

Valorisation de l'expérience professionnelle :

Service départemental d'incendie et de secours
Directeur adjoint du SDIS

Date, lieu

Note à l'attention de
Monsieur le président du conseil d'administration du service départemental
d'incendie et de secours, président du conseil départemental
Sous-couvert de Monsieur le directeur du SDIS

Objet : Analyse prospective du financement des services d'incendie et de secours
(SIS) et pistes de réduction des dépenses

Référence : Rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) relatif au
« financement des SIS : réalisations – défis – perspectives » d'octobre
2022

83€, c'est en moyenne ce que dépense un habitant français pour le financement des SIS par an en 2021. Cette moyenne masque toutefois une certaine disparité car elle est inférieure à 65€ dans 10 départements et supérieure à 95€ dans 16 départements. Ces différences s'expliquent par de nombreux facteurs, aux premiers rangs desquels se trouvent l'organisation du SIS lui-même, la présence de risques sur le territoire et le taux de professionnalisation des sapeurs-pompiers par exemple.

Le financement des SIS relève d'un équilibre entre les contributions des départements et du bloc communal, constitué des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). Depuis la loi « démocratie de proximité » de 2002, les contributions du bloc communal sont plafonnées à l'inflation hors tabac, faisant du département le seul contributeur en mesure d'absorber, à la hauteur de ses moyens, la hausse des dépenses des SIS. Les subventions de l'Etat ne permettent pas de combler l'effort supplémentaire à fournir par les départements alors même que les dépenses des SIS sont en forte augmentation : de 3,24 milliards d'euros en 2002 à 5,39 milliards en 2021, principalement en raison des dépenses de fonctionnement qui sont majoritairement le reflet des dépenses de personnel (83% en 2021).

Le rapport de l'IGA relatif au financement des SIS indique que 51% des ressources totales de fonctionnement des SIS sont issues des contributions des départements, auxquelles il convient d'ajouter les subventions d'investissement. C'est ainsi que Départements de France souligne que les départements financent les SDIS à hauteur de 60%.

Dans un contexte où les SIS sont soumis à des tensions opérationnelles et financières, la recherche de ressources supplémentaires et la réduction des dépenses apparaissent comme essentielles. Dans la perspective de l'audition prochaine du président du conseil d'administration du SDIS (PCASDIS) pour une mission d'information parlementaire sur le financement des SIS à l'Assemblée nationale, la

présente note vise à fournir une analyse prospective du financement des SIS et proposer des pistes de réduction des dépenses.

En proie à des tensions opérationnelles et financières, les SIS peinent à trouver de nouvelles ressources (I). En conséquence, les SIS doivent réduire leurs dépenses (II).

I - En proie à des tensions opérationnelles et financières, les SIS peinent à trouver de nouvelles ressources

IA - Alors que les SIS font face à des tensions financières et opérationnelles, ils doivent anticiper des efforts supplémentaires à fournir

IA1 - Tensions financières

Le rapport de l'IGA sur le financement des SIS d'octobre 2022 fournit un panorama d'ensemble depuis la départementalisation des SIS souhaitée par le législateur en 1996 et adoptée sur l'ensemble du territoire national en 2000. Il s'avère que les dépenses des SIS ont augmenté de plus de 50% entre 2002 et 2011 et de plus de 10% entre 2011 et 2021. Ces dépenses s'expliquent par une modernisation d'ensemble qui apparaissait nécessaire au regard des enjeux de sécurité civile. Les dépenses de personnel, qui représentent 83% des dépenses de fonctionnement en 2021, ont largement progressé du fait de l'augmentation du nombre de sapeurs-pompiers professionnels et de revalorisations salariales. En revanche, les charges à caractère général et les encours de la dette ont été maîtrisés.

Face à cette hausse des dépenses, les départements se trouvent être les seuls contributeurs en mesure d'accompagner les SIS depuis le plafonnement des contributions du bloc communal à l'inflation en 2002. Or, les départements sont eux-mêmes soumis à une augmentation de leurs dépenses, notamment en matière de dépense sociale et à une réduction de certaines de leurs ressources, en particulier les droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Néanmoins, les départements tiennent à conserver la gouvernance des CASDIS, qui revient de droit au président du conseil départemental et se refusent à laisser entrer les régions dans cette gouvernance partagée. Il s'agissait d'une recommandation d'Hubert Falco dans son rapport relatif à la modernisation de la sécurité civile.

