



RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Le financement des services d'incendie et de secours : réalisations - défis - perspectives

Article 54 de la loi n°2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 22015-R



- Octobre 2022 -

Le financement des services d'incendie et de secours : réalisations - défis - perspectives

Article 54 de la loi n°2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels

Établi par

Philippe SAUZEY
Inspecteur général
de l'administration

Patricia JANNIN
Inspectrice générale
de l'administration

Thomas MONTBABUT
Inspecteur de l'administration
en service extraordinaire

SYNTHESE

Conformément à l'article 54 de la loi du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile, le présent rapport sur « *le financement des services départementaux et territoriaux d'incendie et de secours* » retrace l'évolution des SIS depuis leur départementalisation consécutive à la loi du 3 mai 1996 et explore les perspectives qui s'ouvrent pour ces services.

La sécurité civile est une politique publique décentralisée et partagée. Les services d'incendie et de secours (SIS) y tiennent une place centrale mais pas exclusive. En 2021 les dépenses publiques de sécurité civile s'établissaient ainsi à plus de 6,5 Md€, dont 5,39 Md€ pour les services départementaux d'incendie et de secours - SDIS et 0,5 Md€ pour les SIS militaires : brigade des sapeurs-pompiers de Paris - BSPP et bataillon des marins-pompiers de Marseille - BPPM.

L'accroissement des dépenses des SDIS, un des plus dynamiques parmi les dépenses publiques, ne trouve pas seulement sa source dans la nette augmentation de l'activité. Des revalorisations salariales très favorables, une modernisation d'ensemble et un renforcement du professionnalisme y concourent largement. Les départements sont les financeurs majoritaires tandis que le bloc communal, relativement épargné, a fait glisser ses dépenses à l'intercommunalité. Quant à l'Etat dont la quote-part est souvent passée sous silence, il apporte, sous diverses formes, près du quart des financements totaux des SDIS. A moyen terme, les exigences de renouvellement du matériel et des bâtiments, des besoins supplémentaires liés aux risques engendrés notamment par le dérèglement climatique et la sur-sollicitation en secours à personne, annoncent une situation financière difficile, les pistes d'économies paraissant limitées. La difficulté à maintenir le recours au volontariat mettrait en péril les équilibres qui, vingt ans après la départementalisation, ont trouvé une légitimité fragile.

LA DEPENSE des SDIS a connu une forte augmentation depuis 2002, passant de 3,24 Md€ en 2002 à 5,39 Md€ en 2021 (hors BSPP et BPPM), deux périodes pouvant être distinguées : de 2002 à 2011, les dépenses ont progressé de plus de 50 % ; puis de 10 % entre 2011 et 2021. Cette progression globale de la dépense des SDIS peut être comparée à celle du bloc communal (+ 48 % entre 2003 et 2020) et à celle des départements (+ 63 %). Même si elles s'inscrivent dans des cadres très différents, les dépenses de la police nationale (+ 37 %), de la gendarmerie (+ 24 %) et de la sécurité civile (SDIS et programme 161 : + 30 %) ont progressé sur des rythmes voisins entre 2006 et 2020.

Cette évolution résulte principalement de la croissance des dépenses de fonctionnement (83,5 % des dépenses totales en 2021), et à l'intérieur de celles-ci, des dépenses de personnel qui représentaient 69 % des dépenses de fonctionnement en 2002, atteignant 83 % en 2021. La progression des dépenses de personnel s'explique :

- par une augmentation des effectifs permanents depuis 2002 : + 10 000 sapeurs-pompiers professionnels (SPP) (41 156 en 2021); + 3760 personnels administratifs (11 406 en 2021) ;
- plus largement par l'augmentation des rémunérations des SPP et autres agents permanents, notamment à l'occasion de la revalorisation de la filière de 2012 et celle de la prime de feu, en 2020. Parallèlement, le taux de base d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires (SPV) a été revalorisé de 20 %, sans peser de façon comparable sur les dépenses des SDIS.

Les charges à caractère général ont été maîtrisées en dessous de l'inflation et ne constituaient que 15 % des dépenses de fonctionnement des SDIS en 2021. **L'encours de la dette** (1,4 Md€ en 2021) **ne s'est jamais établi, au plan national, à un niveau préoccupant et il diminue depuis 2012. La dépense des SDIS par habitant, en moyenne nationale à 83 €, est inférieure à 65 € dans 10 départements et supérieure à 95 € dans 16 départements ;** elle illustre la diversité des situations liées à l'histoire, au nombre de centres de secours, à l'organisation des gardes, à la professionnalisation des effectifs, etc.

LES SIS APPARAISSENT SOUS TENSION OPERATIONNELLE DU FAIT D'UNE « SUR-SOLLICITATION » DANS LE DOMAINE SANITAIRE. Le nombre total d'interventions est passé de 3,6 millions en 2002 à près de 4,7 millions en 2021. La part de chaque type de mission évolue : le secours à personne (SAP) progresse de plus de 75 %, passant de 59,3 % des interventions en 2002 à plus de 80 % en 2021. La diminution relative de la sollicitation des effectifs pour les missions hors SAP ne compense pas la progression de ce dernier : **la sollicitation globale des effectifs croît entre 10 et 15 % sur la seule période 2012-2021.**

Certaines interventions ne relèvent pas de l'urgence : carences ambulancières, aides à la personne. Ces missions atteignent plus de 25% des interventions comptabilisées SAP (hors accidents de la circulation) et, depuis 2016 leur accroissement explique intégralement la progression du SAP.

Si elles contribuent à l'activité, ces missions sont contestées par les SPV et par leurs employeurs et participent à la sur-sollicitation et à la détérioration des performances opérationnelles. De fait, après le temps de traitement de l'appel au « 18 », maintenu autour de deux minutes depuis plus de dix ans, le délai moyen d'arrivée des secours, bien que globalement contenu en deçà de 14/15 minutes, a connu, depuis 2016, un allongement d'environ 2 minutes qui mérite analyse.

Le service rendu par les SIS est également illustré par l'animation des commissions de sécurité par leur millier de préventionnistes et par le rôle des centres de traitement de l'alerte (CTA): réception du « 112 » dans 64 départements, démarche des plateformes communes « 15-18-112 ».

Enfin, la réduction de près des deux-tiers du nombre de décès en service est aussi un indicateur de professionnalisme, significatif de la priorité mise sur ce sujet par la DGSCGC.

DEPUIS LA DEPARTEMENTALISATION, LES SDIS ONT REALISE UNE INCONTESTABLE MODERNISATION D'ENSEMBLE

→ **La modernisation immobilière** s'est accompagnée d'une adaptation du maillage territorial des centres d'incendie et de secours (CIS) intégrés aux SDIS avec une diminution d'environ 600 centres tout en maintenant **un réseau proche de 5 000 CIS**, qu'il conviendrait de stabiliser à ce niveau.

→ **En matière d'équipements**, l'investissement a porté sur les engins, les transmissions et logiciels opérationnels et les tenues et équipements de protection. Conséquence du développement du SAP, près de 1 000 véhicules de secours et d'assistance aux victimes (VSAV) supplémentaires ont été acquis depuis 2002. Le parc de véhicules incendies s'est transformé : les camions citernes feux de forêts (CCF) ont été en partie remplacés par des engins peu utilisables sur feux de forêts : les fourgons pompe-tonne (FPT), les camions citernes ruraux (CCR).

→ La départementalisation a renforcé l'harmonisation de **la formation**. La formation du SPV, autour de 25 jours, acceptable en termes de contraintes, est plus standardisée et plus technique.

→ **Le taux d'encadrement** a progressé, résultat de la réforme de 2012 reconnaissant les savoir-faire. La proportion des officiers reste stable, autour de 7 %, tandis que la part des sous-officiers double, passant de 16,9 % des effectifs en 2005 à 34 % en 2021.

→ **La démarche de planification a été renouvelée et complétée** : nouvelle méthodologie pour les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) qui sont plus régulièrement actualisés ; mise en place des contrats territoriaux de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces (CoTRRiM) puis des pactes capacitaires.

→ **Les fonctions d'état-major se sont développées pour couvrir tous les champs du commandement et de la gestion**. Cette évolution peut être coûteuse mais les SDIS ne peuvent pas compter sur un fort appui d'état-major supra-départemental – c'est un enjeu de renouveau de l'échelon zonal et de la coopération inter-SIS pouvant aller jusqu'à l'étude de services interdépartementaux.

→ **Enfin, les effectifs des services de santé des SDIS, à 95 % volontaires, ont crû de plus de 42 %**, (plus de 13 000 en 2021), avec un triplement du nombre des infirmiers qui améliore le suivi médical des personnels et est gage d'efficacité en intervention et utile en cas de crise sanitaire.

LES DEPARTEMENTS SONT LES PREMIERS FINANCEURS DES SDIS, DEPUIS 2005. Leurs contributions se montent à 51% des ressources totales de fonctionnement des SDIS en 2021, représentant autour de 5 % des dépenses de fonctionnement de ces collectivités. Sur la période 2002-2021, la participation des départements a plus que doublé mais depuis 2016, on observe une légère baisse de leurs contributions nettes (hors taxe spéciale sur les conventions d'assurance - TSCA).

→ **Le bloc communal est un financeur épargné** par le plafonnement de l'évolution de ses contributions à l'inflation. Dans le bloc communal, la répartition des contributions aux SDIS s'effectue suivant des critères disparates et pas systématiquement mis à jour. Présidents de CASDIS et directeurs s'accordent à dire que la révision des critères demeure un sujet sensible. Dans ce

contexte, la **part des contingents communaux prise en charge par les intercommunalités atteint plus de 65 % en 2021.**

→ **L'Etat est un contributeur peu visible et pourtant essentiel, apportant sous des formes diverses au moins 1,5 Md€ au profit des SIS.**

Son apport le plus substantiel est assuré par une fraction de la TSCA versée aux départements depuis 2005 et **qui représente presque la moitié de leurs contributions aux SIS.** La TSCA connaît une progression de 3% par an en moyenne depuis 2014. Le produit affecté aux départements a atteint 1,2 Md€ en 2021. Sur la période de 2005 à 2021, l'évolution des contributions versées par les départements aux SDIS (+ 48%) est un peu supérieure à celle des montants de TSCA (+ 42%) mais la corrélation entre le niveau des contributions et la TSCA n'est pas évidente et varie selon les départements.

En plus de la TSCA, l'Etat soutient les SIS, pour un montant annuel relativement stable d'environ 250 M€, pour l'essentiel sur le programme 161 :

- **financement des SIS militaires** : l'Etat apporte 25 % du budget de la BSPP (93,6 M€ en 2021), ce qui ne se retrouve pour aucun autre SIS ; il faut y ajouter la TSCA/SDIS des trois départements de petite couronne relevant de la brigade, le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) et l'alimentation du compte d'affectation spéciale (CAS) pour les pensions des militaires. La contribution de l'Etat au BMPM est fixée à 10 M€ par an depuis 2006 sous la forme d'une fraction de TSCA transférée à la commune de Marseille. Il convient d'y ajouter le FCTVA et le CAS Pensions.
- **régime d'indemnisation des SPV (RISP)**, près de 12 M€ en 2021, ainsi que la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance (NPFR) des SPV, partagée à 50 % avec les SDIS, soit 4,3 M€ en 2021 ;
- Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) : 5,5 M€ en 2021 ;
- **colonnes de renfort** mobilisées par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) à partir de moyens des SDIS en fonction des impératifs opérationnels relèvent de la solidarité nationale : entre 2,5 et 10 M€ dans au cours des dernières années ; la ligne correspondante a été exceptionnellement portée à 149,2 M€ en 2021 au titre d'actions liées à la crise sanitaire ;
- éligibles au **FCTVA**, les SDIS bénéficient de versements en hausse de près de 50 % depuis 2005 : 104,5 M€ en 2021 ;
- avec le fonds d'**aide à l'investissement (FAI)**, l'Etat est intervenu à hauteur de 302 M€ en faveur des SDIS, entre 2003 et 2012 ; c'est **un outil très regretté**. La dotation de soutien aux investissements structurants des SIS (DSIS²), créée fin 2016. (9,2 M€ en 2021) est destinée en totalité au projet NexSIS 18-112.

Enfin, on rappelle que les moyens nationaux de la sécurité civile sont mobilisés sur les opérations de grande ampleur. Leur contribution est valorisée pour l'année 2020 à 356 M€.

LES PERSPECTIVES « à court, moyen et long termes » dépendent de variables multiples qui débouchent sur **une double priorité : le soutien au volontariat et à l'investissement.**

→ **Sans bouleversements de contexte, un effort supplémentaire pourrait être nécessaire pour le simple maintien à niveau des moyens.** L'évolution mécanique des dépenses de personnel réduira de fait toute marge de manœuvre.

Pour l'immobilier, il conviendrait de traiter environ 160 centres de secours chaque année, soit une dépense estimée entre 350 M€ et 400 M€ (224 M€ dépensés en 2021).

Pour le matériel, le renouvellement des véhicules représenterait une dépense annuelle d'au moins 180 M€. Les achats déclarés sont proches du renouvellement théorique pour les VSAV, mais en dessous pour les engins de lutte. L'investissement en équipements en 2021 (212,7 M€ pour les véhicules et 97,6 M€ pour le matériel) marque un effort pour le matériel roulant. Le programme

NexSIS 18-112 est conçu pour générer des économies à terme mais des incertitudes demeurent, pour les SDIS, sur le projet de réseau radio du futur (RRF).

→ **Avec des chocs déstabilisateurs, les dépenses à venir pourraient être considérables.**

L'actualité conduit à évoquer d'abord les risques, les conséquences de **l'évolution climatique** en termes de qualification de spécialistes et d'équipements. L'extension des zones à risque d'incendie devra être mise en regard des moyens : par exemple, la diminution du parc de véhicules spécialisés feux de forêts, eux-mêmes inégalement répartis sur le territoire (près de la moitié des CCF regroupés dans 16 départements). Le risque inondation est également sensible, sous la forme de davantage d'épisodes de type cévenol et méditerranéen. La violence et la fréquence des événements conduit à travailler sur la problématique de **la constitution et de l'accueil des renforts**.

La sollicitation des SIS pour les risques courants, ensuite, est liée à la population permanente et saisonnière. Le vieillissement et les difficultés du secteur sanitaire (la garde ambulancière ou l'indisponibilité des services d'urgence) accroissent la sollicitation des SIS et pèsent sur leur capacité opérationnelle ; une part croissante de la population pourrait être, à terme, couverte par les secours dans des délais supérieurs à 15 minutes.

Enfin, d'autres risques émergent : les crises sanitaires, la protection du patrimoine culturel et des sinistres d'un type nouveau, notamment les feux de véhicules électriques ou de parkings.

→ **La mise en cause des conditions d'emploi** constituerait un choc pour l'organisation des secours.

Pour le volontariat, menacé par des évolutions « sociétales » et par la faible attractivité des missions de SAP, le droit du travail et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne de 2018 *Ville de Nivelles c/ Rudy Matzak* pourraient conduire à étendre la qualification de temps de travail des SPV. Sans gardes postées de SPV, il faudrait recruter plus de 22 000 SPP pour un coût de plus de 1,1 Md€. Par ailleurs, les SPV saisonniers devront vraisemblablement être recrutés en CDD et le temps d'emploi des « pro-vo » se trouvera réduit. **Pour les SPP**, les gardes devraient être comptabilisées « une heure pour une heure », mettant en cause les durées d'équivalence et la pertinence de la garde de 24 heures. Il faudrait recruter plus de 3 600 SPP (200 M€).

L'AVENIR DU FINANCEMENT PASSE PAR LA MAITRISE DE LA DEPENSE ET LA RECHERCHE DE RESSOURCES.

Le développement d'un volet de maîtrise de la dépense, fruit d'échanges avec les financeurs, est d'abord à encourager. Si, en 2011, la Cour des comptes faisait état d'« *une mutualisation très insuffisante des moyens entre SDIS* », on relève que l'achat inter-SDIS de VSAV est passé de 11,3 % en 2012 à 31 % en 2020 ; pour les véhicules incendies-inondations, il est passé de 40,9 % à 70 %. **Les actions communes de formation sont moins exploitées** : en 2020, 91,4 % des heures étaient suivies par les sapeurs-pompiers dans leur propre SDIS. **Avec les départements**, des mutualisations existent – sur l'entretien des véhicules, les marchés, le patrimoine – mais ces coopérations pourraient être accrues, notamment pour la gestion et pour des opérations immobilières complexes.

L'examen des charges reste à poursuivre. Certaines charges font l'objet de contestations par les SDIS dont les observations semblent toutefois mal fondées pour leur assujettissement à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (en France, malgré les possibilités ouvertes par la directive européenne, le choix a été fait de ne pas en exonérer les services publics) et le « malus écologique » (qui ne touche pas les véhicules d'intervention), au contraire de la contribution des SDIS au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique : les personnels opérationnels devraient être exclus de l'effectif de référence.

En matière de ressources, un premier questionnement porte sur le bloc communal. Jusqu'à présent, ses contributions ont été calées sur une inflation voisine de 1% et basées sur la population de 2002. La question est particulièrement posée dans les départements à forte vitalité démographique. En Gironde a été ainsi mise en place une participation volontaire au profit du SDIS qui interroge sur le *statu quo* du système. La réflexion mérite d'être poursuivie : **la contribution du bloc communal pourrait être remise à plat** pour tenir compte de la population et des risques, et son paiement pourrait être intégralement pris en charge par les intercommunalités. **Le verrouillage même des contributions communales pourrait légitimement être rediscuté** au regard de l'activité des SIS.

En second lieu, le dynamisme de la TSCA conduit à évoquer plusieurs scénarios :

- **le versement direct aux SDIS se heurte à des obstacles de principe** : il s'agit d'une dotation libre d'emploi et qui est presque toujours inférieure à la contribution départementale observée, même si les contributions départementales n'augmentent pas d'une année sur l'autre au même rythme que la part de TSCA, en particulier depuis 2014 ;
- **la péréquation**, avec l'intégration d'une partie de la croissance du produit de la taxe à un mécanisme de redistribution, n'est pas impossible à mettre en place mais apparaît lourde sur le plan administratif pour des finances locales qui comportent déjà des dispositifs de péréquation ; la définition de critères précis de répartition, en particulier sur les risques, est difficile ;
- **la création d'un fonds d'intervention pour les SDIS**, alimenté par une partie de la croissance de la TSCA, voire par une fraction additionnelle de la taxe, permettant de rétablir l'effort de l'Etat pour l'aide à l'investissement et serait sans doute la meilleure façon de tenir compte des situations locales, des besoins et des risques, en proportion de l'effort des autres financeurs.

Face aux défis à venir, la recherche de ressources nouvelles est légitime : ressources fiscales additionnelles aux taxes locales (évoquées par le rapport de l'Assemblée Nationale, en 2009) ; meilleure facturation des carences et des appuis assurés par les SDIS au profit des SAMU-SMUR ; ouverture aux SDIS des dotations de soutien à l'investissement local ; etc.

Enfin, sur la question particulière des centres de première intervention non intégrés au corps départemental (CPINI), on observe la forte décroissance de leur effectif s'établissant aujourd'hui autour de 9 000 SPV, regroupés à près de 90 % dans 7 départements du Centre-Est. Les CPINI y coopèrent avec le service départemental, notamment pour l'aptitude médicale, la formation et même des modalités d'association aux interventions du SDIS. Les SPV des CPINI bénéficient de l'allocation de vétéranse dont le SDIS assure la gestion mais qui doit être supportée par les communes, autorités d'emploi. Une difficulté peut être soulevée lorsque les SDIS ou les départements eux-mêmes ont choisi de supporter tout ou partie de cette allocation. Pourtant, il s'agit d'une pratique quasi générale remontant à la départementalisation. La remise en cause de cette pratique semble d'autant moins opportune que, avec une présentation appropriée, elle peut s'inscrire dans les critères de modulation de l'effort communal pour le financement des SDIS.

