note annexée au budget primitif 2022 est également complète notamment dans sa présentation des investissements pluriannuels. S'agissant d'une note à destination des usagers, elle mériterait d'être plus explicite et détaillée dans sa présentation du budget (ressources et charges de fonctionnement et d'investissement) afin d'en faciliter la compréhension.

Par ailleurs, elle reprend, dans les points 6 à 8, les principaux ratios de niveau d'épargne et d'endettement avec une rétrospective depuis l'exercice 2019. Les éléments intégrés dans la note sont ceux des budgets primitifs précédents et sont donc sensiblement différents de la réalité constatée aux comptes administratifs. Outre le fait qu'une analyse de l'évolution des ratios sur les prévisions budgétaires n'a que peu d'intérêt, cette présentation pourrait créer une confusion en présentant des données sans rapport avec les résultats réels<sup>60</sup>.

La chambre invite le SDIS à compléter cette partie de la présentation. Le SDIS a indiqué prendre en compte cette observation en vue de la préparation du BP 2024.

La chambre note également que, si le SDIS satisfait à l'obligation de publication sur son site internet, l'accès à ces rapports n'est pas aisé puisqu'ils font l'objet d'une publication dans les recueils des actes administratifs sans que soit précisé de lien direct avec leur contenu. Elle invite le SDIS à améliorer l'accès du citoyen à ces documents en proposant un lien direct vers les documents budgétaires sur son site internet. Le SDIS a indiqué avoir confié cette modification à son service informatique.

### 3.1.3.3 Les rapports préalables aux débats sur le projet de budget

En vertu des articles L. 3241-1 et L. 3311-2 du CGCT, les SDIS doivent présenter un rapport sur la situation en matière de développement durable préalablement aux débats sur le projet de budget. Ce rapport doit comporter le bilan des actions engagées ainsi que les orientations envisagées.

---

<sup>60</sup> À titre d'illustration, la note jointe au budget primitif 2022 présente la capacité de désendettement et son évolution depuis 2019. Les données étant les données prévisionnelles de budgets primitifs, les capacités de désendettement affichées sont de 9 années en 2020 ; 11,5 années en 2021. Les résultats constatés aux comptes administratifs respectifs de ces exercices-là sont 5,71 années en 2020 et 6,3 en 2021.