IA2 - Des tensions opérationnelles et un avenir incertain

Le nombre total d'interventions réalisées par les SIS est passé de 3,6 millions en 2002 à 4,7 millions en 2021. Au sein de ces interventions, la part du secours à personne passe de 59,3% à plus de 80% sur la même période. Cette hausse marquée oblige les SIS à disposer d'un nombre de sapeurs-pompiers en hausse permanente pour faire face à la demande. Pourtant, nombre de ces interventions ne relèvent pas de l'urgence et pas du champ missionnel des SIS : il s'agit des carences ambulancières et aides à la personne notamment qui

relèvent de l'aide médicale urgente et donc des transporteurs sanitaires privés. L'augmentation de ces sollicitations indues explique l'augmentation du secours à personne (SAP) de manière générale.

Ainsi, à isopérimètre, le maintien des moyens actuels – humains, matériels et immobiliers – pour faire face à la demande sociétale demande un engagement financier conséquent. Le seul renouvellement des véhicules représenterait une dépense de 180 millions d'euros selon l'IGA tandis qu'il convient de prévoir 400 millions d'euros pour préserver le maillage immobilier en centres de secours.

Ces dépenses sont estimées sans considérer de changements majeurs qui pourraient bouleverser ce modèle.

En raison du dérèglement climatique, il est à craindre une hausse très forte des interventions consécutives à l'émergence des risques naturels. Par ailleurs, le vieillissement de la population française et les difficultés rencontrées par le milieu de la santé fait craindre une explosion des sollicitations de SAP.

Enfin, une potentielle remise en cause du modèle de sécurité civile, basé en grande partie sur le volontariat des sapeurs-pompiers, pourrait remettre en cause leur engagement. En effet, si les sapeurs-pompiers volontaires (SPV) ne peuvent plus effectuer de gardes postées en raison de l'application de la directive européenne sur le temps de travail (DETT) à leur égard, l'IGA estime qu'il faudrait recruter plus de 22 000 sapeurs-pompiers professionnels pour compenser.

IB - De nouvelles pistes de financement à envisager

IB1 - Des ressources supplémentaires actées

Depuis le rapport de l'IGA d'octobre 2022 qui évoquait de nouvelles pistes de financement, certaines d'entre elles ont été concrétisées. Ainsi, les véhicules des SIS ont fait l'objet d'une exonération du malus écologique (pouvant représenter 60 000€ par véhicule) et de la taxe en ordre de marche grâce à la loi de finances pour 2023. La même loi a permis la mise en place d'un amortisseur électrique auquel les SIS sont éligibles, permettant de faire face à l'augmentation du tarif de l'électricité.

Plus récemment, la loi du 11 juillet mettant en œuvre des mesures pour éviter l'extension du feu de forêt a permis l'exonération des SIS de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques. Le montant total de cette exonération est évalué à 30 millions d'euros pour l'ensemble des SIS.

IB2 - Des ressources supplémentaires à explorer

Le rapport de l'IGA recommandait de mettre à plat le plafonnement des contributions du bloc communal à l'inflation hors tabac. Il semble

que cette proposition recueille un avis favorable des représentants des départements, en revanche, les représentants des communes, en particulier l'Association des maires de France (AMF) y sont fermement opposés. Si cette décision relève in fine du législateur, le portage de cette mesure doit faire l'objet de concertations au niveau politique. Une piste intermédiaire pourrait être évoquée : plafonner la contribution du bloc communal à l'augmentation de la contribution du département. Ceci garantirait au bloc communal que son augmentation soit « solidaire » de celle du département, sans l'excéder.

La taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) est prélevée par l'Etat sur certains contrats assurantiels. Une part, s'élevant à 6,45% de la taxe, est versée aux conseils départementaux depuis 2005 en contrepartie d'une réfaction de la dotation globale de fonctionnement (DGF), aux fins de financement des SIS. Le produit de la TSCA connaît une dynamique particulièrement forte puisqu'il est passé de 900 millions d'euros en 2005 à 1,2 milliards d'euros en 2021. S'agissant d'une ressource libre d'emploi, les départements sont libres de son utilisation. Toutefois, contrairement à une idée reçue, les départements (à une exception près) reversent plus du double de la TSCA perçue en contribution aux SIS au niveau national. Néanmoins, la dynamique annuelle de TSCA est supérieure à la dynamique de contribution des départements aux SIS depuis 2016.

La manne financière relative à la TSCA fait d'elle une source de nombreuses propositions d'élus. Ainsi, certains souhaitent élargir la part de la taxe revenant aux départements, au détriment des autres bénéficiaires (caisse nationale d'assurance maladie, conseil national des barreaux pour l'aide juridictionnelle et l'Etat notamment). D'autres élus proposent d'élargir le montant de la taxe sur les contrats d'assurance, auquel cas ce sera l'assuré qui s'acquittera de ce montant.