SOMMAIRE

SYNTHESE	5
INTRODUCTION.....	15
1 LES DÉPENSES : une forte augmentation depuis la départementalisation.....	19
1.1 Les dépenses des SDIS dans la sécurité civile : une place prépondérante mais pas exclusive	19
1.2 Une forte augmentation de la dépense après la départementalisation, à replacer dans un contexte dynamique pour les dépenses locales et de sécurité	20
1.2.1 <i>L'essentiel de la croissance des dépenses a été réalisé sur la période 2002-2011</i>	20
1.2.2 <i>Un dynamisme des dépenses à replacer dans le contexte des dépenses locales et de sécurité</i>	21
1.3 Une prépondérance de la masse salariale dans les finances des SDIS qui s'accroît et rigidifie leurs marges de manœuvre	22
1.3.1 <i>Une augmentation des dépenses de personnel imputable à la croissance des effectifs comme à celle des rémunérations</i>	23
1.3.2 <i>Les conséquences des réformes statutaires et indemnitaires insuffisamment anticipées</i>	26
1.3.3 <i>Des charges à caractère général moins décisives dans le budget des SDIS mais qui font parfois l'objet de critiques</i>	27
1.4 Un important effort d'investissement engagé après la départementalisation et de nouveau dynamique depuis 2017	28
1.4.1 <i>Des dépenses d'investissement dynamiques après la départementalisation</i>	28
1.4.2 <i>Une capacité d'autofinancement satisfaisante et un endettement en baisse</i>	29
1.5 La diversité des situations locales : le coût du SDIS par habitant	29
2 LE SERVICE RENDU : croissance de l'activité et modernisation	31
2.1 Une activité croissante dans un contexte parfois difficile	31
2.1.1 <i>Une activité globale des SIS nettement accrue depuis la départementalisation, avec une évolution de la structure des missions au profit du secours à personne</i>	31
2.1.2 <i>Autour du SAP, des « sur-sollicitations » croissantes ne relevant pas du secours d'urgence</i>	32
2.1.3 <i>Des contextes d'intervention plus difficiles</i>	34
2.1.4 <i>En amont des risques, le développement des missions de prévention</i>	34
2.2 Un système qui demeure efficace mais sous tension.....	35
2.2.1 <i>Le traitement de l'alerte maintenu autour de 2 minutes</i>	36
2.2.2 <i>Malgré un allongement depuis 2016, des délais moyens d'intervention maîtrisés en dessous de 13 minutes pour plus de 48 millions de nos concitoyens</i>	36
2.2.3 <i>Une réduction de près des deux-tiers des décès en service</i>	37
2.3 Une incontestable modernisation d'ensemble.....	37
2.3.1 <i>La modernisation de l'immobilier et la rationalisation du maillage territorial</i>	38
2.3.2 <i>La modernisation des équipements</i>	39
2.3.3 <i>La modernisation de la formation et de l'encadrement</i>	40

2.3.4	<i>Un cadre de planification structuré et modernisé</i>	42
2.3.5	<i>La modernisation de la fonction d'état-major : les directions départementales</i>	43
3	LES RESSOURCES : un mode de financement partagé à bout de souffle	47
3.1	Le département, un acteur désormais prépondérant dans le financement des SDIS et assumant l'essentiel de l'augmentation de leurs dépenses.....	47
3.1.1	<i>Les SDIS : autour de 5 % des dépenses de fonctionnement des départements</i>	48
3.1.2	<i>Le département, premier contributeur au budget des SDIS</i>	48
3.2	Le bloc communal, un financeur relativement épargné depuis 2002	49
3.2.1	<i>Les SDIS : moins de 2 % des dépenses globales du bloc communal ; le « gel » des contributions communales</i>	49
3.2.2	<i>La persistance de financements au-delà du gel</i>	50
3.2.3	<i>L'application disparate des critères de répartition internes au bloc communal</i>	51
3.2.4	<i>La montée en puissance des intercommunalités</i>	52
3.3	L'Etat : un contributeur peu visible et pourtant essentiel	53
3.3.1	<i>La TSCA, une ressource dynamique pour les départements</i>	53
3.3.2	<i>Les autres financements de l'Etat au titre de la politique d'incendie et de secours</i>	54
3.3.3	<i>Un financement spécifique pour les SIS militaires</i>	57
4	LES PERSPECTIVES : soutien au volontariat et investissement	61
4.1	Le maintien à niveau du système « toutes choses égales par ailleurs ».....	61
4.1.1	<i>Les moyens humains</i>	61
4.1.2	<i>Le maintien à niveau des moyens matériels</i>	63
4.1.3	<i>Des projets nationaux conçus pour générer des économies à terme</i>	66
4.2	Face aux « chocs » à venir, le risque d'un système profondément bousculé.....	67
4.2.1	<i>La couverture de risques accrus ou nouveaux</i>	67
4.2.2	<i>La remise en cause du volontariat</i>	70
4.2.3	<i>Les conséquences d'une évolution du système de gardes des professionnels</i>	74
4.3	L'indispensable développement des problématiques d'économies.....	76
4.3.1	<i>Le nécessaire renforcement d'une culture de la gestion fondée sur la recherche d'économies</i>	76
4.3.2	<i>Des recherches d'économie sur les charges à caractère général</i>	76
4.3.3	<i>Des progrès en matière de mutualisation qui restent à développer</i>	78
4.4	Les perspectives sur les ressources.....	79
4.4.1	<i>Le déverrouillage des contributions du bloc communal</i>	79
4.4.2	<i>La question de la TSCA</i>	80
4.4.3	<i>La fiscalisation des ressources des SDIS</i>	80
4.4.4	<i>Les carences ambulancières et ressources facturées : vers une plus grande « sanitarisat</i> <i>ion des ressources ?</i>	81
5	LES CENTRES DE PREMIÈRE INTERVENTION NON INTÉGRÉS : allocation de vÉTérance et liens avec le SDIS	83
5.1	Les CPINI, traduction d'une forme d'attachement à la défense du territoire communal	83

5.1.1 <i>Des CPINI actifs dans une dizaine de départements</i>	83
5.1.2 <i>Des coopérations avec le service départemental</i>	84
5.2 Une prise en charge traditionnelle et légitime de l'allocation de vétéran­ce à l'échelon départemental	85
Annexes	87
Annexe n° 1 : Lettre de mission	89
Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées.....	91
Annexe n° 3 : Rapport de l'enquête IGA-ADF auprès des services des départements	95
Annexe n° 4 : système d'indemnisation des SPV.....	111
Annexe n° 5 : Sigles et abréviations.....	113

INTRODUCTION

La lettre de mission

Par note du 28 janvier 2022¹, le ministre de l'Intérieur et la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales ont chargé l'Inspection générale de l'administration de prendre en charge la préparation du rapport prévu par l'article 54 de la loi du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile.

Ce rapport du Gouvernement au Parlement porte sur « *le financement des services départementaux et territoriaux d'incendie et de secours* » et doit notamment en « *détailler l'évolution des recettes et des dépenses* ».

La problématique

La proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers² n'étant pas apparue appropriée pour traiter une évolution du financement des services d'incendie et de secours (SIS) qui aurait pour conséquence une « *aggravation d'une charge publique* »³, le Gouvernement a accepté l'amendement examiné à la Commission des lois de l'Assemblée nationale, le 12 mai 2021, en vue de la réalisation d'un rapport au Parlement sur cette question. Le rapporteur de la proposition de loi a évoqué la nécessité de traiter cette « *question importante (...) de manière calme, apaisée et efficace (...) sachant qu'il faudra du temps pour trouver, avec l'Association des maires de France (AMF), l'Association des départements de France (ADF)⁴, (...), une solution qui convienne à tout le monde.* » Telle est l'origine de l'article 54 de la loi du 25 novembre 2021 qui commande le présent rapport.

Les questions posées par l'article 54 de la loi du 25 novembre 2021 amènent à établir un panorama de l'évolution du financement des SIS suivant deux dimensions :

- un volet rétrospectif développé à partir de la mise en œuvre effective de la départementalisation, c'est-à-dire il y a vingt ans, en 2002, point de départ auquel on s'attachera autant que possible ;
- un volet prospectif sur la capacité du système de financement actuel à faire face au maintien à niveau et à l'activité des services dans un contexte susceptible de connaître des transformations, comme l'été 2022 en matière de feux de forêts en souligne l'acuité.

Les « jalons »

Le financement des SIS a fait l'objet, depuis la départementalisation, de plusieurs rapports parlementaires, de la Cour des comptes, des inspections générales ou d'experts. Ces rapports sont autant de jalons sur la montée en puissance des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) après la loi du 3 mai 1996⁵. Sans pouvoir les citer tous, on mentionne plus spécialement les cinq suivants qui mettent l'accent sur les coûts et la progression de la dépense :

→ le rapport d'information de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat, de décembre 2001, sur l'évaluation de l'action des services départementaux d'incendie et de secours, présenté par MM. Alain Lambert, Philippe Marini et Michel Charasse. Sous-titré : « *l'explosion financière* », ce rapport fait part de l'inquiétude des élus sur une réforme qui pourrait ne pas être maîtrisable. Il reconnaît la nécessité d'un « *saut qualitatif en termes de couverture des risques* » ainsi que la dynamique de modernisation autour de la réforme, mais il souligne que les objectifs ne sont pas encore atteints. A ce stade, la départementalisation n'apparaît pas achevée et des coûts restent à venir.

→ le rapport des inspections générales de l'administration et des finances, de mars 2008 procède à une analyse de l'importance et des modalités de *la contribution des communes au financement des*

¹ Cf. Annexe 1.

² Proposition de loi qui deviendra la loi du 25 novembre 2021.

³ L'article 40 de la Constitution ayant été avancé.

⁴ Association des maires de France – AMF ; Assemblée des départements de France ou Départements de France – ADF.

⁵ Sur le processus de départementalisation, cf. encadré en 1.2.1.

SDIS. Il rappelle le rôle essentiel des maires dans la sécurité civile, tout en déplorant « *une certaine distanciation* » par rapport à leurs compétences de police administrative. Il conclut au maintien des contingents communaux (contre leur intégration dans la dotation globale de fonctionnement (DGF), notamment parce que ces contributions communales demeurent disparates et qu'il y a donc intérêt à laisser poursuivre les péréquations locales (à travers l'évolution des critères de répartition des contingents entre les communes). La mission rappelle « *la légitimité du financement communal comme la nécessité de continuer à assumer la modernisation des SDIS* » et prône « *un système moins verrouillé* » permettant aux collectivités qui l'acceptent d'aller « *au-delà du gel* ».

→ le rapport d'information de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, de juillet 2009, présenté par MM. Ginesta, Derosier et Mariani, en conclusion des travaux de la *Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement des SDIS*, entend réagir à « *une dérive importante des dépenses* ». Le rapport relève que les dépenses et les effectifs (avec des rémunérations « *avantageuses* ») ont crû sans commune mesure avec les interventions. Estimant que la poursuite de la progression des dépenses serait insupportable pour les collectivités, le rapport envisage des réformes dans tous les domaines : simplification de la gouvernance en attribuant des responsabilités opérationnelles au président du conseil général, critique de la dépense « *auto-prescrite* » des SDIS qu'il faudrait permettre au département de piloter davantage, coup d'arrêt à l'inflation normative, recherche de ressources nouvelles (taxe additionnelle aux impôts locaux, critique des contingents communaux établis de façon « *erratique* », remboursement des carences ambulancières à leur coût réel). La MEC prône de fortes mutualisations, avec les conseils généraux et entre les SDIS en particulier pour la formation.

→ le rapport public thématique de la Cour des comptes, de novembre 2011 : *Les services départementaux d'incendie et de secours*, fait le point de la période 2002-2010, marquée par un accroissement de la dépense au rythme de 4,8 % par an en moyenne. La Cour souligne la « *mise à niveau* » des moyens mais observe que les charges de personnel constituent le « *facteur principal* » de l'augmentation des dépenses. Elle note l'absence de dispositif financier de solidarité qui serait lié aux risques de chaque département. Elle critique le système de garde de 24 h, recommande la « *rationalisation* » du maillage territorial tout en soutenant le volontariat. La Cour insiste sur les « *gisements d'économies* », le conventionnement avec les départements et les mutualisations.

→ le rapport public thématique de la Cour des comptes, de mars 2019 : *Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours*, constate que les SDIS évoluent dans un contexte marqué par la stagnation de leurs effectifs et la fragilisation du statut des sapeurs-pompiers volontaires (SPV). Ils font face, dans le même temps, à des risques croissants et des sollicitations plus nombreuses, notamment dans le domaine du secours à personne (SAP), en raison de la désertification médicale et du vieillissement de la population. Pour la Cour, cette évolution n'est pas durablement soutenable. Elle invite l'État et les départements à offrir aux SDIS un cadre et des outils pour leur permettre de mieux maîtriser leurs dépenses de personnel et à recentrer leurs missions sur le cœur de leurs attributions.

La méthode

La mission a procédé à quatre séries de consultations :

→ à l'échelon central de l'Etat :

- la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), plus particulièrement sa direction des sapeurs-pompiers (DSP) ainsi que l'inspection générale de la sécurité civile (IGSC) ;
- les directions générales des finances publiques et des collectivités locales (DGFIP, DGCL) pouvant fournir des données financières sur les SIS ;
- sur la question des coûts supportés par les SIS du fait de réglementations ou de normes, le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN).

→ avec les organismes nationaux parties prenantes dans la problématique de l'évolution des SIS :

- en premier lieu, les associations d'élus locaux et de collectivités (AMF⁶, ADF) et le président de la Conférence nationale des SIS (CNIS) ; l'ADF a bien voulu organiser pour la mission un débat avec les présidents des conseils d'administration des SDIS (CASDIS) de Saône-et-Loire, du Loiret, des Hautes-Alpes, du Territoire de Belfort et de la Lozère ; un questionnaire à destination des conseils départementaux a également été réalisé avec l'ADF, portant sur les relations administratives et financières établies entre les départements et les SDIS ;
- la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) ;
- l'Association des directeurs de SIS (ANDSIS) ;
- les organisations syndicales des sapeurs-pompiers, invitées à une table-ronde.

→ un échantillon de dix SDIS aux caractéristiques complémentaires a été visité et a fourni un ensemble remarquable de données historiques et prospectives : les Bouches-du-Rhône, la Gironde, la Loire-Atlantique, la Mayenne, l'Oise, la Saône-et-Loire, le Tarn-et-Garonne, le Var, l'Yonne, l'Essonne. Chaque visite a donné lieu à une séance de travail avec le directeur départemental et son état-major ainsi qu'à des rencontres avec les présidents des CASDIS, et dans certains cas avec les directeurs généraux des services des départements et directeurs généraux de groupements de collectivités (établissements publics de coopération intercommunale EPCI) contribuant au financement du SDIS) ; en outre, un contact particulier a été organisé avec la préfecture de police de Paris, pour ce qui concerne la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), ainsi qu'avec le bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPM).

→ en outre, sur la question de l'allocation de vétérance des centres de première intervention non intégrés (CPINI), un contact a été pris avec les SDIS des départements comptant un nombre significatif de ces centres : Ain, Aube, Marne, Oise, Haut-Rhin, Yonne.

Les sources

Les données financières retenues au présent rapport sont pour l'essentiel constituées par les comptes de gestion des services d'incendie et de secours fournis par la direction générale des finances publiques (DGFiP) et publiés, pour les années 2012 à 2021, sur le site internet de l'observatoire des finances et de la gestion publique locale. Pour remonter jusqu'en 2002, la mission a pu exploiter les données communiquées par la DGSCGC provenant, selon les exercices, des comptes administratifs des SDIS ou des comptes de gestion.

Les données décrivant l'organisation, les effectifs et l'activité des SIS proviennent le plus souvent de la base InfoSDIS tenue par la DGSCGC. Ces très riches données fournissent une perspective d'ensemble de l'évolution des services et permettent de constituer des séries continues depuis le début des années 2000 ; elles sont uniques à cet égard. Elles ont été utilisées par l'ensemble des études précédentes. On doit néanmoins rappeler que ces informations sont collectées sur une base déclarative qui les affecte d'une certaine marge d'erreur. Ces données dont la consolidation est affinée chaque année permettent néanmoins d'approcher de près la réalité. La mission s'est efforcée d'intégrer les données opérationnelles de l'année 2021, collationnées par la DGSCGC au cours de l'été 2022, les données 2020 pouvant être atypiques du fait de la crise sanitaire.

Plan du rapport

- 1 – LES DÉPENSES : une forte augmentation depuis la départementalisation ;
- 2 – LE SERVICE RENDU : croissance de l'activité et modernisation ;
- 3 – LES RESSOURCES : un mode de financement partagé et à bout de souffle ?
- 4 – LES PERSPECTIVES : soutien au volontariat et investissement ;
- 5 – la question particulière des centres de première intervention non intégrés (CPINI).

⁶ L'Assemblée des communautés de France - ADCF a été sollicitée mais n'a pas donné suite, indiquant que la question des contributions du bloc communal est, pour elle, un « *sujet orphelin* ».

Remerciements

La mission exprime ses remerciements à l'ensemble des interlocuteurs qui ont été sollicités pour fournir un volume important de données parfois anciennes et difficiles à consolider.

Des remerciements particuliers vont aux élus locaux et aux responsables et services plus spécialement mis à contribution et qui ont accueilli la mission sur le terrain, ainsi qu'à la direction des sapeurs-pompiers de la DGSCGC (la sous-direction des services d'incendie et des acteurs du secours, le gestionnaire de la base de données InfoSDIS) et à l'inspection générale de la sécurité civile (IGSC).

1 LES DÉPENSES : UNE FORTE AUGMENTATION DEPUIS LA DÉPARTEMENTALISATION

Les SIS tiennent une place prépondérante dans les dépenses de sécurité civile (1.1). Leurs dépenses se sont fortement accrues après la départementalisation (1.2), essentiellement du fait des charges de personnel (1.3). L'effort d'investissement, important après la départementalisation, est à nouveau dynamique depuis 2017 (1.4).

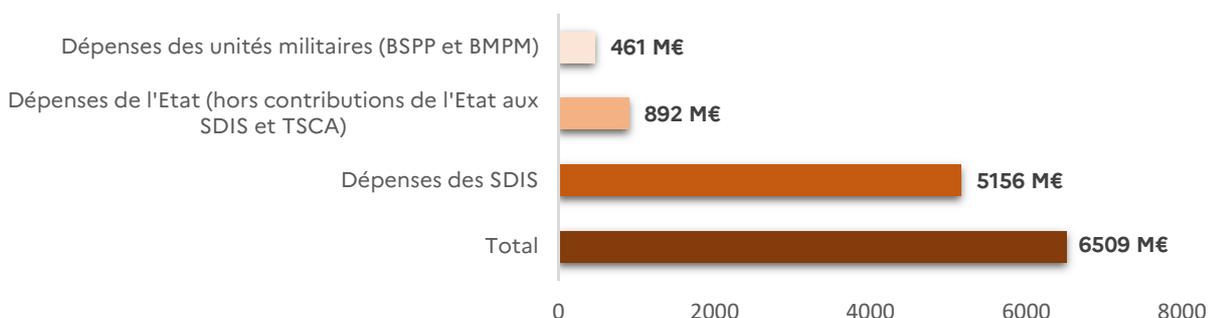
1.1 Les dépenses des SDIS dans la sécurité civile : une place prépondérante mais pas exclusive

La sécurité civile est l'un des meilleurs exemples de politique publique partagée entre l'État et les collectivités territoriales. Ce partage se traduit notamment par le double rattachement des SDIS : aux préfets pour l'opérationnel et aux départements pour les aspects administratifs et financiers. L'État est garant de la cohérence de la sécurité civile, il en définit la doctrine⁷ et met en œuvre des moyens nationaux de renfort⁸. La sécurité civile fait intervenir une large diversité d'acteurs : services de l'État, collectivités territoriales et leurs établissements, unités militaires, associations et jusqu'au citoyen lui-même.

Les dépenses totales consenties par l'ensemble des pouvoirs publics pour prévenir et gérer les risques sont donc difficiles à chiffrer avec exhaustivité. Une approche simplifiée peut conduire à retenir les dépenses de l'État figurant dans le document de politique transversale « sécurité civile », les dépenses des SDIS, le budget de la BSPP (hors contribution de l'État déjà incluse dans programme 161) et celui du BMPM. Cette approche ne rend toutefois pas compte de l'ensemble des dépenses de sécurité civile puisque certaines d'entre-elles sont réalisées directement par les collectivités territoriales (départements et bloc communal notamment), en dehors des budgets des SDIS, que ce soit en matière d'investissement (équipement des centres d'incendie et de secours) ou d'opérations (centres de première intervention non intégrés, réserves communales de sécurité civile, etc.).

Pour l'année 2019, antérieure à la crise sanitaire, les dépenses publiques en faveur de la politique de sécurité civile s'établissaient ainsi à plus de 6,5 Md€.

Graphique 1 : Les dépenses publiques pour la sécurité civile en 2019 (avant crise sanitaire)



Nota : les dépenses des unités militaires sont celles figurant dans les comptes administratifs ou rapport d'activité de ces entités auxquelles les contributions de l'État ont été soustraites car figurant dans la catégorie « Dépenses de l'État ».

Source : Mission

Les dépenses de l'État correspondent aux crédits de paiement présentés dans le document de politique transversale « sécurité civile » annexé au projet de loi de finances. Elles comprennent les crédits du programme 161 ainsi que les dépenses d'autres programmes budgétaires (administration territoriale de l'État, prévention des risques ou encore conduite et pilotage des politiques de l'intérieur) qui concourent à cette politique publique. Ce document budgétaire permet par exemple

⁷ Article L112-2 du code de la sécurité intérieure.