Enfin, d'autres propositions émergent pour faire payer les assureurs eux-mêmes, ce que ces derniers refusent. Toutefois, il pourrait leur être opposée la « valeur du sauvé » par les SIS. Notion assez récente, elle fait écho à l'action bénéfique des SIS dont les interventions préservent des biens immobiliers, des hectares de cultures, des vies. Cela constitue autant de frais en moins à déboursier pour les assureurs qui pourraient alors être sollicités pour contribuer au financement des assureurs dans le modèle de financement des SIS. Toutefois, il s'agit de rester prudents sur ces aspects. En effet, une intégration des assureurs dans le modèle de financement des SIS contient le risque de les voir intégrer la gouvernance, voire demander aux SIS de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.

La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises a installé un groupe de travail national relatif à la valeur du sauvé en octobre dernier. Il s'avère plus prudent d'en attendre les conclusions et les méthodes de calcul de la valeur du sauvé avant de se prononcer.

D'autres pistes de financement restent à l'étude mais sans aboutir à ce stade : le financement des SIS par l'affectation d'une taxe de séjour par exemple. Cette taxe alimente aujourd'hui les communes, par ailleurs contributrices aux SIS. En revanche, au titre des bonnes pratiques, des SIS ont mis en place un système de contribution supplémentaire et volontaire des communes.

Toutefois, la recherche de ressources supplémentaires s'avérant limitée, les SIS doivent explorer les pistes de réduction des coûts.

II - Des pistes peuvent être explorées par les SIS visant à réduire leurs dépenses, tant en fonctionnement qu'en investissement

IIA - La réduction des dépenses de fonctionnement

IIA1 - Les charges de personnel

Le principal poste de dépenses dans les dépenses de fonctionnement est constitué par les charges de personnel : 83% en 2021. Toutefois, ces charges constituent le volet où les marges de manœuvre sont les plus complexes et nécessitent un dialogue social serein et permanent. Si l'IGA observe dans son rapport sur le financement des SIS que les primes pouvant être attribuées par l'employeur sont souvent affectées au maximum de leur taux, il apparaît complexe de revoir ce système dans la mesure où de nombreux SIS ont adapté ce mode d'attribution des primes. Revenir sur ces aspects entraînerait le risque de ne plus être attractif et de voir certains sapeurs-pompiers professionnels quitter le SIS pour un centre.

Il en va de même pour les fractions d'indemnités perçues par les sapeurs-pompiers volontaires qui représentent une reconnaissance des tâches effectuées plutôt qu'un revenu.

Ainsi, les seules marges de manœuvres identifiées à ce stade pourraient concerner le non remplacement immédiat des postes vacants. Toutefois, cela ne peut être que ponctuel et pas dans la durée dans la mesure où le travail non accompli se reporte sur les personnels présents. Cette mesure n'est suggérée qu'avec parcimonie. En revanche, la réduction du taux d'absentéisme est un véritable enjeu dans la mesure où il pèse dans les charges de personnel. Un plan de santé et sécurité et qualité de vie en service serait de nature à réduire les arrêts de travail notamment. Ce plan pourrait être soumis au conseil social territorial.

La maîtrise de l'activité opérationnelle, notamment en jugulant le SAP, est également de nature à moins solliciter les personnels et limiter le nombre d'indemnités versées au SPV. Sur le long terme, une stagnation voire diminution de l'activité du SAP éviterait le recrutement de SPP qui sécurisent dans certains centres de secours la demande de secours.

Ce volet de jugulation du SAP est nécessairement à traiter en interservices avec nos partenaires de l'aide médicale urgente. Un plan visant à juguler le SAP pourrait être présenté en comité départemental de l'aide médicale d'urgence de la permanence de soins et des transporteurs sanitaires (CODAMUPS-TS) placé sous l'égide du préfet et du directeur de l'ARS. Le SAMU et les transporteurs sanitaires y siègent notamment. L'indemnisation de substitution et les carences ambulancières, ressources pour les SIS, peuvent être discutées dans ce cadre également.

Enfin, un plan de développement du volontariat permettrait d'augmenter le nombre de SPV au sein du SIS. Ces engagements, qui devront également être fidélisés, permettront de garantir le maillage territorial de secours et d'éviter de recourir aux SPP qui interviennent parfois depuis des centres de secours éloignés. Un plan de ce type pourrait être présenté au conseil consultatif des sapeurs-pompiers volontaires.