⁸ Expression de la solidarité nationale, les renforts mis en œuvre par la DGSCGC comprennent notamment : les moyens aériens, le service du déminage, les unités militaires de la sécurité civile, ses établissements de soutien opérationnel et logistique ainsi que les colonnes de renfort mobilisées auprès des SDIS.

de valoriser les services des préfectures qui interviennent dans le champ de la sécurité civile (SIDPC, SIRACEDPC, EMIZ en particulier)⁹. Selon l'outil analytique de suivi des emplois des préfectures « ANAPREF », 869 équivalents temps plein travaillés (ETPT) ont été recensés sur la mission sécurité et défenses civiles en 2020 pour un coût budgétaire de 57,2 M€.

Le coût des dépenses de sécurité civile s'établissait donc au moins à 97 € par habitant et par an en 2019¹⁰. Les dépenses des SDIS représentaient 79% des dépenses de sécurité civile.

1.2 Une forte augmentation de la dépense après la départementalisation, à replacer dans un contexte dynamique pour les dépenses locales et de sécurité

Encadré 1 : Le processus de départementalisation des services d'incendie et de secours

Longtemps rattachés aux communes, les services chargés de la lutte contre l'incendie et des secours ont fait l'objet d'une départementalisation progressive.

D'abord rattachés au préfet pour coordonner les actions des centres communaux, ces services sont devenus des établissements publics autonomes en 1955 avant de se voir reconnaître la qualité de « service départemental d'incendie et de secours » par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République.

La loi du 3 mai 1996 a conforté l'organisation départementale afin de mutualiser et d'optimiser les moyens entre centres communaux mais aussi de permettre une meilleure couverture du risque sur l'ensemble du territoire départemental. Les moyens humains (les corps communaux sont fusionnés dans un corps départemental dont le directeur du SDIS est le chef) et les moyens matériels (centres de secours et équipements) ont été transférés au service départemental suivant des modalités conventionnelles. Le nouvel établissement est piloté par un conseil d'administration composé « *de représentants du département, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie* » qui contribuent au budget. Les autorités de police administrative – maires et préfet – conservent leurs attributions opérationnelles.

Les communes disposaient de cinq années pour opérer ces transferts, soit au plus tard en 2001. Pour son analyse des finances des SDIS après la départementalisation, la mission a donc pris pour point de départ l'année 2002, année à partir de laquelle les transferts avaient normalement été intégralement réalisés.

1.2.1 L'essentiel de la croissance des dépenses a été réalisé sur la période 2002-2011

Les dépenses totales des SDIS (hors BSPP et BPPM) sont ainsi passées de 3,2 Md€ en 2002 à 5,4 Md€ en 2021, soit un accroissement de près de 66 % alors que l'inflation s'établissait en moyenne à 1,3 % par an et 29 % au total sur la même période.

Tableau 1 : Évolution des dépenses totales des SDIS (fonctionnement et investissement) entre 2002 et 2021 (en M€)

	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2021	Évolution 2002-2021
SDIS Métropole	3 149	3 736	4 378	4 727	4 695	4 745	5 161	+ 64 %
SDIS Outre-Mer*	97	117	161	177	188	206	228	+ 134 %
Total	3 246	3 853	4 539	4 904	4 883	4 951	5 389	+ 66 %

Nota : Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, et Mayotte à partir de 2014. Hors BSPP et BPPM.

Source : Mission d'après les données financières de la DGFIP et de la DGSCGC

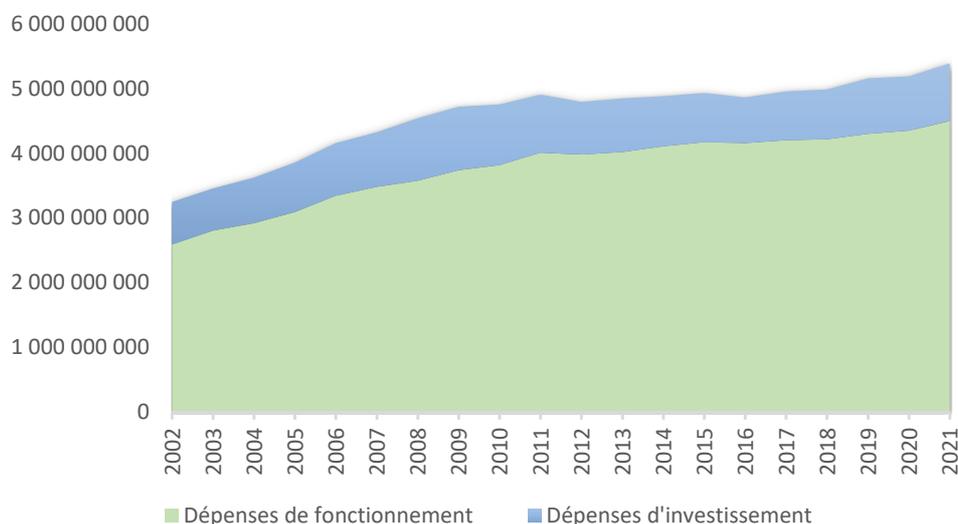
Les dépenses des SDIS peuvent être replacées dans le cadre de la croissance globale des dépenses publiques, légèrement supérieure à 4% dans les années 2000 puis plus faible entre 2011 et 2019 (en moyenne 1,9 % par an) avant de remonter à 5,1 % en 2020 et 4 % en 2021 sous l'effet du COVID.

⁹ Service interministériel de défense et de protection civiles, service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de protection civiles, état-major interministériel de zone de défense et de sécurité.

¹⁰ Population Insee 2019 hors collectivités d'outre-mer : 67 257 982. A titre de référence, le montant moyen de l'assurance habitation s'établissait à 109,32 € (Indice INSEE des prix à la consommation).

L'évolution de la dépense des SDIS sur vingt ans permet de distinguer deux périodes : entre 2002 et 2011, les dépenses des SDIS ont progressé de plus de 50 % contre 10 % entre 2011 et 2021. La première décennie de la période sous revue est donc à l'origine de 72 % de la progression des charges des SDIS depuis leur départementalisation.

Graphique 2 : Evolution des dépenses des SDIS en fonctionnement et investissement 2002-2021



Source : Mission d'après les données financières de la DGFIP et de la DGSCGC

Les grandes catégories de charges ont évolué de la manière suivante, entre 2002 et 2021 :

- Achats et charges externes : + 25 %
- Charges de personnel : + 108 %
- Investissements : + 35 %

Tableau 2 : Évolution des dépenses réelles de fonctionnement des SDIS entre 2002 et 2021 (en M€)

	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2021	Évolution 2002-2021
SDIS Métropole	2 499	2 981	3 438	3 852	3 934	4 015	4 296	+ 72 %
SDIS Outre-Mer*	90	106	135	153	170	184	204	+ 127 %
Total	2 589	3 087	3 573	4 005	4 104	4 199	4 500	+ 74 %
dont achats et charges externes	548	587	643	660	658	636	686	+ 25 %
dont charges de personnel	1 791	2 418	2 796	3 091	3 321	3 448	3 723	+ 108 %
dont charges financières	23	30	47	54	56	44	30	+ 32 %

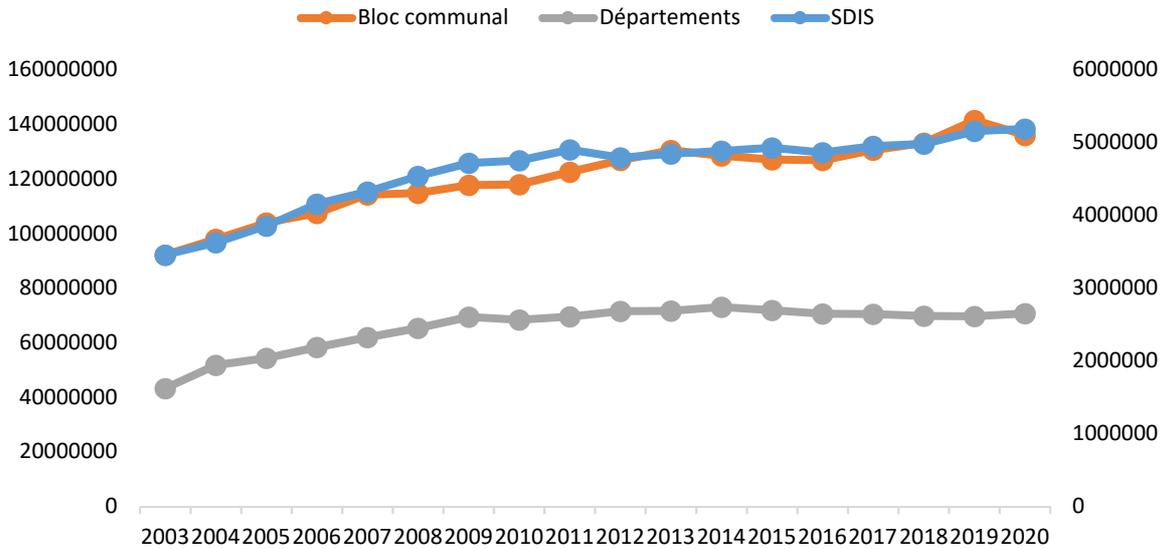
Nota : Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, et Mayotte à partir de 2014.

Source : Mission d'après les données financières de la DGFIP et de la DGSCGC

1.2.2 Un dynamisme des dépenses à replacer dans le contexte des dépenses locales et de sécurité

La progression des dépenses des SDIS peut être comparée à celle du bloc communal (+48% entre 2003 et 2020) et à celle des départements (+63% entre 2003 et 2020 mais avec d'importants transferts de compétences).

Graphique 3 : Evolution comparative des dépenses des SDIS et des dépenses du bloc communal et des départements sur la période 2003-2020 en K€



Nota : lecture de la double échelle les montants en K€ relatifs aux SDIS figurent sur la droite et celles aux collectivités sur la gauche – les données de l'année 2002 n'étant pas toutes disponibles, elles n'ont pas été intégrées.

Source : Mission d'après les « chiffres clés des collectivités locales »

L'évolution des dépenses des SDIS peut également être rapprochée de celles des forces de sécurité intérieure. Même si elles s'inscrivent dans des cadres très différents, ces forces concourent à la politique de protection de la population. Ce *continuum* entre la sécurité intérieure et la sécurité civile est traduit, au plan législatif et budgétaire, par la réunion depuis 2014 des programmes 176 « Police nationale », 152 « Gendarmerie nationale » et 161 « Sécurité civile » au sein d'une même mission « Sécurités ».

Entre 2006 et 2020, après les fortes augmentations constatées en début de période, en lien avec la mise en place de la départementalisation, les rythmes de progression des dépenses peuvent être comparés : + 37 % pour la police nationale, + 24 % pour la gendarmerie et + 30 % pour la sécurité civile (SDIS et programme 161). La masse salariale des SDIS a progressé au même rythme que celle de la police nationale (+ 38 % pour les SDIS, + 39 % pour la police nationale) mais plus rapidement que pour la gendarmerie (+ 31 %). Les effectifs (en équivalent temps plein travaillé – ETPT) des SDIS, sapeurs-pompiers professionnels et PATS, ont progressé de 13 % quand ceux de la police nationale et de la gendarmerie sont restés stables.

Les dépenses des SDIS ont donc connu une forte augmentation au cours de la période sous revue, largement imputable aux dépenses de personnel. Cette progression des dépenses de fonctionnement, et dans une moindre mesure des dépenses d'investissement, doit être replacée dans le contexte de la création presque *ex-nihilo* d'établissements départementaux à partir de services communaux, et dans un contexte général de dynamique des dépenses locales et de sécurité.

1.3 Une prépondérance de la masse salariale dans les finances des SDIS qui s'accroît et rigidifie leurs marges de manœuvre

Les dépenses de personnel ont connu une croissance soutenue au cours de la période sous revue (2002-2021), en hausse de 108 %. Alors qu'elles constituaient 69 % des dépenses de fonctionnement des SDIS en 2002 et 55 % des dépenses totales (investissement compris), cette part s'établissait

respectivement à 83 et 69 % en 2021. Le ratio de rigidité des charges structurelles¹¹ s'établissait à près de 82 % des recettes réelles de fonctionnement perçues par les SDIS en 2021.

Tableau 3 : Évolution des dépenses totales de personnel des SDIS, y compris indemnités des SPV (en M€)

	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2021	Évolution 2002-2021
SDIS Métropole	1 712	2 323	2 683	2 958	3 170	3 283	3 540	+ 107 %
SDIS Outre-Mer*	80	95	113	133	151	165	183	+ 129 %
Total	1 792	2 418	2 796	3 091	3 321	3 448	3 723	+ 108 %
% des dépenses de personnel sur les dépenses totales (dt. investissement)	55 %	63 %	62 %	63 %	68 %	70 %	69 %	-
% des dépenses de personnel sur les dépenses de fonct.	69 %	78 %	78 %	77 %	81 %	82 %	83 %	-

Nota : Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, et Mayotte à partir de 2014.

Source : Mission d'après les données financières de la DGFIP et de la DGSCGC

1.3.1 Une augmentation des dépenses de personnel imputable à la croissance des effectifs comme à celle des rémunérations

En décembre 2011, le rapport public thématique de la Cour des comptes sur les SDIS avait notamment montré que ces établissements peinaient à maîtriser leurs charges de personnel. En mars 2019, la Cour a publié un nouveau rapport exclusivement consacré au personnel de la sécurité civile, explicitant la revalorisation du statut des sapeurs-pompiers. La progression des dépenses de personnel des SDIS est en effet à la fois imputable à une augmentation des effectifs (1.3.1.1) ainsi qu'à une revalorisation des rémunérations (1.3.1.2).

1.3.1.1 Une progression des effectifs permanents jusqu'en 2011

Entre 2002 et 2011, les SDIS ont augmenté leurs effectifs permanents (sapeurs-pompiers professionnels - SPP et personnels administratifs et techniques spécialisés - PATS) de plus d'un quart. Entre 2011 et 2021, le nombre de SPP comme celui des PATS n'a presque pas augmenté.

Tableau 4 : Évolution des effectifs permanents des SDIS

	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2021	Évolution 2002-2020
Sapeurs-pompiers professionnels	33 727	37 780	39 226	40 480	40 834	40 537	41 156	+ 22 %
PATS	7 661	9 727	10 919	11 309	11 356	11 217	11 406	+ 48 %
TOTAL	41 388	47 507	50 145	51 789	52 190	51 754	52 562	+ 27 %

Nota : les sapeurs-pompiers volontaires des centres communaux non intégrés aux SDIS ne figurent pas dans le tableau.

Source : Mission d'après les données financières de la DGFIP et de la DGSCGC

L'augmentation du nombre d'agents permanents peut s'expliquer par plusieurs facteurs :

- la départementalisation a pu nécessiter des recrutements pour installer les nouveaux établissements, notamment sur le plan administratif. Plusieurs directeurs de SDIS ont indiqué

¹¹ Taux de rigidité des charges structurelles : charges de personnel + contingents participations obligatoires + charges financières / produits de fonctionnement. Il s'agit de mesurer la part des recettes réelles de fonctionnement mobilisée par les seules dépenses incompressibles ou tout du moins rigides que sont le personnel, la charge de la dette (dépenses obligatoires) et les contingents et participations, auxquels doit faire face l'établissement.

que le processus de départementalisation était à l'origine d'une partie des recrutements. Une partie des communes dotées d'un centre de secours pourraient en effet avoir anticipé la départementalisation, en gelant une partie de leurs dépenses consacrées aux centres d'incendie et de secours avant que les moyens matériels et humains ne soient transférés aux SDIS. En outre, les transferts de personnel n'auraient pas toujours pris en compte les services supports (ressources humaines, finances, gestion immobilière) indispensables dans le cadre d'un établissement autonome.

- l'application de la réglementation relative à la réduction du temps de travail a conduit à diminuer le nombre de jours de gardes des SPP qui ont dû être compensés par des recrutements. Au début des années 2000, la plupart des SDIS était organisée avec le régime de la garde de 24 heures dont une partie seulement, entre 16 et 19 heures selon les SDIS, est décomptée comme temps de travail. Avec la réduction du temps de travail, les SPP qui effectuaient, en moyenne, 115 à 120 gardes de 24 heures en 1996 n'en font plus, en théorie, que 91 à 94 par an pour atteindre les 1 607 heures de travail annuelles obligatoires¹². Il en est résulté une perte potentielle de vingt à trente gardes par an et par agent ; l'augmentation de l'activité : entre 2002 et 2011, période des recrutements les plus importants d'agents permanents au sein des SDIS, le nombre d'interventions est passé de 3,6 à 4,2 M soit une progression de 17 %.
- L'augmentation des effectifs paraît donc répondre aux évolutions internes (départementalisation) et externes (temps de travail, progression de l'activité) auxquelles les SDIS ont été confrontés au cours de la décennie 2000. Mais elle n'explique qu'une partie de l'augmentation de la masse salariale.

1.3.1.2 Une augmentation notable des rémunérations des agents permanents

L'augmentation des rémunérations constitue l'autre motif de progression de la masse salariale des SDIS. Les dépenses de rémunération des SPP et autres agents permanents, ont connu une augmentation de près de 90 % au cours de la période sous revue. La rémunération annuelle moyenne brute d'un agent est ainsi passée de 27 511 € en 2002 à 41 115 € en 2021, soit une hausse de presque 50 %.

Tableau 5 : Évolution des dépenses de personnel permanent des SDIS entre 2002 et 2021

	2002	2005	2014	2017	2021	Évolution 2002-2021
Dépenses de rémunération des SPP et autres agents permanents* en M€	1 139	1 372	1 879	1 980	2 161	+ 89,8 %
Effectifs permanents	41 388	47 507	52 190	51 754	52 562	+ 27 %
Rémunération moyenne brute d'un agent permanent en €	27 511	28 878	36 000	38 258	41 115	+ 49,4 %

Nota : * rémunérations brutes hors cotisations sociales et autres charges employeurs du personnel titulaire – données non disponibles pour les années 2006 à 2011.

Effectifs permanents : données DGSCGC – SPP et PATS.

Source : Mission d'après les données financières de la DGFIP et de la DGSCGC

Compte tenu de ces revalorisations et d'acquis historiques plus favorables, les agents des SDIS, et plus particulièrement les sapeurs-pompiers professionnels dont les régimes indemnitaires sont plus importants que ceux des PATS, bénéficient de la rémunération moyenne nette la plus importante de la fonction publique territoriale. La rémunération « *avantageuse* » des sapeurs-pompiers est un instrument de reconnaissance et de valorisation des missions dangereuses au service de la population. Selon le rapport annuel sur la fonction publique de 2019, le nombre d'accidents de

¹² Cf. Rapport public thématique de la Cour des comptes sur les finances des SDIS publié en novembre 2011, page 40.

services de la filière « incendie et secours » était le plus élevé de la fonction publique territoriale, s'établissant à 15,4 pour 100 agents contre 6,5 en moyenne (et 10,9 dans la police municipale).

Tableau 6 : Evolution de la rémunération moyenne nette des agents des SDIS et autres personnels

	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2019	Évolution 2005-2019
SDIS	Pas de données disponibles	25 550	28 752	29 811	30 480	31 740	32 064	+ 25 %
Communes		18 660	20 532	20 784	21 444	22 116	22 644	+ 21 %
Départements		22 644	24 264	24 487	25 068	25 908	26 472	+ 17 %
Régions*		27 768	22 416	22 432	23 484	24 936	25 848	- 7%

Nota : la baisse de la rémunération moyenne des personnels des régions entre 2005 et 2008 s'explique par le transfert des lycées.

Source : Rapports annuels sur la fonction publique de la DGAFP

1.3.1.3 Une revalorisation plus limitée des indemnités versées aux sapeurs-pompiers volontaires (SPV)

Le nombre de sapeurs-pompiers volontaires employés par les SDIS a progressé de 13 %, l'évolution des indemnités étant principalement liée à l'accroissement de l'activité.

Tableau 7 : Évolution des effectifs et des indemnités des SPV entre 2002 et 2021 (en M€)

	2002	2005	2014	2017	2021	Évolution 2002-2021
Dépenses indemnités SPV	111	368**	544	580	646	+ 482,7 %
Effectifs SPV	164 298	173 577	180 171	182 819	188 529	+ 12,9 %

** L'augmentation des dépenses d'indemnités SPV en 2005 est liée à la loi du 13 août 2004 ayant institué un mécanisme d'indemnisation spécial pour les missions d'une durée supérieure à 24 heures réalisées par les SPV dans le cadre de renforts interdépartementaux ou internationaux.

Source : Mission d'après les données financières de la DGFIP et de la DGSCGC

L'article 11 de la loi n° 96-370 modifiée relative au développement du volontariat prévoit que « le sapeur-pompier volontaire a droit, pour les missions mentionnées à l'article 1er, les actions de formation auxquelles il participe et l'exercice de responsabilités administratives, à des vacances horaires ». Ce même article précise que « (...) le nombre d'indemnités horaires pouvant être perçues annuellement par un même sapeur-pompier volontaire est arrêté par le conseil d'administration du SDIS ». Ces vacances ne sont assujetties à aucun impôt ni soumises aux prélèvements prévus la législation sociale et sont cumulables avec tout revenu ou prestation sociale¹³. En vingt ans, le taux horaire de base a été revalorisé de 20 %.

Tableau 8 : Évolution des indemnités horaires des SPV en €

	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2020/21	Évolution 2002-2021
Officiers	9,95	9,95	9,95	11,20	11,43	11,52	11,91	+ 20 %
Sous-officiers	8,00	8,00	8,00	9,03	9,21	9,29	9,60	+ 20 %
Caporaux	7,12	7,12	7,12	8,00	8,16	8,22	8,50	+ 19 %
Sapeurs	6,62	6,62	6,62	7,45	7,60	7,66	7,92	+ 20 %

Nota : cf. décret n° 96-1004 du 22 novembre 1996 relatif aux vacances horaires des sapeurs-pompiers volontaires et arrêtés du 24 décembre 2009, 27 septembre 2013, du 6 avril 2017 et du 10 juin 2020 fixant le taux de la vacation horaire de base des sapeurs-pompiers volontaires.

Source : Mission d'après les données financières de la DGFIP et de la DGSCGC

En outre, les SPV bénéficient d'un régime de reconnaissance et de fidélisation sous forme de rente annuelle à la fin de leur service. Les évolutions de ce régime ont conduit à des dépenses significatives

¹³ Cf. annexe n°4 : résumé des systèmes d'indemnisation des SPV.

pour les SDIS jusqu'en 2015 (plus de 50 M€ par an), allégées avec l'entrée en vigueur du nouveau système NPFR¹⁴ (cf. annexe 4).

Les dispositifs d'indemnisation des SPV, s'ils font l'objet de revalorisations régulières, constituent donc un système financièrement efficace pour les SDIS.

1.3.2 Les conséquences des réformes statutaires et indemnitaires insuffisamment anticipées

Depuis 2012, les SDIS ont fait l'objet de plusieurs réformes statutaires ou revalorisations indemnitaires qui ont eu des conséquences sur la masse salariale.

1.3.2.1 La réforme de la filière des sapeurs-pompiers professionnels de 2012 - les normes juridiques

Après négociations avec la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France - FNSPF, les organisations syndicales représentatives de la profession et les associations d'élus, le Gouvernement a adopté plusieurs décrets, publiés au journal officiel le 21 avril 2012, pour réformer la filière des sapeurs-pompiers professionnels.

Cette réforme visait notamment à revaloriser les cadres d'emploi des SPP en opérant des reclassements et en refondant les grilles indiciaires. Les autorités d'emploi ont pu opérer ces reclassements de manière lissée sur une durée de sept ans, soit jusqu'en 2019. Elle avait également pour objectif de préciser la concordance entre les grades et les fonctions occupées. Depuis la réforme, les fonctions de chef d'équipe ne peuvent être occupées que par un caporal, celles de chef d'agrès par un sergent, celles de chef d'agrès tout engin par un adjudant. Un centre de secours dont l'effectif est inférieur à 50 doit être dirigé par un commandant et par un lieutenant-colonel lorsque l'effectif est supérieur à 100. Plusieurs responsables de SDIS ont déploré le caractère trop rigide de la nouvelle correspondance entre grades et emplois qui conduit, dans certaines situations, à ne plus pouvoir confier une fonction à un professionnel compétent au motif qu'il ne dispose pas du grade suffisant pour l'occuper et, inversement, à faire parfois tenir des fonctions à des personnels en principe trop gradés. La réforme de la filière a, en effet, conduit à un certain sur-encadrement.

Le coût de la réforme, qui a été estimé à 30,4 M€ par an sur sept années par les fiches d'impact présentées par la DGSCGC à la commission nationale d'évaluation des normes (actuel conseil national d'évaluation des normes - CNEN), conduit aussi à une augmentation des rémunérations sur le temps long qui n'a pas été mesurée.

Il faut relever que cette réforme, engagée par l'État, avait reçu des avis favorables des différentes instances consultatives associant les représentants des SDIS et des collectivités territoriales : commission consultative d'évaluation des charges, conférence nationale des SDIS, conseil supérieur de la fonction publique territoriale. La vaste réforme de 2012 illustre ainsi la question des normes juridiques qui s'imposent aux SDIS et à leurs financeurs et peuvent occasionner des dépenses significatives. Contrairement aux normes techniques (cf. 4.1.2.3), les normes juridiques sont examinées par le CNEN. On peut souhaiter que le rôle du CNEN et de la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNIS) soit renforcé avec notamment une information plus fournie sur l'incidence financière des textes et sans doute aussi une capacité d'attirer davantage l'attention sur les coûts à venir.

1.3.2.2 L'augmentation de la prime de feu

Le régime indemnitaire des SPP comprend des indemnités spécifiques instituées par le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels. En plus de l'indemnité de responsabilité, variable en fonction du grade et de l'emploi, et de l'indemnité de spécialité¹⁵, les sapeurs-pompiers professionnels perçoivent une indemnité de

¹⁴ Nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance.

¹⁵ Les directeurs, directeurs adjoints et chefs de groupement ne peuvent pas bénéficier de l'indemnité de spécialité. Cette prime est attribuée aux titulaires de diplômes et de niveaux de formations spécifiques qui exercent réellement les spécialités correspondantes (plongeur, intervention chimique, conducteur de chien de décombres, etc.). L'indemnité est égale à 4, 7 ou 10 % de l'indice brut 100 selon la spécialité.

feu, instituée par l'article 17 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale.

Le taux de l'indemnité de feu qui n'avait pas été revalorisé depuis 1990, a été porté de 19 à 25 % du traitement indiciaire brut par le décret n° 2020-903 du 24 juillet 2020. Il s'agissait d'une revendication forte et ancienne des organisations syndicales de sapeurs-pompiers¹⁶. Le coût de cette mesure a été estimé par le Gouvernement à 81 M€ par an. Le CNEN, saisi le 5 mars 2020, a émis un avis défavorable sur la mesure compte tenu de son impact financier pour les collectivités territoriales et de l'absence de compensation par l'Etat. Pour alléger le coût de cette mesure supportée par les établissements et leurs financeurs, le Gouvernement et le législateur ont décidé de supprimer la surcotisation acquittée par les employeurs sur la prime par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021. L'annulation de cette surcotisation s'est traduite par une économie de 40 à 45 M€ par an.

La Cour des comptes a relevé dans son rapport de 2019 que les CASDIS appliquaient uniformément la prime de feu sans considération des activités opérationnelles.

1.3.2.3 La création du cadre d'emploi de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnels

La réforme des emplois supérieurs de direction des SDIS est l'une des conséquences de la loi n° 2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, qui a institué des emplois fonctionnels notamment pour les directeurs et directeurs adjoints de SDIS. La réforme prévoit que chaque SDIS doit désormais être dirigé par un directeur et un directeur-adjoint membres du cadre d'emplois de conception et de direction composé de colonels, colonels hors classe et contrôleurs généraux¹⁷.

Pour autant, certains présidents de conseils départementaux issus de territoires peu peuplés et dans lesquels les SDIS comptent parfois moins d'une cinquantaine d'agents permanents ont indiqué que le recrutement de deux colonels leur paraissait excessif au regard des moyens des collectivités.

1.3.3 Des charges à caractère général moins décisives dans le budget des SDIS mais qui font parfois l'objet de critiques

Les charges à caractère général sont un poste de dépenses essentiel pour le fonctionnement des SDIS puisqu'elles comprennent notamment les équipements des sapeurs-pompiers ainsi que le carburant, mais aussi les dépenses d'entretien et de réparation ou encore les télécommunications. Entre 2002 et 2021, ces charges ont augmenté de 25 % (686 M€ en 2021) soit un rythme mesuré si on le compare à celui de l'inflation cumulée sur la même période (29,2 %). Les charges à caractère général ne constituaient plus que 15 % des dépenses de fonctionnement des SDIS en 2021 contre 21 % en début de période.

Malgré tout, la mission a pu constater que certains SDIS remettent parfois en cause des décisions de l'État dont ils considèrent qu'elles ont pour effet de créer une charge indue pour leurs établissements, qu'il s'agisse de règles juridiques (cf. 1.3.2.1) ou de normes techniques (cf. 4.1.2.3).

¹⁶ Pour mémoire, le taux de l'indemnité de sujétions spéciales (ISS) de la police nationale était depuis un décret du 31 décembre 2018 compris entre 17 et 28 % selon le grade des fonctionnaires de police en service (28 % pour les corps d'encadrement et d'application). Dans la police nationale, le taux de l'ISS décroît avec la montée en grade, dans la mesure où le caractère proportionnel de cette prime avantage les fonctionnaires percevant une rémunération indiciaire importante et que l'exposition au risque est en général plus forte aux grades inférieurs. Taux de l'ISS par grade : gardiens de la paix et gradés : 28 %, capitaines : 27 ou 28 % selon l'indice de rémunération, commandants : 23 %, commissaires de police : 21 ou 22 % selon l'indice, emplois fonctionnels : 21 ou 17 %.

¹⁷ Décret n° 2016-2002 du 30 décembre 2016 portant statut particulier du cadre d'emplois de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnels.

1.4 Un important effort d'investissement engagé après la départementalisation et de nouveau dynamique depuis 2017

Les SDIS ont engagé, après la départementalisation, d'importants efforts d'investissement, en lien avec les financeurs locaux, qui ont permis la mise à niveau des équipements : infrastructures, matériels de secours et véhicules.

1.4.1 Des dépenses d'investissement dynamiques après la départementalisation

Entre 2002 et 2021, les dépenses d'investissement apparaissant dans les budgets des SDIS ont progressé de 35%, plus fortement que celles des charges à caractère général. Toutefois, la part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales des SDIS a reculé passant de 20,2% en 2002 à 16,5% en 2021.

C'est surtout sur la période 2002-2008 que la hausse des dépenses consacrées aux investissements a été la plus nette (+ 47 %). La mission a pu constater, en se rendant dans différents SDIS, la qualité de nombre d'infrastructures, la modernité et l'adaptation des CTA-CODIS¹⁸ et des salles de crise.

Du fait des contraintes financières sur les dépenses locales, notamment celles des départements, les opérations d'investissement ont connu un certain recul entre 2011 et 2017 mais sont reparties à la hausse. Le dispositif de Cahors¹⁹, qui a limité l'augmentation des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales à 1,2 % par an, a pu contraindre les départements à ne pas trop accroître leur contribution au fonctionnement des SDIS. Certains départements ont alors fait le choix de renforcer leur contribution par le versement de subventions d'investissement ou en réalisant et finançant directement une partie ou la totalité des opérations au profit des établissements.

Tableau 9 : Évolution des dépenses réelles d'investissement des SDIS entre 2002 et 2021 (en M€)

	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2021	Évolution 2002-2021
SDIS Métropole	649	756	940	875	760	731	865	+ 33 %
SDIS Outre-Mer	8	11	26	24	18	22	24	+ 63 %
Total	657	767	966	899	778	753	889	+ 35 %
dont dépenses de construction	nd	nd	231*	201*	210	169	224	-
dont dépenses de matériel	nd	nd	337	272	70	71	98	-
dont dépenses de véhicules	nd	nd			198	195	213	-

Nota : Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Martinique, et Mayotte à partir de 2014.

Le montant indiqué des dépenses de construction ne rend pas compte de manière exhaustive des dépenses réalisées pour le compte de l'immobilier des SDIS (état-major, centres de secours) dans la mesure où ces dépenses sont parfois prises en charge (partiellement ou en intégralité) directement par les départements ou par le bloc communal. Entre 2012 et 2021, le SDIS d'Ille-et-Vilaine (catégorie A) n'a ainsi dépensé que 11 584 € pour son immobilier.

Les montants figurant en dépenses de construction pour 2008 et 2011 ne comprennent que les investissements réalisés pour les centres de secours.

Source : Mission d'après les données financières de la DGFIP et de la DGSCGC

Outre l'augmentation des moyens consacrés aux investissements, les SDIS ont également réalisé une montée en compétence dans la gestion de leurs opérations. Selon l'enquête que la mission a réalisée auprès des services des départements, en lien avec l'Assemblée des départements de France (cf.

¹⁸ CTA-CODIS : Centre de traitement de l'alerte - centre opérationnel départemental d'incendie et de secours.

¹⁹ La démarche de contractualisation entre l'Etat et les collectivités, initiée lors de la conférence nationale des territoires (CNT) tenue en 2017 à Cahors, vise à développer une approche partenariale pour la régulation de la dépense locale.

annexe 3), 75 % des CASDIS ont adopté un plan d'équipement permettant une stratégie partagée sur les investissements pour plusieurs années, pour l'immobilier ou le matériel. Dans 50 % des cas, ces plans ont été conclus pour une durée supérieure à cinq ans. Dans 19 % des cas, le SDIS et le département ont même mutualisé la gestion des investissements en la confiant aux services de ce dernier.

Cet effort d'investissement, s'il a été rendu possible par les contributions des financeurs des SDIS, l'a aussi été grâce à un recours à l'emprunt.

1.4.2 Une capacité d'autofinancement satisfaisante et un endettement en baisse

Pour le financement de leurs investissements futurs, les SDIS doivent pouvoir disposer du soutien de leurs financeurs, mais aussi d'une capacité d'autofinancement et d'une situation bilancielle saine pour leur permettre d'avoir recours à l'emprunt.

Tableau 10 : Évolution de la capacité d'autofinancement des SDIS (CAF, en M€)

	2003	2005	2008	2011	2014	2017	2021	Évolution 2003-2021
CAF brute	249	362	423	438	440	480	487	+ 96 %
CAF nette	133	214	321	316	296	317	336	+ 153 %
Encours de la dette	666	920	1 297	1 692	1 662	1 600	1 443	+ 117 %
Durée de remboursement en années	2,7	2,5	3,1	3,9	3,8	3,3	3,0	

Nota : les données pour 2002 ne sont pas disponibles.

CAF brute : capacité d'autofinancement i.e. différence entre les produits et les charges courants – CAF nette : capacité d'autofinancement une fois le service de la dette déduit.

Source : Mission d'après les données financières de la DGFIP et de la DGSCGC

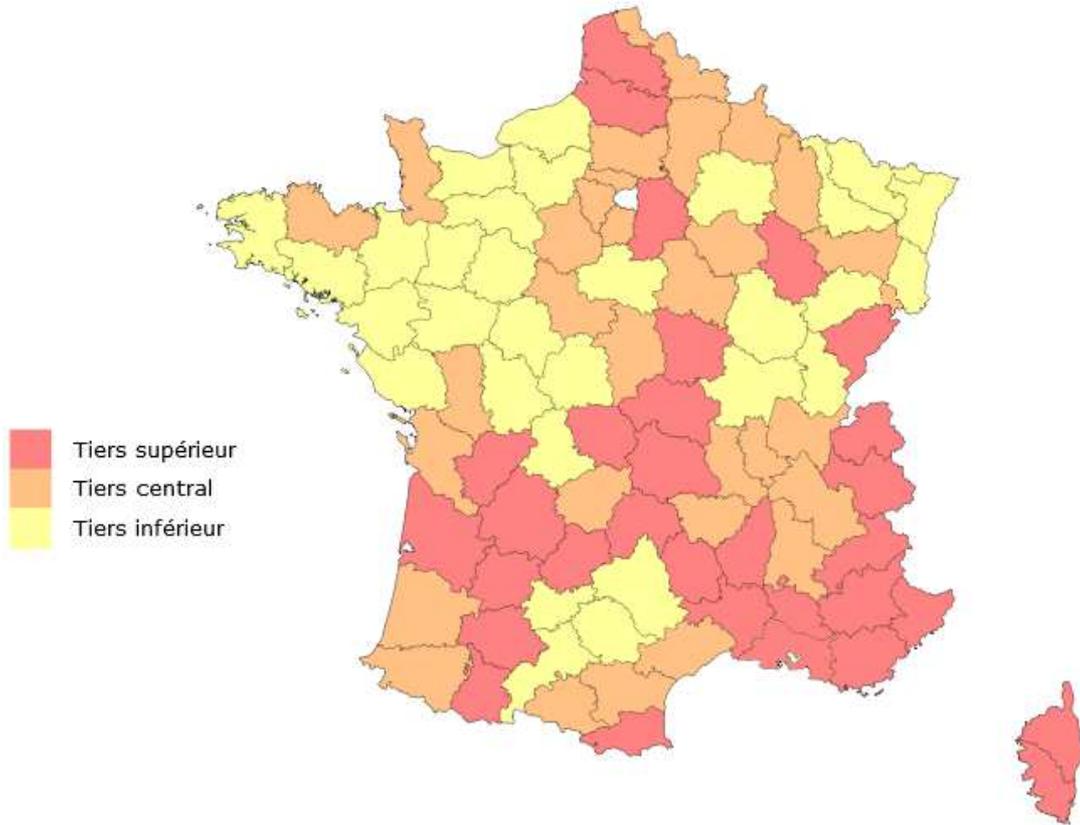
L'encours de la dette des SDIS a rapidement augmenté au cours de la période sous revue mais ne s'est jamais établi, au niveau national, à un niveau préoccupant. Depuis 2012, on peut constater un désendettement progressif, l'encours de la dette étant passé de 1,7 Md€ à 1,4 Md€ en 2021.

1.5 La diversité des situations locales : le coût du SDIS par habitant

Différents critères se combinent pour expliquer la diversité des situations locales liées à l'histoire, au nombre de centres de secours, au mode d'organisation des gardes et astreintes, à la professionnalisation des effectifs, etc.

Les dépenses des SDIS (fonctionnement et investissement), rapportées à la population des départements (France métropolitaine et outre-mer hors Paris, les départements de la petite couronne et la ville de Marseille) s'établissaient en moyenne à 86 € par habitant en 2021. Cette moyenne masque cependant des disparités entre départements : elle est inférieure à 65 € dans 10 départements et supérieure à 95 € dans 16 départements.

Carte 1 : Trois catégories de département en fonction du coût du SDIS par habitant en 2021



Nota : les dépenses de fonctionnement et d'investissement des SDIS sont rapportées à la population départementale Insee, sauf pour le département des Bouches-du-Rhône où la population de la ville de Marseille couverte par le BPM a été soustraite.

Source : mission à partir des données financières et des populations Insee

2 LE SERVICE RENDU : CROISSANCE DE L'ACTIVITE ET MODERNISATION

Face à la dépense effectuée par les pouvoirs publics au titre des services d'incendie et de secours, il faut prendre la mesure du service rendu à la population, c'est-à-dire d'abord rappeler la croissance de l'activité dans un contexte qui peut être difficile (2.1), puis apprécier l'efficacité et la qualité du service (2.2) et enfin expliciter la modernisation d'ensemble des SIS au cours des vingt dernières années (2.3).

2.1 Une activité croissante dans un contexte parfois difficile

L'analyse de l'activité des SIS au cours des vingt dernières années fait apparaître :

- une activité globale nettement accrue depuis la départementalisation, avec une évolution de la structure des missions au profit du secours à personne (2.1.1) ;
- autour du secours à personne (SAP), des « sur-sollicitations » croissantes ne relevant pas de l'urgence (2.1.2) ;
- des contextes d'intervention plus difficiles (2.1.3) ;
- en « amont » des risques, le développement des missions de prévention (2.1.4).

2.1.1 Une activité globale des SIS nettement accrue depuis la départementalisation, avec une évolution de la structure des missions au profit du secours à personne

Malgré ses imperfections – les interventions n'ont pas toutes la même durée ni le même effectif – le critère du nombre d'interventions est généralement retenu pour fournir une première approche de la sollicitation des SIS. Le nombre total d'interventions des SIS progresse de près de 29 % en vingt ans, passant de 3,6 millions d'interventions en 2002 à près de 4,7 millions en 2021.

Tableau 11 : L'évolution des interventions des SDIS (en milliers, y compris BSPP et BPPM)

	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2021	Évolution 2002-2021
Incendie	353 9,7 %	377 10,5 %	312 7,8 %	318 7,5 %	271 6,3 %	306 6,6 %	254 5,5 %	-28 %
Accidents de circulation	368 10,1 %	313 8,7 %	306 7,6 %	285 6,7 %	279 6,5 %	289 6,2 %	288 6,1 %	-21,7 %
Secours à personne*	2 156 59,3 %	2 246 62,2 %	2 715 67,4 %	3 082 72,7 %	3 249 75,7 %	3 622 77,9 %	3 768 80,5 %	+74,8 %
Autres risques**	281 7,7 %	247 6,8 %	242 6 %	204 4,8 %	192 4,5 %	167 3,6 %	178 3,8 %	-36,6 %
Opérations diverses	477 13,2 %	425 11,8 %	453 11,2 %	353 8,3 %	303 7 %	267 5,7 %	193 4,1 %	-59,2 %
Nombre total d'interventions	3 635	3 608	4 028	4 242	4 294	4 651	4 681	+ 28,8 %

*Hors accidents de la circulation.