IIA2 - Les autres dépenses de fonctionnement

En vue de limiter la consommation des énergies (électricité, gaz) dont le tarif augmente fortement, l'adoption par le conseil d'administration du SDIS d'un plan de sobriété énergétique paraît opportun. L'objectif poursuivi est de limiter la consommation énergétique de l'établissement et de diminuer la facture associée.

S'agissant de l'achat de matériels consommables, même s'il ne constitue pas un poste de dépenses élevé, il peut faire l'objet d'un plan particulier également. En effet, des optimisations peuvent être étudiées à cette occasion, contribuant également à la responsabilité sociétale de l'organisation (RSO) vis-à-vis de nos engagements en matière de développement durable. Des consommables mieux utilisés n'auront pas une usure aussi rapide qu'actuellement, évitant ainsi leur renouvellement trop fréquent.

IIB - La réduction des dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement constituent un poste de dépense plus faible que la section de fonctionnement, néanmoins des pistes de réduction peuvent être étudiées.

IIB1 - La mutualisation

La mutualisation de services, de fonctions et d'emprises immobilières permettent d'effectuer des réductions en matière d'investissement, en plus des réductions de fonctionnement inhérentes à chaque projet impliquant des ressources humaines. Une mutualisation des achats matériels, comme les engins de secours peut être envisagée avec plusieurs SIS. Si la création d'un établissement public interdépartemental d'incendie et de secours (EPIDIS) peut être réalisée à cette fin, la structure juridique est complexe et n'a d'ailleurs

pas été mise en œuvre sur le territoire. Toutefois, des acquisitions groupées permettent de réaliser des réductions de dépenses. Cette opportunité peut être étudiée au niveau technique avec les SIS de la région.

La mutualisation des moyens immobiliers de formation peut se poser. Il s'agit d'être prudent à cet égard dans la mesure où les SPV notamment ont besoin d'une structure de proximité pour se former. Néanmoins, des structures complexes et coûteuses – comme les caissons incendie et maisons à feu – pourraient être mutualisées entre plusieurs SIS voisins. La rareté de l'équipement peut justifier d'organiser le déplacement.

Enfin, la mutualisation complète de services peut s'envisager au sein d'un service unifié. Il s'agit d'une véritable interpénétration de deux entités au sein d'un même service pour un objectif commun. Si certaines ressources affectées font l'objet d'un remboursement en application du décret n° 2012-124, il y a une véritable économie d'échelle réalisée. Il peut être évoqué un service unifié entre le département, le SIS et la commune siège pour les services techniques. Une fois les exigences de chacun intégrées, il peut s'agir d'un projet particulièrement porteur et qui fait sens dans la synergie des services publics associés. Ce projet d'ampleur se conduit sur plusieurs années après une étude de faisabilité.

En outre, s'agissant de programmes immobiliers, le SIS peut solliciter l'accès aux subventions d'investissement de l'Etat : dotation de soutien à l'investissement local ou départemental (DSIL, DSID) ou dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Il existe une dérogation « maîtrise d'ouvrage » permettant au SIS de bénéficier directement de la subvention pour la DSID et la DETR.

IIB2 - Les autres réductions de dépenses d'investissement

Il ne s'agit pas à proprement parler de réduction de dépenses, mais les subventions de la dotation de soutien aux investissements des SIS (DSIS), vecteurs de pactes capacitaires, permettent d'obtenir jusqu'à 50% de financement d'un véhicule par exemple. Ce véhicule ne doit néanmoins pas correspondre à un renouvellement du parc, mais à une logique de montée en puissance des capacités de lutte de la zone de défense.

En participant au projet des pactes capacitaires, le SIS peut ainsi acquérir un engin en investissant uniquement la moitié du coût de ce véhicule.

La participation en investissement à certains projets numériques nationaux s'inscrit également dans la réduction des coûts pour le SIS. A titre d'exemple, la livraison prochaine du produit NexSIS 18-112 par l'agence du numérique de la sécurité civile permettra au SIS de ne plus investir dans son propre outil de gestion de l'alerte. L'étude

préalable au projet a démontré que l'investissement à prévoir était bénéfique pour les SIS.

Les SIS font face à de nombreux défis, notamment celui de l'augmentation de ses dépenses et de son activité opérationnelle. Face à ces défis, les départements, premiers financeurs, vont jouer une place de premier rang.

Des pistes de ressources nouvelles sont à explorer, ainsi que des réductions de dépenses. Chacune des pistes évoquées doit nécessairement faire l'objet d'une présentation au CASDIS, après consultations des autres instances compétentes.

Tels sont les éléments portés à la connaissance du PCASDIS dans le cadre de son audition prochaine à l'Assemblée nationale par la mission d'information parlementaire.

Le directeur adjoint du SDIS