**Risques technologiques et protection des biens.

Source : Mission d'après DGSCGC – InfoSDIS

Au cours des vingt dernières années, la croissance du nombre total d'interventions s'accompagne d'une forte évolution de la part respective de chaque type de mission :

- le secours à personne progresse de près de 75 %, passant de 59,3 % des interventions totales des SIS en 2002 à plus de 80 % en 2021 ;
- parallèlement, les autres interventions connaissent une diminution en valeur absolue comme dans leur part relative dans l'activité des SDIS. Cette diminution est spécialement marquée

pour les « opérations diverses » considérées comme non prioritaires²⁰ et dont les services se dégagent pour se concentrer sur leurs missions de secours.

L'approche par le nombre d'interventions doit être complétée par la charge moyenne²¹ représentée par chaque type d'interventions : les missions sur les incendies ou sur les risques technologiques sont plus longues et engagent des moyens plus importants que les missions SAP. La pondération du nombre d'interventions par la charge moyenne de celles-ci en hommes-heures permet de prendre une vue plus complète de l'activité opérationnelle des SIS, dont on retient en particulier que :

- l'incendie continue de représenter une part non négligeable de la sollicitation des effectifs, autour de 13 % en 2021 (contre près de 20 % en 2002) ;
- le SAP (englobant le secours à victime et l'aide à personne) a certes progressé mais représente 66 % de la sollicitation des effectifs (43 % en 2002), pour près de 80 % du nombre d'interventions ;
- la diminution relative de la sollicitation des effectifs pour les missions hors secours à personne ne compense pas la progression de ce dernier et la sollicitation globale des effectifs croît entre 12 et 15 % sur la période 2002-2021, soit davantage que la population (+ 10,5 %).

On observe enfin que l'accroissement de l'activité est inégal sur le territoire, au cours des vingt dernières années²² :

- 27 SIS connaissent une augmentation des interventions de plus de 50 %. Il s'agit de services très divers, dans des départements ruraux (Tarn-et-Garonne + 108 %, Gers + 85 %, Jura + 79 %, etc.) mais aussi dans des secteurs touristiques (Charente-Maritime + 80 %, Alpes-de-Haute-Provence + 70 %, etc.), ainsi que dans des départements plus peuplés et à fort « dynamisme territorial » (Pas-de-Calais + 70 %, Gironde + 57 %, Bouches-du-Rhône hors BMP + 51 %, etc.) ;
- 31 SIS connaissent une progression des interventions inférieure à 25 %, voire, exceptionnellement, négative ; il s'agit de territoires ruraux tels que la Meuse, la Haute-Marne, les Ardennes, l'Eure ;
- l'accroissement du nombre d'interventions (plus 1,05 million) est réalisé pour plus de la moitié par 16 SIS des départements les plus peuplés. 5 SIS réalisent le quart de la progression totale : la BSPP, le Pas-de-Calais, la Gironde, les Bouches-du-Rhône, la Seine-et-Marne. La progression relative des interventions de la BSPP portant sur un volume élevé lui fait assurer à elle-seule près de 8 % de l'accroissement total des interventions, soulignant le caractère urbain de cette évolution.

2.1.2 Autour du SAP, des « sur-sollicitations » croissantes ne relevant pas du secours d'urgence

On doit rappeler que « *les secours et les soins d'urgence aux personnes ainsi que leur évacuation lorsqu'elles : a) sont victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ; b) présentent des signes de détresse vitale ; c) présentent des signes de détresse fonctionnelle justifiant l'urgence à agir* »²³, relèvent des missions propres des SIS. Ce principe, confirmé à plusieurs reprises par la jurisprudence²⁴, fonde notamment l'engagement des moyens du SIS en « prompt secours » ou « départ réflexe », quels que soient par ailleurs les contacts établis sur chaque intervention entre le CTA « 18 » et la régulation médicale assurée par le service d'aide médicale urgente (SAMU) – centre

²⁰ Avec l'exemple emblématique du traitement des nids de guêpes qui peut être encore assuré de façon exceptionnelle et généralement payante, ou encore l'exemple des dispositifs prévisionnels de secours – DPS – lors des rassemblements de personnes, pour lesquels nombre de SDIS renvoient les organisateurs vers les associations agréées de sécurité civile.

²¹ Les données recueillies par la DGSCGC font apparaître une stabilité de la charge moyenne de chaque type d'interventions, mesurée en hommes/heures qui peut être évaluée comme suit au plan national :

- incendies (hors feux de forêts) : de 11,9 à 12,5 hommes/heures ;
- secours à victime : de 4,2 à 4,4 hommes/heures ;
- accidents : de 8 à 8,5 hommes/heures ;
- risques technologiques : de 8,5 à 9,2 hommes/heures.

²² Évolution du nombre d'interventions 2019 / 2002.

²³ CGCT, article 1424-2.

²⁴ Voir en particulier CE 30 décembre 2021, n° 443335, CHU de Bordeaux c/. SDIS Gironde, et La semaine juridique, 2 mai 2022, note Xavier Prétot.

« 15 ». La réalisation du secours d'urgence à personne et même son développement ne sont donc pas des anomalies dans l'évolution des missions des SIS.

Parallèlement, « l'aide médicale urgente » mise en œuvre par les SAMU et leurs SMUR²⁵, « a pour objet, le cas échéant avec le concours des services d'incendie et de secours dans le cadre de leurs opérations de secours, de faire assurer aux malades, blessés et parturientes, en quelque endroit qu'ils se trouvent, les soins d'urgence appropriés à leur état »²⁶. Les deux services – SIS et SAMU-SMUR – sont amenés à coopérer pour la réalisation de ces missions et leurs relations constituent un thème récurrent des débats sur l'organisation des secours. Sans y revenir de façon détaillée, cette coopération peut être à l'origine de difficultés.

En pratique, en effet, certaines interventions demandées aux sapeurs-pompiers, directement ou par le SAMU, dans le cadre général du secours à personne ou sous couvert de SAP, ne relèvent pas des missions d'urgence des SIS. Il s'agit en particulier :

- des transports effectués par les SIS en cas d'indisponibilité des ambulanciers privés : les carences ambulancières ;
- des interventions dites d'aide à la personne : relevages à domicile, soutiens divers.

Ces deux catégories de missions, comptabilisées par commodité au sein du SAP, apparaissent en progression rapide au cours des dix dernières années.

Tableau 12 : Évolution des missions assimilées au SAP mais n'en relevant pas de 2012 à 2021 (en milliers)

	2012	2014	2016	2018	2020	2021	Évolution 2012-2021
Nombre de missions comptabilisées au titre du SAP*	3 143	3 249	3 506	3 593	3 613	3 768	+ 29 %
<i>dont situations de carences</i>	338	375	457	503	522	642	+ 90 %
<i>dont interventions d'aide à la personne</i>	176	192	210	253	288	312	+ 77,3 %
Total des missions ne relevant pas du secours d'urgence	514 (16,3 %)	567 (17,4 %)	667 (19 %)	756 (18,3 %)	810 (22,4 %)	954 (25,3 %)	+ 85,6 %

(*) Hors accidents de la circulation.

Source : Mission à partir des données de la DGSCGC

Les carences ambulancières atteignent près de 17% des missions comptabilisées au titre du SAP (hors accidents de la circulation) alors même que l'exhaustivité du décompte de ces carences est incertaine, soit que l'on établisse leur nombre de façon forfaitaire, soit que les discussions entre les SIS et les SAMU, prévues par les instructions ministérielles pour fixer *a posteriori* la nature effective des interventions, ne se tiennent pas ou n'aboutissent pas à un accord entre les services. Nombre de SIS considèrent ainsi que les carences déclarées demeurent sous-estimées.

Pour les SIS, la problématique des carences est complexe :

- elles constituent la source principale de la « sur-sollicitation » qu'ils dénoncent et elles obligent à assurer un potentiel opérationnel en conséquence ;
- elles sont indemnisées par la santé suivant un tarif fixé par arrêté interministériel : revalorisé à 200 €²⁷ en 2022, il était auparavant de 124 €, ces tarifs étant, en tout état de cause, estimés par les SIS inférieurs aux coûts réels engagés par une intervention. L'indemnisation des carences représente néanmoins une ressource financière qui peut être significative.

²⁵ Services d'aide médicale urgente (SAMU) intégrés aux hôpitaux et mettant en œuvre des structures mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR).

²⁶ Code de la santé publique, article L 6311-1.

²⁷ Arrêté interministériel du 22 avril 2022

Les missions d'aide à la personne, de leur côté, en particulier les « relevages », revêtent un caractère social apprécié comme tel par les bénéficiaires et leurs familles.

Dans les deux cas, un délicat équilibre est à rechercher : ces missions à la limite extérieure du SAP peuvent assurer une certaine activité pour de petits centres de secours et donc contribuer à leur maintien en condition ; mais, parallèlement, par leur manque de technicité et d'enjeu, elles peuvent atteindre la motivation des sapeurs-pompiers et être mal acceptées par les employeurs des SPV. Pour l'avenir, il conviendra d'évaluer :

- d'une part, la mise en œuvre de la réforme des transports sanitaires urgents et de leur participation à la garde, telle qu'elle résulte du décret n° 2022-631 (cf. 4.4.4) ;
- d'autre part, le recours, lorsqu'il est envisageable, à des associations agréées de sécurité civile.

2.1.3 Des contextes d'intervention plus difficiles

Les sapeurs-pompiers évoquent unanimement une dégradation du contexte de leurs interventions, en lien avec l'évolution de la société.

→ L'expression « *les pompiers, dernier recours en cas de détresse* » traduit ce qui est ressenti à la fois comme un honneur et comme une charge : dans les secteurs les moins peuplés, les centres de secours sont encore présents et sont sollicités pour des missions qui, ailleurs, seraient assurées par les services dont elles relèvent. On retrouve la problématique des carences et des relevages.

→ La violence à l'occasion d'interventions des sapeurs-pompiers est attestée depuis plusieurs années. Les recensements font apparaître un accroissement régulier du nombre de sapeurs-pompiers victimes de violences, passant de 1 569 en 2014 à 3 411 en 2018 puis 3 742 en 2021. Même si un peu plus de la moitié de ces violences sont verbales, les agressions simples ou avec projectiles ou armes progressent, passant de 648 en 2018 à 984 en 2021 ; autour de 500 sapeurs-pompiers sont blessés, chaque année, depuis 2019. Les travaux de l'Observatoire national des violences envers les sapeurs-pompiers, mis en place par la DGSCGC en 2020, montrent qu'environ 80 % des agressions sont le fait des personnes secourues elles-mêmes qui se trouvent dans un état psychologique, d'alcoolisme, d'intoxication ou de détresse majeure. Le cas du sapeur de la BSPP mortellement poignardé par un patient atteint de troubles mentaux, le 4 septembre 2017 à Villeneuve-Saint-Georges, est emblématique de cette situation.

Dans ces conditions, la prévention et la lutte contre les agressions visant les sapeurs-pompiers se traduit en particulier, depuis 2015²⁸, par la systématisation de protocoles départementaux associant les SIS et les forces de sécurité publique. Ces protocoles prévoient une coordination opérationnelle (information sur les missions et conditions d'appui de la police ou de la gendarmerie) et encouragent le dépôt de plainte par les sapeurs-pompiers victimes de ces violences. La loi du 28 février 2017 relative à la sécurité publique a renforcé les sanctions pénales pour les auteurs d'agressions contre les sapeurs-pompiers considérés comme dépositaires de l'autorité publique. La protection des sapeurs-pompiers peut entraîner l'acquisition d'équipements spécifiques : renforcement des vitres des véhicules, gilets pare-lames, caméras-piéton...

2.1.4 En amont des risques, le développement des missions de prévention

Moins « visibles » que les opérations de secours, les actions de prévention menées par les SIS sont tout autant au cœur de leurs attributions ; « *la prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile* » est même la première des missions des SIS énumérées à l'article L1424-2 du CGCT. Toutes les directions départementales comprennent un groupement (ou une structure équivalente) dédié à la prévention. Cette activité recouvre la sécurité des établissements recevant du public (ERP) et une série d'interventions d'éducation et d'information sur les risques.

²⁸ Instruction du ministre de l'Intérieur, du 30 mars 2015, rappelée à plusieurs reprises et en particulier par l'instruction du 20 août 2020.

→ Les préventionnistes des SIS jouent un rôle central dans le dispositif des plus de 2 300 commissions de sécurité et d'accessibilité²⁹. Ce rôle est accru par le désengagement des forces de sécurité publique et des directions départementales des territoires (DDT)³⁰. Le préventionniste sapeur-pompier est le principal conseiller de l'autorité de police administrative qui préside la commission (représentant de l'Etat pour la sous-commission départementale et les commissions d'arrondissement ; maire pour les commissions communales ou intercommunales).

La charge de travail qui pèse sur un millier d'officiers préventionnistes³¹ apparaît en légère croissance sur la période 2012-2021 ; le nombre total d'ERP des différentes catégories, aujourd'hui autour de 650 000, a progressé d'environ 10 % et les quelque 200 000 établissements nécessitant une attention particulière (ERP dits du 1^{er} groupe, en particulier avec des locaux d'hébergement) font l'objet de visites de contrôle dont la périodicité est respectée dans plus de 90 % des cas³². Les commissions réalisent plus de 60 000 visites d'établissements chaque année, mettant au jour des anomalies de sécurité avec des avis défavorables dans près de 15 % des dossiers. On estime que chaque officier préventionniste doit suivre un portefeuille de plus de 230 établissements du 1^{er} groupe en moyenne (contre environ 215 en 2012). Les SDIS assurent le secrétariat de la sous-commission départementale et, en lien avec le service de protection civile de la préfecture et avec les sous-préfectures, le secrétariat des commissions d'arrondissement. Ces secrétariats tiennent la liste des ERP au regard de leur situation en matière de prévention ce qui constitue un enjeu important de la politique territoriale de sécurité civile. Le résultat peut être apprécié en relevant la rareté des sinistres occasionnant des victimes, ces dernières années, dans les ERP soumis à visite périodique.

De façon comparable, les SIS sont associés aux procédures administratives de prévention des risques : examen des conditions de sécurité des grands rassemblements ; travaux préparatoires des planifications de prévention, en particulier pour les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), en association avec les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ; plans de prévention des risques ; défense extérieure contre l'incendie (DECI), etc.

→ Au titre de la prévention, on doit également signaler une série d'actions ponctuelles des SIS :

- l'expertise et la recherche sur les causes et les conséquences des incendies (RCCI) ;
- la présidence des jurys de qualification des agents des services de sécurité incendie et d'assistance à personne (SSIAP) et l'agrément de leurs entreprises ;
- enfin, les SIS s'engagent dans l'éducation des populations et l'information sur les risques : initiation aux gestes qui sauvent, intervention dans le cadre du service national universel (SNU), sensibilisation au risque incendie, collaborations avec l'Education Nationale...

2.2 Un système qui demeure efficace mais sous tension

La qualité du service rendu par les sapeurs-pompiers peut être étayée par les chiffres, toujours impressionnants, relatifs aux sauvetages réalisés et à l'intensité de l'engagement opérationnel : ainsi, pour 2021, 12 824 interventions par jour, soit une « sortie » toutes les 6,7 secondes. Il faudrait également évoquer les travaux sur « la valeur du sauvé » pour la société (êtres humains et biens matériels). On signale ici plus particulièrement les efforts entrepris par les SIS sur la qualité de trois aspects de leurs interventions :

- le traitement de l'alerte maintenu autour de 2 minutes (2.2.1) ;

²⁹ Fondé sur le décret n°95-260 du 8 mars 1995 modifié. On compte 101 sous-commissions départementales, 304 commissions d'arrondissement, près de 2 000 commissions communales ou intercommunales.

³⁰ Pour ce désengagement des commissions de sécurité, cf. arrêtés du 4 novembre 2014 (pour les DDT) et du 5 septembre 2016 (pour les forces de l'ordre).

³¹ La formation des préventionnistes, assurée par l'ENSOSP (École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers) donne lieu à délivrance d'un diplôme spécifique, au terme d'un cursus de quatre semaines suivi d'une formation continue. Généralement officiers, les préventionnistes peuvent néanmoins aussi être sous-officiers.

³² 90% de visites périodiques effectuées en 2020 est le taux le plus bas de ces dernières années, en lien avec la crise sanitaire et les confinements.

- malgré un allongement récent, la maîtrise des délais moyens d'intervention en dessous de 13 minutes pour près de 48 millions de nos concitoyens (2.2.2) ;
- la réduction des deux tiers des décès en service (2.2.3).

2.2.1 Le traitement de l'alerte maintenu autour de 2 minutes

L'appel au « 18 » est aujourd'hui reçu et traité dans un délai moyen qui se maintient à un peu plus de deux minutes³³ depuis au moins dix ans ce qui est à souligner. Les opérateurs du CTA reçoivent une formation appropriée.

En outre, après avoir généralisé la centralisation départementale des appels au « 18 » dès les années 1990, les SIS jouent un rôle déterminant dans la modernisation du traitement de l'alerte :

- les CTA/CODIS assurent la réception du numéro européen d'urgence « 112 » dans 64 départements ;
- dans 21 départements, les SIS ont été au cœur de la démarche de mise en place d'une plateforme commune « 15-18-112 » dans la quasi-totalité des cas installée au SDIS.

2.2.2 Malgré un allongement depuis 2016, des délais moyens d'intervention maîtrisés en dessous de 13 minutes pour plus de 48 millions de nos concitoyens

Le temps s'écoulant entre l'ordre d'engagement des moyens (qui peut être donné avant la fin du traitement de l'appel) et l'arrivée sur place du premier véhicule d'intervention demeure contenu mais fait apparaître un allongement progressif.

Tableau 13 : Évolution des délais d'intervention (y compris les SIS militaires)

	2012	2014	2016	2018	2019	2020	2021	Évolution 2012-2021
Délai moyen de traitement de l'appel 18	2 min 06 s	2 min 07 s	2 min 14 s	2 min 14 s	2 min 18 s	2 min 21 s	2 min 32 s	+ 26 s
Nombre d'appels reçus en CTA (en millions)	24 M	20,4 M	17,8 M	18,8 M	18,2 M	16 M	16,5 M	-7,5 M
Délai moyen d'arrivée sur les lieux*	10 min 05 s	9 min 55 s	10 min 17 s	10 min 45 s	11 min 04 s	11 min 41 s	12 min 27 s	+ 2 min 22 s
Délai maximal d'arrivée observé sur 90 % des interventions*	14 min 40	13 min 38 s	13 min 25 s	14 min 23 s	15 min 02 s	15 min 54 s	17 min 5 s	+ 2 min 25 s
Délai moyen total	12 min 11 s	12 min 02 s	12 min 31 s	12 min 59 s	13 min 22 s	14 min 02 s	14 min 59 s	+ 2 min 48

*Pour le secours à victime et les accidents de circulation.

Source : Mission à partir des données INFOSDIS-DGSCGC

Les SIS militaires parviennent à assurer, dans leurs milieux densément urbains, des délais moyens remarquables : le traitement de l'appel est proche de la moyenne nationale (2 min 04 pour la BSPP en 2020, 2 min 08 pour le BMPM en 2019) et l'arrivée sur place pour les secours à victime et accidents est maintenu par la BSPP, en 2020, à 7 min 17 (en dessous de 8 minutes depuis 2012 au moins) et entre 7 min 45 et 9 min 20 pour le BMPM, entre 2015 et 2020.

L'évolution pour l'ensemble des SIS traduit toutefois, depuis 2012 au moins, un allongement régulier des délais moyens, un peu supérieur à 2 minutes et imputable pour environ 75 % au temps d'acheminement sur les lieux d'intervention. Cet allongement est plus marqué à partir de 2016.

La population des départements où le délai moyen d'arrivée des sapeurs-pompiers sur les lieux d'intervention est inférieur à 10 minutes passe de près de 29 millions d'habitants en 2008 à 20,5

³³ Ce délai ne comprend pas le « temps de décroché » (sonnerie du téléphone) dont on sait néanmoins qu'il est généralement court dans les CTA. Il ne comprend pas non plus le message d'accueil destiné à dissuader les appels intempestifs et qui a contribué réduire sensiblement le nombre d'appels, passant de 24 millions par an en 2012 à environ 18 millions aujourd'hui.

millions en 2017 ; la situation continue à évoluer défavorablement puisque la population concernée passe à 14,8 millions en 2020. Le délai de 10 minutes est à la fois emblématique et exigeant. En 2020, on peut considérer que plus de 48 millions d'habitants résident dans des départements où ce délai moyen d'arrivée des secours demeure inférieur à 13 minutes.

Plusieurs causes sont mises en avant pour expliquer cet allongement des délais d'intervention : les difficultés de circulation dans les secteurs urbains, la réduction du maillage territorial, la disponibilité des SPV en lien avec la « sur-sollicitation » liée au SAP. Ce sujet justifie un approfondissement et la maîtrise de cette évolution constitue un des défis à venir pour les SIS.

Tableau 14 : Couverture de la population en fonction des délais moyens des départements de résidence
Délai moyen d'arrivée sur zone pour le secours à personne et les accidents, y compris SIS militaires
Nombre de SIS et millions d'habitants (M hab) concernés

	2008	2012	2014	2017	2020	Évolution 2008-2020
Moins de 10 min	28 SIS 29,3 M hab	25 SIS 29,1 M hab	21 SIS 28,6 M hab	15 SIS 20,5 M hab	8 SIS 14,8 M hab	-20 SIS -14,5 M hab
10 min à moins de 11 min	12 SIS 6,5 M hab	20 SIS 10,3 M hab	21 SIS 11,2 M hab	11 SIS 12,1 M hab	9 SIS 9,1 M hab	-3 SIS +2,6 M hab
11 min à moins de 12 min	16 SIS 7,2 M hab	14 SIS 8,1 M hab	17 SIS 8 M hab	26 SIS 11 M hab	17 SIS 12,7 M hab	+1 SIS 5,5 M hab
12 min à moins de 13 min	9 SIS 4 M hab	10 SIS 5,6 M hab	10 SIS 6,5 M hab	14 SIS 7,8 M hab	23 SIS 10,8 M hab	+14 SIS +6,8 M hab

Source : Mission à partir des données InfoSDIS-DGSCGC

2.2.3 Une réduction de près des deux-tiers des décès en service

Objectif de commandement, la limitation des décès en service est aussi un indicateur de professionnalisme. Trois phases se dégagent :

- de 2001 à 2005, on compte 91 décès soit 18 par an en moyenne ; les années 2001, 2002 et 2005 comptent chacune au moins 20 décès en service ;
- une inflexion se produit en 2006 et, de 2006 à 2012, on compte 78 décès, soit 11 par an en moyenne et seule l'année 2007 fait ressortir moins de dix décès ;
- enfin, dans la dernière période, de 2013 à 2021, on compte 62 décès, soit moins de 8 par an en moyenne et seule l'année 2018 compte plus de 10 décès en service.

Tous les types de causes de ces décès en service sont en réduction, celle-ci étant un peu moins forte pour les accidents de trajet et les accidents dans le cours de l'opération elle-même. Ce résultat remarquable est lié aux modernisations des vingt dernières années, portant notamment sur les équipements de protection individuels (EPI) mais aussi sur le cadre général d'intervention, la planification, l'encadrement, etc. Il faut signaler la priorité mise sur ce sujet par la DGSCGC, avec des « enquêtes- accidents » systématiquement conduites par l'IGSC sur les cas graves depuis 2003. Un guide de prévention du risque routier des sapeurs-pompiers a été élaboré par la DGSCGC³⁴ et est décliné dans des plans spécifiques au sein des SDIS.

2.3 Une incontestable modernisation d'ensemble

Les SDIS ont connu, entre 2002 et 2022 et en lien direct avec la départementalisation, une modernisation qui touche tous les aspects de leur organisation et de leur fonctionnement :

- la modernisation de l'immobilier et la rationalisation du maillage territorial (2.3.1) ;
- les équipements (2.3.2) ;

³⁴ Dans une « bibliothèque des pratiques des services d'incendie et de secours » - dernière édition en 2020.

- la formation et l'encadrement (2.3.3) ;
- le cadre de l'activité : la planification (2.3.4) ;
- la fonction d'état-major : les directions départementales (2.3.5).

2.3.1 La modernisation de l'immobilier et la rationalisation du maillage territorial

La mise à niveau liée à la départementalisation a porté sur trois types d'immeubles :

- les centres d'incendie et de secours (CIS), hérités dans des états très variables de la gestion communale ;
- les plateaux et équipements de formation ;
- l'état-major : les directions départementales ont été, en majorité, rénovées ou reconstruites, avec leurs CTA/CODIS ainsi que les ateliers et bâtiments logistiques.

La modernisation immobilière a fait évoluer le maillage territorial, enjeu essentiel en matière opérationnelle et de politique locale. En première approche, la réduction du nombre de centres de secours apparaît forte (-31 % en vingt ans), mais elle résulte principalement de la fermeture des centres de première intervention non intégrés aux SDIS, qui connaissent une diminution de plus de 65 % liée à l'extinction des corps communaux³⁵ dans la majorité des départements où ils avaient subsisté.

Tableau 15 : Evolution du maillage des centres (hors SIS militaires)

	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2021	Évolution 2002-2021
Centres de secours principal	448	401	372	348	332	327	323	-27,7 %
Centres d'incendie et de secours	2 645	2 927	2 816	2 776	2 680	2 619	2 484	-6,1 %
CPI intégrés	2 478	2 571	2 863	2 577	2 633	2 216	2 172	-12,3 %
Total centres de secours des SDIS	5 571	5 899	6 051	5 701	5 645	5 162	4 979	-10,6 %
CPI non intégrés	3 127	2 292	1 729	1 502	1 277	1 157	1 015	-67,5 %
Tous centres de secours	8 698	8 191	7 780	7 203	6 922	6 319	5 994	-31,1 %

Nota : certains centres de secours proches ont pu être fusionnés administrativement, réduisant le nombre de CS mais pas nécessairement un nombre équivalent de casernes.

On compte, en outre, près de 80 équivalents de centres de secours pour la BSPP et une vingtaine pour le BMPM, données ne connaissant que des variations limitées au cours des dernières années.

Source : Mission à partir des données de la DGSCGC

Le maillage des CIS intégrés aux SDIS a connu, depuis la départementalisation, une adaptation se traduisant par une diminution d'environ 600 centres, tout en maintenant un réseau proche de 5 000 centres³⁶ pour couvrir les territoires suivant leurs caractéristiques géographiques et humaines et selon les orientations fixées par les schémas départementaux d'analyse et de couvertures des risques (SDACR, dans des délais qui sont souvent de l'ordre de 15 minutes. Au regard de ces délais, on peut estimer que la réduction du nombre de centres de secours a atteint un seuil qui ne devrait plus significativement baisser. Depuis 2004, après les réorganisations consécutives à la départementalisation, le nombre de CIS :

- est stable dans une vingtaine de départements ;
- connaît une réduction dans près de 50 départements (réduction inférieure à 5 centres dans 19 départements) ;

³⁵ La situation de ces structures spécifiques est examinée en Partie 5.

³⁶ A titre de référence, on compte environ 3 500 brigades de gendarmerie.

- progresse dans les autres (progression inférieure à 5 centres dans 10 départements, et progression liée à la résorption des CPI non intégrés dans une dizaine de départements également).

La rationalisation du maillage territorial maintient la diversité des situations qui, au dire des directeurs départementaux consultés, doivent être adaptées à la « *structuration des territoires* », en particulier le nombre de villes plus ou moins grandes, la concentration de l'activité et aussi l'organisation des gardes postées. Des départements qui semblent comparables en termes de population, de superficie, de risques peuvent néanmoins avoir opté pour des organisations territoriales différentes :

- la moitié des départements présente un maillage de moins de 50 centres de secours³⁷ ;
- une trentaine de départements présente un maillage à plus de 60 centres de secours ; on y trouve des départements marqués par des risques de sécurité civile et une population importante (Gironde, Hérault, Var, Savoie, Alpes-Maritimes, etc.), mais aussi des départements moins caractérisés à cet égard (Allier, Eure-et-Loir, Loire, etc.).

2.3.2 La modernisation des équipements

L'effort porte principalement sur trois catégories d'équipements :

- les véhicules et engins ;
- l'équipement des CTA/CODIS (transmissions, logiciels de traitement de l'alerte) ;
- les tenues et équipements de protection individuelle (EPI).

Parmi les véhicules et engins, on peut distinguer :

- les véhicules de secours et d'assistance aux victimes (VSAV) utilisés pour le secours à personne et les interventions sur accidents (avec les véhicules de secours routier – VSR) ; en 2021, le prix moyen d'un VSAV était d'environ 65 K€ ;
- les véhicules d'extinction et d'intervention : fourgons pompe tonne (FPT) et camions-citernes ruraux (CCR) ou feux de forêts (CCF) ; en 2021, les prix moyens pour les différentes catégories de FPT vont de 170 K€ à 230 K€ et dépassent 200 K€ pour les camions-citernes ;
- les moyens élévateurs et engins spéciaux, notamment les échelles (échelle pivotante à mouvements séquentiels – EPS, de 18 à 30 mètres), les bras élévateurs aériens (BEA, de 18 à plus de 30 mètres), ainsi que des matériels spécifiques par exemple pour la désincarcération. Les moyens élévateurs peuvent atteindre des coûts très significatifs : de 430 K€ à plus de 520 K€ pour des échelles ou bras élévateurs à 30 mètres et au-delà.

L'évolution des parcs des SDIS fait apparaître que :

- tirant les conséquences du développement du SAP, l'effort se porte sur le parc de VSAV qui croît de façon régulière : près de 1 000 véhicules supplémentaires depuis 2002 ;
- un effort est fait en début de période pour les véhicules incendies, mais le niveau n'a pas été maintenu à celui qu'il avait atteint dans la seconde moitié de la décennie 2000 ;
- surtout, si les véhicules incendies se maintiennent globalement sur la période, leur composition se transforme : les CCF et FPT sont en partie remplacés par des engins peu utilisables en feu de forêts, les CCR³⁸ ; on observe également que deux zones concentrent les dotations en CCF : le pourtour méditerranéen et l'ouest (Charente-Maritime, Gironde, etc.) ;

³⁷ On y trouve de nombreux départements ruraux ou de montagne (Alpes-de-Haute-Provence, Hautes-Alpes, Ariège, Jura, Lot, Meuse, etc.) mais aussi des départements plus peuplés présentant une activité opérationnelle plus forte (Pas-de-Calais, Pyrénées-Atlantiques, Pyrénées Orientales, Val d'Oise, notamment).

³⁸ Le parc de CCF est passé de 5 117 en 2002 à 3 845 en 2020 ; de même, le parc de FPT est passé de 4 093 en 2002 à 3 143 en 2020 ; parallèlement, le parc de CCR bondit de 453 à 1 590 sur la même période.

- le parc de moyens élévateurs apparaît stable mais son renouvellement plus lent (jusqu'à 25 ans et davantage) peut accentuer les différences de performances entre les générations de matériels.

Tableau 16 : Evolution du parc des principaux matériels (hors SIS militaires)

	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2020	Évolution 2002-2020
VSAV	5 935	6 102	6 296	6 535	6 590	6 704	6 922	+ 16,6 %
CCR, CCF, FPT	9 210	10 720	10 009	9 758	9 552	9 293	9 203	stable
Moyens d'élévation/levage	1 003	1 171	1 191	1 228	1 219	1 207	1 212	Stable depuis 2005

NOTA : données des parcs nominaux sans intégrer l'indisponibilité des matériels.

En outre, les SIS militaires ont vu leurs dotations de ces principaux moyens augmenter, passant de 149 VSAV, 202 camions-citernes et 68 moyens élévateurs en 2008 à respectivement 302, 263 et 85 en 2020.

Source : Mission à partir des données de la DGSCGC

2.3.3 La modernisation de la formation et de l'encadrement

→ La départementalisation a renforcé l'harmonisation de la formation des sapeurs-pompiers, encadrée par un dispositif national plus élaboré. Deux phases peuvent être distinguées :

- jusqu'en 2019, les formations des sapeurs-pompiers font l'objet de plus de vingt-cinq arrêtés ministériels définissant des tronc communs de formations pour les différentes catégories de personnels (officiers, sous-officiers, sapeurs ; professionnels et volontaires ; membres du service de santé) ; les formations spécialisées sont décrites par une série de guides nationaux de référence : secours subaquatiques, cynotechnie, feux de forêts, risques chimiques et biologiques, etc. Sept autres textes sont publiés, entre 2000 et 2021, sur la formation des jeunes sapeurs-pompiers (JSP) ;
- ce système prescriptif et détaillé est réformé en 2019³⁹ au profit d'une approche s'efforçant de tenir davantage compte des acquis et des situations locales : « *les guides nationaux de référence ou référentiels nationaux d'activité sont désormais portés en droit souple mais restent le cadre de référence pour les organismes de formation des sapeurs-pompiers* ».

La formation de base du SPV prend aujourd'hui autour de 25 jours dans lesquels trois modules se dégagent⁴⁰ en plus de la formation générale et « transverse » : le secourisme / SAP (9 jours) ; l'incendie (6 jours) ; le secours routier (4 jours). La formation initiale du SPV doit demeurer acceptable pour lui en termes de contraintes et ne peut donc être significativement allongée. Mais, avec la départementalisation, elle est devenue plus standardisée et sa technicité est plus grande, liée aux équipements à mettre en œuvre.

La formation du SPP est également réalisée par chaque SDIS, sur environ 3 mois (programme de 560 heures au SDIS de l'Oise).

Surtout, la formation des sapeurs-pompiers est réellement permanente :

- les « manœuvres » et exercices constituent une activité régulière des centres de secours ;
- des qualifications peuvent être obtenues au fil de la carrière : formation de chef d'équipe (environ 4 jours), formation « chef d'agrès – une équipe (environ 15 jours), formation chef d'agrès – tout engin (environ 8 jours) ;
- plus d'une vingtaine de spécialités sont définies, avec plusieurs niveaux de technicité et de responsabilité, parmi lesquelles on signale les suivantes, avec l'effectif titulaire, en 2021 :

→ les feux de forêts : 83 236 SP qualifiés sur 5 niveaux ;

³⁹ Arrêté du 22 août 2019 relatif aux formations des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires.

⁴⁰ Exemple du SDIS de l'Oise.

- les risques chimiques et biologiques : 11 186 SP qualifiés sur 4 niveaux ;
- le sauvetage-déblaiement : 7 177 SP qualifiés sur 3 niveaux ;
- l'intervention en milieu périlleux : 3 698 SP qualifiés sur 2 niveaux.

Les équipements de formation des SDIS se sont également développés au cours des vingt dernières années. Même s'il s'agit d'un aspect qui prête à critique sur le thème d'une mutualisation insuffisante entre les SDIS (cf. 4.3), on peut notamment citer :

- les « maisons à feu » : 32 SDIS équipés en 2012 ; 44 en 2021 ;
- les aires de feux de voitures : 36 SDIS équipés en 2012 ; 52 en 2021 ;
- les dispositifs d'enseignement à distance dont les trois-quarts des SDIS sont aujourd'hui équipés, contre environ 40 % il y a dix ans.

Tableau 17 : Evolution de l'encadrement dans les SDIS*

	2005	2008	2011	2014	2017	2021	Évolution 2002- 2021
Officiers SPP	6 547	6 501	7 024	7 091	7 214	7 680	+ 1 133
Officiers SPV	5 585	5 792	6 193	7 453	8 020	8 826	+ 3 241
Total officiers et part de l'effectif	12 132 6 %	12 293 6 %	13 217 6,4 %	14 544 6,9 %	15 234 7,2 %	16 506 7,6 %	+ 4 374 + 36 %
Sous-officiers SPP	15 069	15 277	19 681	23 650	24 161	24 467	+ 9 938
Sous-officiers SPV	24 290	26 051	27 400	39 313	48 020	52 274	+ 27 984
Total sous- officiers et part de l'effectif	39 359 19,6 %	41 328 20,1 %	47 081 22,7 %	62 963 30 %	72 181 34,1 %	76 741 35,3 %	+ 37 922 +96 %
Caporaux et sapeurs SPP	15 803	16 948	13 192	9 490	8 554	9 009	-6 794
Caporaux et sapeurs SPV	133 348	134 543	133 522	122 105	115 371	114 916	-18 432
Total caporaux et sapeurs et part de l'effectif	149 151 74,4 %	151 491 73,9 %	146 714 70,9 %	131 595 63,1 %	123 295 58,7 %	123 925 57,1 %	-25 226 -17 %
Total	200 642	205 112	207 012	210 102	211 340	217 172	+ 16 530

*Hors SIS militaires, hors SSSM et hors personnels des CPI non intégrés.

Source : Mission à partir des données DGSCGC

→ La période 2002-2020 est également marquée par une forte progression du taux d'encadrement chez les sapeurs-pompiers des SDIS. Si la proportion des officiers reste presque stable, autour de 7 %, la part des sous-officiers double, passant de 16,9 % des effectifs en 2005 à 35,3 % en 2021. Cette évolution est consécutive à la réforme statutaire de 2012 (cf. 1.3.1) qui a entraîné un repyramidage de la profession, une progression vers et dans les grades de sous-officiers en fonction des compétences reconnues : chef d'agrès, chef de groupe, etc. Le renforcement de l'encadrement par les sous-officiers ne résulte donc pas, pour l'essentiel, d'une formation mais d'une prise en considération des savoir-faire acquis et des fonctions exercées. Pour autant, les taux d'encadrement ainsi atteints contribuent à structurer les services⁴¹.

→ Au contraire de la réforme de 2012, l'évolution de la formation des officiers et la création du cadre des emplois de conception et de direction⁴² des sapeurs-pompiers vont de pair avec un renforcement de la formation.

⁴¹ On note, par exemple, que les sous-officiers représentent environ 28 % des effectifs des SIS militaires (BSPP et BMPM confondus).

⁴² Loi n°2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires ; décrets n°2016-2001 du 30 décembre 2016 modifiant plusieurs décrets relatifs aux sapeurs-pompiers professionnels et n°2016-2002 du 30 décembre 2016 portant statut particulier du cadre d'emplois de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnels

Au titre des indicateurs de progrès, on peut relever que pour les emplois de conception et de direction, la mise en place, à compter de 2018, d'un nouveau mode de sélection des colonels, futurs directeurs-adjoints et directeurs, débouche sur une formation de 32 semaines pilotée par l'ENSOSP. Les 73 stagiaires des quatre premières promotions font ressortir, pour 48 d'entre eux, des profils titulaires de diplômes des niveaux⁴³ 7 et 8, et pour les autres le plus souvent de niveau 6⁴⁴. Il s'agit d'une avancée pour la filière de sapeurs-pompiers qui se voit ainsi dotée d'un cadre d'emploi de direction équivalent aux cadres d'emplois d'administrateurs pour la filière administrative et d'ingénieur en chef pour la filière technique.

2.3.4 Un cadre de planification structuré et modernisé

Le rapport sénatorial de décembre 2001, relevait que la dynamique de la départementalisation devait entraîner « *un saut qualitatif en termes de couverture des risques* », en particulier grâce à deux documents élaborés par les SIS : le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et le règlement opérationnel (RO).

→ Les SDACR, développés en application de la loi du 22 juillet 1987⁴⁵, demeurent les documents de référence pour établir « *l'inventaire des risques de toute nature (...) auxquels les services d'incendie et de secours doivent faire face* » et pour fixer « *les objectifs de couvertures de ces risques* »⁴⁶. Leur mise en œuvre progressive a pu faire l'objet de critiques⁴⁷ portant principalement sur un retard d'élaboration et un manque d'objectifs quantifiés. On relève aujourd'hui que :

- les SDACR sont mieux actualisés : leur révision est intervenue il y a moins de cinq ans⁴⁸ dans 54 départements et dans 30 autres départements le SDACR a moins de dix ans ;
- l'encadrement méthodologique des SDACR a été renouvelé par la DGSCGC, à partir de 2017⁴⁹ ; un guide méthodologique actualisé a été diffusé en janvier 2020 ; la mise à jour des SDACR s'est accélérée depuis 2020 ;
- la démarche d'évaluation des risques et des moyens a été complétée par deux nouvelles planifications auxquelles les SIS sont parties prenantes :
 - les contrats territoriaux de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces (CoTRRiM) – instruction du Premier ministre du 26 décembre 2016) destinés, dans le cadre d'une démarche associant tous les acteurs, à « *déterminer les seuils de rupture, ceux qui obligent le préfet à demander des renforts* »⁵⁰. Au début 2022, plus de 80 % des CoTRRiM zonaux et départementaux sont réalisés et validés.
 - dans le prolongement des CoTRRiM, les pactes capacitaires (instruction du ministre de l'Intérieur du 10 décembre 2019) destinés à préciser à l'échelon zonal la cartographie des risques rares, complexes et à fort impact, en parallèle du recensement des moyens spécialisés des SIS, avec l'objectif « *d'offrir une visibilité pluriannuelle sur les investissements* » nécessaires au regard des fragilités capacitaires identifiées.
- la question d'une identification plus précise des objectifs opérationnels et des moyens à mobiliser n'est pas perdue de vue : les implications budgétaires des orientations du SDACR doivent relever des plans d'investissement des SIS et de leurs conventions financières

⁴³ Suivant la nomenclature de des diplômes par niveau. Le niveau 7 correspond à : master, diplôme d'études approfondies, diplôme d'études supérieures spécialisées, diplôme d'ingénieur ; le niveau 6 correspond à : licence, licence professionnelle, maîtrise, master 1.

⁴⁴ Il s'agit majoritairement de formations à dominante technique et professionnelle.

⁴⁵ Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

⁴⁶ CGCT, article L 1424-7.

⁴⁷ Sénat, décembre 2001 et Cour des Comptes, novembre 2011.

⁴⁸ L'article 96 de la loi n°2015-991 (loi NOTRe) prévoit une révision du SDACR tous les cinq ans.

⁴⁹ Note DGSCGC relative à la modernisation des SDACR, du 22 mars 2017.

⁵⁰ Guide méthodologique d'aide à la mise en place des CoTRRiM (DGSCGC, 2016).

pluriannuelles avec les conseils départementaux⁵¹. On estime que ces conventions, le plus souvent de trois ans, sont effectivement mises en œuvre dans plus de 90 % des départements.

→ Les RO définissent l'organisation opérationnelle des SIS et les procédures afférentes, en particulier les conditions d'engagement et de mise en œuvre des moyens. Ces documents essentiels justifient une préparation approfondie et une mise à jour régulière et on observe que l'actualisation du RO remonte à moins de cinq ans dans 58 départements, et à moins de dix ans dans 21 autres.

Enfin, le développement de la fonction de planification des SIS est également marqué par nombre d'autres travaux dont les principaux doivent être rappelés : participation à la planification ORSEC⁵² (notamment le plan « secours à nombreuses victimes – NoVi », successeur du « plan rouge »), plans d'intervention sur les établissements sensibles (« établissements répertoriés »), contribution à l'élaboration des plans particuliers d'intervention (PPI), contribution à l'ensemble des planifications préfectorales de prévention et de sécurité, appui à l'élaboration des plans communaux ou intercommunaux de sauvegarde (PICS) prévue par la loi du 25 novembre 2021, contribution à la politique d'exercices de sécurité civile (instructions pluriannuelles du ministre de l'Intérieur, la dernière du 7 décembre 2021), appui à la gestion de crise préfectorale (instruction du ministre de l'Intérieur du 28 mai 2021), etc.

2.3.5 La modernisation de la fonction d'état-major : les directions départementales

Le développement des fonctions d'état-major recouvre la transformation du service de santé et de secours médical (SSSM) et le renforcement de la direction départementale.

2.3.5.1 Le développement du SSSM améliore la prise en charge des sapeurs-pompiers et des personnes secourues

Les effectifs des services de santé des SDIS, à 95 % volontaires, se sont accrus de plus de 42 % depuis la départementalisation. Le nombre de médecins a diminué⁵³ mais on note le triplement du nombre des infirmiers⁵⁴. Dans le cadre des protocoles infirmiers de soins d'urgence (PISU) passés avec les SAMU, les SDIS sont ainsi en mesure d'améliorer la prise en charge des personnes secourues.

Le développement des SSSM contribue à la modernisation des SIS à plusieurs titres :

- il améliore la prévention et le suivi médical des personnels : les visites médicales donnent lieu à des dossiers standardisés d'aptitude ; le SSSM est le correspondant du réseau national d'hygiène et de sécurité des SDIS, animé par l'IGSC ;
- il intègre les pharmacies des SDIS, chargées notamment du contrôle des produits de soin employés par les sapeurs-pompiers : traçabilité, péremptions, commandes ;
- il est associé à un nombre régulièrement croissant d'interventions, gage d'efficacité pour les victimes prises en charge, pour l'essentiel dans la population mais aussi pour les sapeurs-pompiers en intervention : le SSSM a ainsi participé à 194 693 interventions en 2012 ; 205 528 en 2014 ; 220 891 en 2016 ; 231 564 en 2018 ; 245 536 en 2021 ;
- il participe à la formation à l'intérieur du SDIS, en particulier pour le secourisme ;
- il remplit une fonction de conseil des autorités utile pendant les crises sanitaires.

⁵¹ Cf. préambule du guide méthodologique d'élaboration des SDACR.

⁵² ORSEC : organisation de la réponse de sécurité civile.

⁵³ Diminution portant essentiellement sur les médecins SPV et traduisant une difficulté de recrutement liée à la situation générale de cette profession. Le médecin-chef est en principe aujourd'hui SPP.

⁵⁴ Environ les deux-tiers des infirmiers volontaires des SSSM travaillent dans les hôpitaux. En cas de crise, la priorité est assurée à leur structure d'emploi et les responsables des SIS et des SSSM indiquent que ces infirmiers SPV ne « dégarniront » pas l'hôpital.

Tableau 18 : Développement des SSSM (hors SIS militaires)

	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2021	Évolution 2002-2021
Effectif total	9 247	10 758	11 259	11 820	11 903	12 016	13 169	+42,4 %
dont médecins	6 254	6 121	5 558	4 908	4 398	3 952	3 625	-42 %
dont pharmaciens	599	598	562	544	556	545	630	+5,2 %
dont infirmiers	2 670*	3 754	4 798	5 821	6 643	7 133	8 495	+218,2 %

*Effectif infirmiers pour 2003. –

Source : Mission à partir des données de la DGSCGC

2.3.5.2 La direction départementale est devenue un véritable état-major

Avant la mise en œuvre de la loi de départementalisation de 1996, la direction départementale était le plus souvent limitée à quelques cadres⁵⁵. La départementalisation a entraîné la définition d'organigrammes devant couvrir l'ensemble des champs du commandement et de la gestion⁵⁶. La fonction d'état-major s'est développée, au cours des vingt dernières années, en ménageant trois niveaux d'organisation : la direction départementale, un échelon territorial intermédiaire à vocation essentiellement opérationnelle (le plus souvent groupements territoriaux, secteurs opérationnels dans l'Oise, ou encore compagnies comme en Saône-et-Loire) et les centres de secours. L'échelon départemental a connu une structuration importante, avec l'augmentation du nombre de groupements fonctionnels et de bureaux qui donnent l'étendue des principales missions de l'état-major : la prévision, la prévention, les plans ; les opérations ; la formation ; les bâtiments ; les finances ; les ressources humaines ; la technique et la maintenance.

La loi du 25 novembre 2021 précise l'organisation des services de la direction départementale « *qui peuvent être regroupés au sein de groupements et de sous-directions (...)* ». Par exemple, en février 2022, le SDIS de Saône-et-Loire comptait 4 sous-directions (missions, fonctions transversales, ressources, santé) et un groupement de coordination territoriale assurant le lien avec les 9 compagnies territoriales. L'organisation peut être développée dans les SDIS les plus importants ; dans les Bouches-du-Rhône, par exemple, on compte aujourd'hui 7 sous-directions englobant une quinzaine de groupements fonctionnels et 5 groupements territoriaux ; on y remarque l'attention portée à la typologie des risques (groupement risques naturels et feux de forêts, groupement risques industriels et technologiques), à l'engagement citoyen ou à l'aménagement du territoire. L'adaptation de la fonction d'état-major se poursuit et les organigrammes ont été révisés depuis le début 2019 dans au moins 64 SDIS.

Le nombre de groupement fonctionnels et territoriaux est un facteur de renchérissement des charges, notamment lorsque les groupements à vocation administrative sont dirigés par des officiers supérieurs. En 2012, l'on dénombrait 689 groupements fonctionnels au niveau national (hors BSPP et BMPM) et 260 groupements territoriaux. En 2020, ces chiffres s'établissaient respectivement à 786 (+ 14 %) et 233 (- 10 %). L'effort qui a été engagé par les SDIS sur les groupements territoriaux pourrait donc se poursuivre sur les groupements fonctionnels. La mise en place de ce type d'organisation s'accompagne d'un accroissement des effectifs. En 2002, lorsque le SDIS de l'Essonne s'est doté de son nouvel organigramme, les effectifs de la direction ont progressé de près de 15 %.

Le développement de la fonction d'état-major, nécessairement coûteux, peut aboutir à des organisations complexes. Il faut toutefois observer que, contrairement à d'autres services

⁵⁵ Même dans les cas où des attributions avaient été départementalisées par anticipation, comme par exemple en Essonne où le corps départemental a été créé en 1973 et intégré au Conseil général, la direction départementale avait conservé une organisation relativement simple, autour de 6 secteurs opérationnels et administratifs. Cette organisation a été abandonnée en 2002 pour une direction départementale faisant apparaître, outre les groupements territoriaux passant de 6 à 4, un service de santé, un directeur adjoint opérationnel et un directeur adjoint administratif et technique ayant en charge une dizaine de groupements fonctionnels ou de services. En 2010, un secrétariat général et 4 directions sont mis en places : direction opérationnelle, direction administrative et financière, direction du soutien et de la logistique, direction de la prospective et de l'innovation.

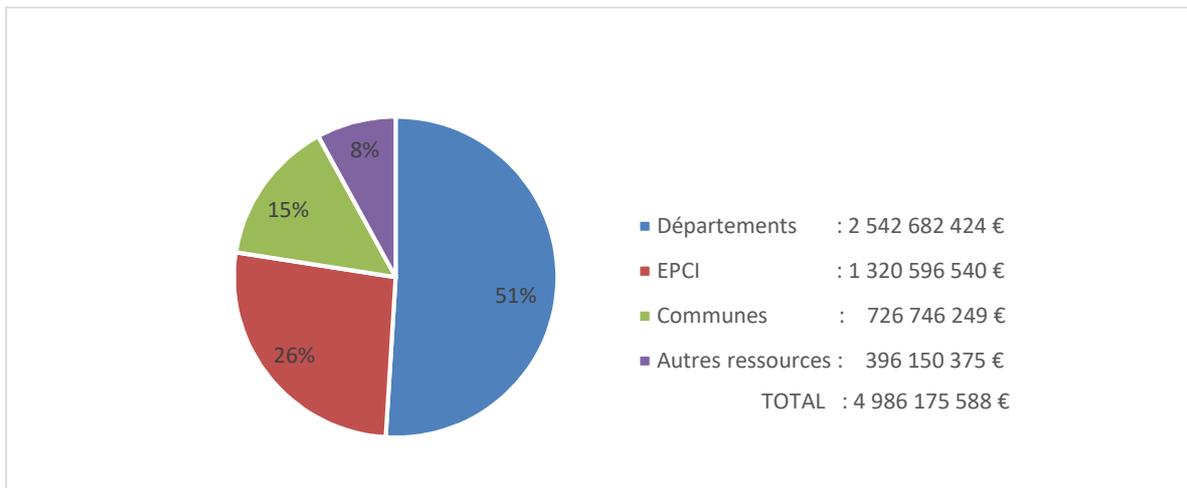
⁵⁶ L'étude du cabinet Ernst & Young, annexée au rapport sénatorial de décembre 2001, définit un « *organigramme-cible* » avec des adjoints au directeur respectivement chargés des services fonctionnels (gestion-finances, personnel, informatique), de la technique et du patrimoine (immobilier, équipements, transmissions) et des opérations (regroupant la prévision, la prévention, le CTA-CODIS et en charge de la coordination des groupements territoriaux).

départementaux, les SDIS ne peuvent pas compter sur un réel appui d'état-major à un niveau supérieur. En particulier, si l'échelon zonal est le lieu d'une certaine coordination/concertation, les problématiques opérationnelles et de gestion intéressant les services doivent être intégralement traitées à l'échelon départemental. Il y a là un enjeu d'organisation territoriale, pour la zone comme pour les SDIS eux-mêmes, pouvant aller jusqu'à l'étude de services interdépartementaux, en particulier si le modèle français d'organisation des secours se trouvait fortement bousculé (cf. partie 4). Ce sujet institutionnel et stratégique pourrait faire l'objet d'une mission spécifique.

3 LES RESSOURCES : UN MODE DE FINANCEMENT PARTAGE A BOUT DE SOUFFLE

En 2021, 92% des recettes de fonctionnement des SDIS sont constituées à partir des contributions des départements, des EPCI et des communes. Les autres ressources de fonctionnement regroupent notamment les participations de l'Etat, d'autres collectivités, d'organismes publics ou privés, les fonds européens, le produit des interventions facturées (cf. partie 4), les atténuations de charges, les produits financiers et exceptionnels, les reprises sur provisions et l'excédent de fonctionnement reporté.

Graphique n° 4 : Les ressources en fonctionnement des SDIS en 2021



On développera ci-après le rôle des trois principaux acteurs :

- le département en première ligne dont les contributions sont prépondérantes (3.1) ;
- le bloc communal, contributeur relativement épargné depuis la départementalisation (3.2) ;
- l'Etat, contributeur peu visible et pourtant essentiel (3.3).

3.1 Le département, un acteur désormais prépondérant dans le financement des SDIS et assumant l'essentiel de l'augmentation de leurs dépenses

Le rattachement des SDIS aux départements s'est opéré en deux temps. Tout d'abord, la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours a substitué, à la logique d'organisation communale de ces services, une logique d'organisation départementale afin de rationaliser et optimiser les moyens ainsi mis en œuvre. Puis dans le cadre de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 de démocratie de proximité, les liens entre les SDIS et les départements ont été renforcés notamment par :

- l'attribution de la majorité des sièges, au sein des conseils d'administration des SDIS, aux représentants des départements – le président du conseil général, ou son représentant, en étant de droit le président ;
- la consécration du département comme financeur principal des SDIS.

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile confie au département un rôle de pilotage des SDIS et prévoit que le conseil général détermine sa contribution annuelle au vu d'un rapport adopté par le conseil d'administration du SDIS sur l'évolution de ses ressources et de

ses charges. Les relations entre le conseil général et le SDIS sont définies par une convention pluriannuelle⁵⁷ dans laquelle figure la contribution financière du département.

3.1.1 Les SDIS : autour de 5 % des dépenses de fonctionnement des départements

Les départements assurent le financement de différents domaines d'intervention dont l'action sociale constitue le premier poste budgétaire soit 62 % de leurs dépenses de fonctionnement. Ceci est cohérent avec la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)⁵⁸ qui les désigne comme chefs de file des politiques sociales.

Les autres composantes principales, dont le poids est par définition bien plus faible que les dépenses d'action sociale, occupent une part d'environ 20 % pour les dépenses de personnel et de 5 % pour les dépenses de fonctionnement dédiées aux collèges ainsi que 5% pour les contributions aux SDIS.

Cette part du budget de fonctionnement des départements dédiée aux SDIS est inférieure à 4 % en 2021 pour 44 des 90 SDIS métropolitains observés et inférieure à 2% pour le seul département des Ardennes. Pour 35 départements cette part s'établit entre 4 et 6%. L'effort le plus important en faveur des SDIS, au-delà des 6%, concerne onze départements dont les quatre départements franciliens (95, 78, 91,77). La Seine-et-Marne est le seul département dont la contribution au SDIS représente plus de 10% de ses dépenses de fonctionnement. Pour l'Essonne, seul département où le bloc communal ne contribue pas au fonctionnement du SDIS, ce taux atteint 8,4%.

3.1.2 Le département, premier contributeur au budget des SDIS

En 2002, les participations (en fonctionnement) des communes et de leurs établissements étaient supérieures à celles des départements avec un rapport de 57% pour les communes et intercommunalités et 43% pour les départements. A partir de 2005, la situation s'inverse avec des taux respectivement de 49% et 51% passant en 2011 à 43% pour le bloc communal et 57% pour les départements jusqu'à s'établir en 2021 respectivement à 45% et 55%.

Sur la période 2002-2021, en euros courants, la participation des départements a plus que doublé (+122 %), tandis que celle des communes et des intercommunalités a augmenté de 37%.

C'est entre 2003 et 2006 que les contributions des départements aux dépenses des SDIS augmentent le plus fortement, en moyenne de 13% par an. De 2007 à 2010 ce taux est ramené en moyenne à 5% puis 2% entre 2011 et 2014. Entre 2016 et 2018, on observe un tassement des dépenses de fonctionnement des départements en même temps qu'une légère baisse des contributions versées aux SDIS.

Cette tendance n'est sans doute pas sans lien avec l'effet des lois de programmation des finances publiques successives qui associent les collectivités territoriales à l'objectif de maîtrise des dépenses publiques. En ce sens, l'année 2018 est marquée par l'entrée en vigueur de la contractualisation prévue par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Les contrats financiers, que la plupart des départements ont conclus en 2018 avec l'État et qui limitent la hausse de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 %⁵⁹ par an, ont eu un impact sur l'effort que ces collectivités réalisent au profit des SDIS. Toutefois, à côté de la limitation de leurs contributions de fonctionnement en 2018 et 2019, les départements ont augmenté leurs subventions d'investissement

⁵⁷ La convention pluriannuelle est prévue à l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales (CGCT). L'enquête IGA/ADF montre que ces conventions pluriannuelles sont effectivement conclues dans la plupart des départements et le plus souvent pour une durée de 3 ans.

⁵⁸ Aux termes de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 : « le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à l'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ; à l'autonomie des personnes ; à la solidarité des territoires. »

⁵⁹ Cf. loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 : l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre correspond à un taux de croissance annuel de 1,2 %

versées aux SDIS. En raison de l'épidémie de covid-19, l'exécution en 2020 des contrats en cours a été suspendue.

Tableau 19 : Evolution du montant des contributions en fonctionnement des départements et du bloc communal (en M€) *

	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2021	Évol. 2002-2021
Départements	1 147	1 678	2 097	2 353	2 503	2 443	2 542	122%
Bloc communal	1 490	1 615	1 757	1 787	1 872	1 888	2 047	37%
Total	2 637	3 293	3 854	4 140	4 375	4 331	4 589	74%

*Hors périmètre BSPP (75, 92, 93, 94).

Source : Mission d'après les données financières de la DGFIP

3.2 Le bloc communal, un financeur relativement épargné depuis 2002

Les contributions⁶⁰ constituent des dépenses obligatoires pour les collectivités et EPCI compétents. Le CGCT définit plusieurs principes relatifs aux modalités de détermination du montant des contributions et de répartition de celles-ci entre les communes et les intercommunalités, qu'il appartient au conseil d'administration du SDIS de fixer.

3.2.1 Les SDIS : moins de 2 % des dépenses globales du bloc communal ; le « gel » des contributions communales

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité dispose que le montant global des contributions des communes et des EPCI au service départemental d'incendie et de secours ne pourra excéder le montant atteint à l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation⁶¹. Cette disposition a eu pour effet de faire supporter par le département, à compter de l'exercice 2003, les dépenses supplémentaires des SDIS. S'agissant des communes et de leurs EPCI, ils bénéficient d'un effet de butoir limitant leurs contributions au financement du SDIS.

Si l'article L. 1424-35 du CGCT précise bien dans son 7^e alinéa les limites de l'évolution des contributions du bloc communal, il n'indique pas le type d'indice des prix à la consommation à retenir. Plusieurs présidents de CASDIS ayant sollicité des précisions à ce sujet, une circulaire destinée aux Préfets et aux directeurs de SDIS stipule que les services départementaux disposent de la possibilité d'appliquer deux taux lors de l'élaboration du budget :

- soit le taux de variation de l'indice des prix (IPC calculé par l'INSEE) au cours des douze derniers mois ;
- soit le taux prévisionnel d'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation des ménages associé au projet de loi de finances.

Le calcul des contributions est effectué selon l'une ou l'autre de ces possibilités. La mission a relevé notamment la situation d'un SDIS qui a appliqué pendant plusieurs exercices le taux d'inflation prévisionnel inscrit au projet de loi de finances jusqu'à ce que ce choix fasse l'objet d'une remarque de la chambre régionale des comptes qui invitait le SDIS à retenir dans son intérêt le taux d'inflation non plus prévisionnelle mais constatée, soit l'IPC tel que publié par l'INSEE. Dans cet exemple, suite à cette recommandation, le SDIS a retenu pour le calcul des contributions 2019 du bloc communal le taux d'inflation constatée sur une année, publié par l'INSEE en octobre 2018 à 2,2% alors que le taux d'inflation prévisionnelle inscrit au PLF 2019 n'était que de 1,4%. Sur la même période, un autre conseil d'administration constate l'IPC à 2,2% mais propose de retenir une augmentation limitée à

⁶⁰ Cf. l'article L.1424-35 du CGCT.

⁶¹ Cf. l'article L. 1424-35, alinéa 8, du code général des collectivités territoriales.

1% pour 2019. En 2015, période où l'inflation était au plus bas, l'inflation constatée sur une année selon l'INSEE publiée en octobre 2015 était de 0,1% et la prévision inscrite au PLF de 1%.

Les réponses des directeurs généraux des services (DGS) des départements à l'enquête IGA-ADF confirment que les contributions communales ou intercommunales sont le plus souvent indexées sur l'indice des prix à la consommation des douze derniers mois. Dans une part non négligeable de SDIS (entre 16 et 21 % des cas selon les années), les contributions sont cependant restées gelées. Globalement, les comptes de gestion des SDIS font apparaître que les contributions réellement versées entre 2002 et 2021 par le bloc communal affichent une augmentation très voisine (parfois légèrement supérieure) de celle qui aurait résulté de l'application stricte de l'inflation moyenne mesurée par l'INSEE ; la disposition protectrice du bloc communal, prévue au CGCT, a donc été respectée et les SDIS représentent moins de 2% des dépenses du bloc communal, au titre d'une mission de prévention et de secours qui demeure directement liée à la compétence de police administrative du maire.

3.2.2 La persistance de financements au-delà du gel

Outre les contributions annuelles au budget du SDIS, les communes ou EPCI peuvent décider de prendre à leur charge certaines dépenses d'investissement relevant en principe des SDIS.

De fait, dans 60 % des départements ayant participé à l'enquête IGA-ADF, les communes soutiennent les investissements des SDIS soit en mettant à leur disposition des terrains⁶² viabilisés pour la construction soit en leur attribuant des subventions d'investissement. 23 % des répondants à l'enquête indiquent que le bloc communal de leur département ne contribue d'aucune façon à l'investissement.

Il est impossible d'agréger l'ensemble de ces participations au niveau national d'autant que certaines n'apparaissent pas dans les comptes des SDIS. L'échantillon des services visités tend à montrer que ces participations à l'investissement sont généralement présentes mais demeurent, sauf exception, limitées en montant.

Tableau 20 : Exemples de contributions du bloc communal entre 2002 et 2021 aux ressources en investissement de 4 SDIS visités (en €)

	Bouches-du-Rhône	Gironde	Loire-Atlantique	Var
subventions d'investissement reçues du bloc communal sur la période de 20 années (A)	385 345	21 355 412	427 356	50 414
Total recettes d'investissement (toutes origines : bloc communal, département, Etat, autofinancement, emprunt, autre) du SDIS sur la période de 20 années (B)	357 869 044	549 286 303	387 845 692	400 342 358
Part A / B	0,11%	3,89%	0,11%	0,01%

Source : Mission

⁶² Selon les départements et la localisation des projets, il peut s'avérer difficile de trouver les terrains nécessaires à la construction de casernes en raison de la raréfaction du foncier dans les villes combinées à un prix au m² élevé du terrain, deux critères qui font obstacle dans ce cas à leur mise à disposition gratuite par des communes. Les terrains doivent également être libres de contraintes écologiques ou bénéficier d'un voisinage compatible avec l'exercice de l'activité d'un centre de secours. En Essonne par exemple, la construction d'une caserne sur le plateau de Saclay est réalisée sur un terrain acquis par le SDIS pour un montant de 800 K€.

Encadré 2 : Des participations au-delà du gel : le cas de la Gironde

Depuis 2019, un mécanisme de participation volontaire au financement du SDIS de Gironde a été mis en œuvre avec l'objectif de prendre en compte l'augmentation de la population dans le calcul des contributions. L'évolution démographique en Gironde est particulièrement importante avec 325 771 habitants supplémentaires (population DGF) entre 2002 et 2021, soit un rythme trois fois supérieur à la moyenne nationale. Sur la même période, le nombre d'opérations est passé de 86 625 à 145 370, soit une augmentation de près de 68 %. La pression démographique n'est pas prise en compte dans l'actualisation du montant des contributions. On observe même le tassement des contributions obligatoires depuis 2014 alors que la sollicitation opérationnelle est à la hausse notamment en ce qui concerne les interventions de secours à personnes.

Ce dispositif de financement volontaire est complémentaire à la contribution obligatoire prévue à l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales. Dès 2016, sous l'égide du Préfet, une réflexion avait été engagée pour faire face à l'effet ciseau résultant de la croissance de l'activité opérationnelle et de l'encadrement strict des contributions du bloc communal avec une contribution départementale comme seule variable d'ajustement. En octobre 2018, le conseil départemental, Bordeaux Métropole, les EPCI et les communes du département représentés par l'intermédiaire de l'association des maires de Gironde ont accepté le principe de cette participation volontaire au budget du SDIS.

L'accord conclu est mis en œuvre à partir de l'exercice 2019 sous la forme de conventions limitées à deux exercices puis prolongées pour les années 2021 et 2022. Ce mécanisme comprend pour chaque année une participation de 1,2 M€ pour les communes et EPCI hors métropole versée sous forme de subventions de fonctionnement au budget du SDIS et une participation de 3,5 M€ pour Bordeaux Métropole, versée sous la forme d'une subvention de fonctionnement à hauteur de 0,6 M€ et d'une subvention d'investissement de 2,9 M€. Depuis 2021, l'intégralité de la participation volontaire métropolitaine est versée sous la forme d'une subvention de fonctionnement de 3,5 M€.

Cette expérience de la Gironde interroge sur le statu quo du système.

3.2.3 L'application disparate des critères de répartition internes au bloc communal

Chaque conseil d'administration de SDIS fixe les modalités de calcul des contributions plafonnées au niveau de l'inflation pour les communes et les EPCI. Les critères ainsi retenus prennent généralement en compte la population, le potentiel fiscal, et l'existence d'un centre de secours sur le territoire de la commune.

Dans ce cadre, il convient de respecter le principe d'égalité devant les charges publiques, ce qui n'implique pas nécessairement que les participations par habitant des communes du département soient identiques. Il est possible d'envisager une différenciation des montants : conformément à l'application de la loi du 20 juillet 2011⁶³, le CASDIS peut prendre en compte, au profit des collectivités qui contribuent à son financement, la présence dans leur effectif d'agents publics, ayant la qualité de sapeurs-pompiers volontaires, la disponibilité qui leur est accordée pendant le temps de travail ou les mesures sociales prises en faveur du volontariat. Le conseil d'administration peut également fixer les contributions en distinguant les territoires en fonction du type de centre de secours (centre de secours professionnel, centre de secours exclusivement volontaire, centre de secours principal, centre de secours simple, centre de première intervention, etc.). Dans une optique de péréquation, il peut considérer la situation des territoires situés dans des zones rurales ou comptant moins de 5 000 habitants, mais aussi le potentiel fiscal par habitant. Il peut enfin mixer différents critères et les réviser périodiquement.

Cette pluralité des critères utilisés pour les contributions communales et EPCI apparaît également dans le résultat du questionnaire IGA-ADF⁶⁴. Près d'un tiers des CASDIS ont revu les modalités de contribution des communes et intercommunalités en 2020 ou 2021. Une part non négligeable d'établissements procède ainsi à une réévaluation régulière des critères de calcul de la contribution. De l'ordre de 20 % des SDIS n'ont pas réexaminé ces délibérations depuis les années 2000.

Parmi les critères retenus, celui de la population est cité dans la majorité des cas, qu'il soit fondé sur la population INSEE (14 cas sur 47) ou sur la population retenue pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (25 cas). Le potentiel financier est également fréquemment utilisé (18 cas). La

⁶³ LOI n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique

⁶⁴ cf. annexe n°3 / calcul des contributions

présence d'un centre de secours sur le territoire des contributeurs et la valorisation du volontariat parmi le personnel communal ou intercommunal sont moins régulièrement utilisés. D'autres critères à vocation plus opérationnelle ont également pu être cités : le nombre d'interventions, la distance du centre de secours le plus proche, la densité de la population, le zonage territorial (urbain/rural), les délais d'intervention ou encore le zonage des risques. Ces réponses traduisent la grande diversité des situations locales, le critère principal de la population pouvant être panaché avec un plus ou moins grand nombre d'autres facteurs.

D'après les répondants au questionnaire, les montants des contributions sont réévalués périodiquement en fonction de l'évolution des critères de calcul qui ont été définis par le CASDIS. Cependant, les présidents de conseil d'administration et les directeurs de SDIS rencontrés s'accordent à dire que la modification des critères est un sujet très sensible à traiter avec les différents interlocuteurs locaux. De nombreux contentieux sont nés d'une modification des modalités de calcul des contributions des collectivités aux budgets des SDIS. Le recours en opposition contre un titre exécutoire mettant à la charge d'une commune sa participation au budget d'un SDIS – lequel recours suspend automatiquement le recouvrement des sommes réclamées jusqu'à ce qu'il soit statué sur la requête – l'illégalité de la délibération du SDIS fixant les modalités de contribution peut être invoquée alors même que cette délibération serait définitive. En outre, s'il est fait droit à la requête, le SDIS peut se voir contraint de reverser à la collectivité les sommes perçues. Cette jurisprudence administrative autour des contributions ne favorise pas la révision des critères. Le débat prévu par le CGCT après chaque renouvellement des conseils d'administration ne semble pas être saisi comme une opportunité de faire évoluer ces situations.

3.2.4 La montée en puissance des intercommunalités

A la promulgation de la loi du 3 mai 1996, outre les communes et les départements, contribuaient au budget des SDIS, les seuls EPCI déjà compétents en matière d'incendie et de secours ou ceux résultant de la transformation d'un autre EPCI à fiscalité propre qui détenait cette compétence à cette date. Dans les faits, contrairement au texte, certains EPCI ont versé aux SDIS une contribution en lieu et place des communes, cette situation ayant eu pour conséquence de placer lesdits EPCI et SDIS en insécurité juridique.

L'article 97 de la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République⁶⁵ résout ces difficultés apparues et ouvre pour les EPCI créés après le 3 mai 1996 et ne possédant pas la compétence « incendie et secours », la possibilité de se voir transférer par les communes qui les composent, la charge du versement de leurs contributions aux budgets des SDIS. Le montant de la contribution de chaque EPCI nouvellement compétent résulte de l'addition des contributions communales pour l'exercice précédant le transfert de ces contributions à l'EPCI.

Tableau 21 : Evolution des contributions communales et intercommunales entre 2002 et 2021 (en M€)

	2002	2005	2008*	2011*	2014	2017	2021	Evolution 2002-2021
Communes	966	941	1 757	1 787	1 042	955	726	-25%
EPCI**	523	674			830	933	1 320	152%
Total	1 489	1 615	1 757	1 787	1 872	1 888	2 046	37%
Evol part EPCI/total	35%	42%			44%	49%	65%	

* Entre 2007 et 2011, les données disponibles ne permettent pas de distinguer les contributions communales des contributions intercommunales.** Consécutivement à la création de la métropole de Lyon, à partir de 2015 la contribution versée par le département du Rhône a fortement baissé passant de 98 M€ à 20 M€. Les contributions des EPCI du Rhône sont dans le même temps passées de 29,9 M€ à 114 M€.

Source : Mission d'après les données financières de la DGFIP

⁶⁵ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, plus connue sous son acronyme loi NOTRe.

Les effets de cette évolution juridique sont visibles en particulier après 2017, la part des financements par le bloc communal assuré par les EPCI dépassant 50%. Cette évolution est cohérente au regard des enjeux de mutualisation des moyens et de rationalisation de la dépense publique. Cette tendance s'est vue confirmée lors des visites de terrain :

- en Saône-et-Loire, 226 communes sur 565 versent leur contribution directement au SDIS 71, 13 EPCI (contre 4 en 2014) sur les 20 du département sont compétents en matière de contribution au service. D'autres EPCI s'y ajouteront en 2023 ;
- dans le département du Territoire de Belfort, la compétence contingent SDIS a été intégralement transférée aux 3 EPCI ;
- sur les 119 communes des Bouches-du-Rhône seulement 29 n'ont pas transféré le contingent à l'EPCI. Elles sont situées hors de la métropole Aix Marseille Provence ; l'un des 4 EPCI des Bouches-du-Rhône compte à lui seul 92 communes ;
- pour le SDIS de la Gironde, entre 2014 et 2022, la part des contributions du niveau intercommunal toutes sections confondues est passée de 37,8 % à 44,2 % ; 14 EPCI à fiscalité propre sur 28 ont pris la compétence incendie et secours ;
- suite à la loi NOTRe, les 12 EPCI varois ont repris la compétence contributive ; la seule commune du département non intégrée dans le dispositif fait partie d'un EPCI essentiellement situé sur le département des Alpes-de-Haute-Provence.

Les directeurs de SDIS considèrent que le versement des contributions au niveau intercommunal contribue sensiblement à la simplification de leur gestion sans incidence négative sur les communes. Ils insistent toutefois sur l'importance de maintenir leurs liens avec les maires.

3.3 L'Etat : un contributeur peu visible et pourtant essentiel

3.3.1 La TSCA, une ressource dynamique pour les départements

Suite à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL), l'État transfère aux départements deux fractions distinctes du produit de la taxe sur les conventions d'assurances (TSCA)⁶⁶ en compensation d'une part, des nouvelles compétences qui leur sont attribuées⁶⁷, d'autre part pour contribuer au financement des SDIS. Cette seconde fraction de la TSCA définie par l'article 53 de la loi de finances pour 2005 est attribuée aux départements, en contrepartie d'une réfaction de dotation globale de fonctionnement (DGF) à hauteur de 874 M€ pour le financement des SDIS. Ces crédits⁶⁸ sont répartis entre chaque département en fonction d'une clé constituée par le rapport entre le nombre de véhicules terrestres à moteur immatriculés sur le territoire de chaque département au 31/12/2003 et le nombre total de véhicules terrestres à moteur immatriculés sur le territoire national à cette même date.

Les montants de TSCA versés aux départements (1,12 Md € en 2021 hors périmètre BSPP) affichent une évolution constante et dynamique au moins depuis 2014 et à raison de 3% par an en moyenne. Sur l'ensemble de la période de 2005 à 2021, l'évolution des contributions globales versées par les départements aux SDIS (+52%) est supérieure à celle des montants de TSCA (+42%). Les taux d'évolution intermédiaires tendent à montrer que la corrélation entre le niveau des contributions et les montants de TSCA n'est pas évidente, chaque département ne repercutant pas exactement, en plus ou en moins, l'accroissement de la taxe transférée. On constate en effet à partir de 2014 que

⁶⁶ La taxe sur les conventions d'assurances (TSCA) est un impôt régi par les dispositions des articles 991 à 1004 bis du code général des impôts (CGI). Les sommes sont collectées annuellement sur les contrats d'assurance et reversées par les assureurs au Trésor public.

⁶⁷ L'article 52 de la LFI pour 2005 constitue le socle juridique de l'attribution aux départements d'une fraction de TSCA au titre des compétences transférées par la loi « libertés et responsabilités locales ».

⁶⁸ La fraction de taux déterminée par l'article 53 de la loi de finances initiale pour 2005 (6,155 %) a été déterminée sur la base d'une assiette prévisionnelle 2005 de TSCA ; celle-ci s'étant révélée moins dynamique que prévu, les départements ont perçu en 2005 des attributions de TSCA inférieures à leur réfaction de DGF. La loi de finances rectificative pour 2006 a attribué à chaque département une somme compensant exactement le différentiel. Afin de tenir compte du montant définitif de l'assiette de la TSCA 2005, la fraction de taux a été portée de 6,155 % à 6,45 %, de telle sorte que les départements bénéficient bien dès 2006 du dynamisme de l'assiette de la TSCA.

l'évolution de la TSCA est supérieure à celle de la contribution globale des départements sans remettre en cause le résultat observé sur l'ensemble de la période.

Tableau 22 : Montants de TSCA attribués aux départements (en M€)*

	2005	Evolution	2008	Evolution	2011	Evolution	2014	Evolution	2017	Evolution	2021	Evolution 2005-2021
Contributions des départements au fonctionnement des SDIS (A)	1 678	25%	2 097	12%	2 353	6%	2 503	-2%	2 443	4%	2 542	52%
Montants de TSCA SDIS affectés aux départements (B)	793	8%	854	3%	877	6%	928	10%	1 020	10%	1 124	42%
Part B/A	47%		41%		37%		37%		42%		44%	

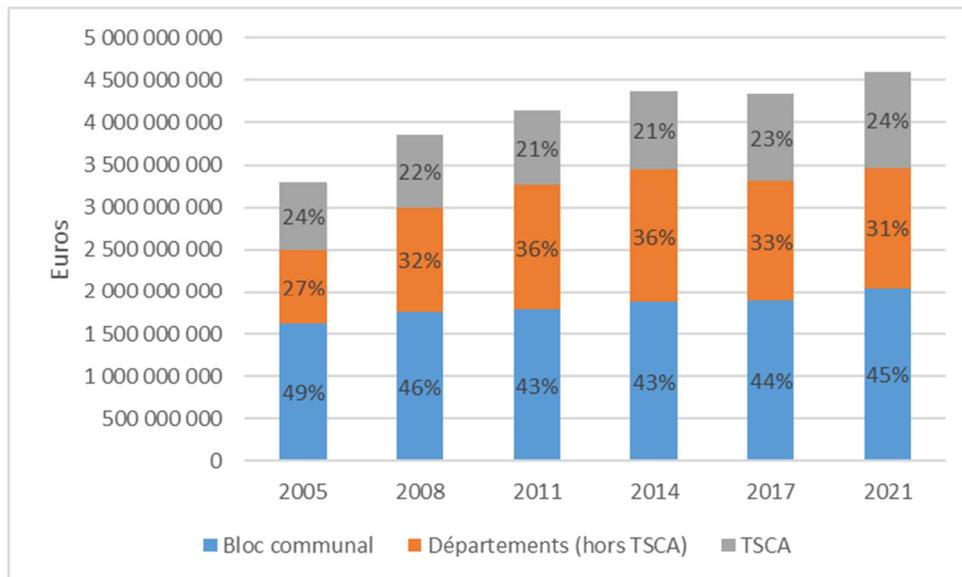
*Hors périmètre BSPP

Source : Mission d'après les données financières de la DGFIP

Le taux d'évolution du montant de la TSCA d'une année sur l'autre est le même pour chaque département. Les montants en 2021 vont de 1,9 M€ pour la Lozère à 43,8 M€ pour le département du Nord. La TSCA versée au département des Ardennes correspond à 102% de la contribution effectivement versée au SDIS, c'est le maximum observé. A l'inverse, pour la Seine-et-Marne, le montant de TSCA représente seulement 21% du contingent SDIS versé par le département.

La mission a pu observer que le sujet de la TSCA ne laisse pas les protagonistes indifférents. Certains indiquent ne pas même connaître les montants départementaux de TSCA soulignant un manque de transparence dans la prise en compte de cette ressource en provenance de l'Etat. Il existe une ambiguïté d'ailleurs sur le fléchage de ce transfert de fiscalité destiné aux SDIS alors qu'en réalité cette ressource est libre d'emploi. La demande d'un versement direct de ces crédits comme une recette au budget des SDIS a été émise à plusieurs reprises.

Graphique 5 : Poids de la TSCA dans le total des contributions au fonctionnement des SDIS



Source : Mission

3.3.2 Les autres financements de l'Etat au titre de la politique d'incendie et de secours

En plus de la TSCA, L'Etat apporte un soutien aux SDIS au titre de la politique d'incendie et de secours bénéficiant directement ou indirectement aux SIS, en fonctionnement ou en investissement. Ces différents dispositifs relevant pour l'essentiel du programme 161 (à l'exception du fonds de compensation de la TVA) apparaissent relativement stables depuis 2005 autour de 250 M€ par an. On rappelle en outre que les moyens nationaux de la sécurité civile interviennent au profit des opérations de secours réalisées par les SDIS et ce en particulier par des moyens aériens et des

moyens militaires dans les catastrophes de grande ampleur ; cette contribution est valorisée pour l'année 2020 à 356 M€.

- Les contributions aux services d'incendie et de secours militaires concernent la BSPP et le BMPM (cf. 3.3.3). L'État participe aux dépenses de fonctionnement de la BSPP, y compris aux dépenses d'entretien et de réparation. Cette participation, imputée au budget de la DGSCGC, est égale à 25 % des dépenses inscrites au budget spécial hors dépenses d'investissement immobilier. Pour l'année 2021, le montant des crédits inscrits au programme 161 pour la BSPP s'élève à 93,6 M€. La contribution de l'État à la BSPP affiche une hausse de 30 % entre 2005 et 2021. En ce qui concerne la contribution au BMPM, elle est fixée à 10 M€ par an depuis 2006 (loi de finances rectificative de 2005) et n'est pas inscrite sur le programme 161 s'agissant d'une fraction de TSCA transférée à la commune de Marseille.
- Concernant les colonnes de renfort, l'article L.742-11 du Code de la sécurité intérieure dispose que : "l'Etat prend à sa charge les dépenses afférentes à l'engagement des moyens publics et privés extérieurs au département lorsqu'ils ont été mobilisés par le représentant de l'Etat". Le volume des moyens mobilisés et le coût de ces opérations dépendent donc de l'activité opérationnelle et du niveau de danger, ainsi que des circonstances particulières des événements. Le tableau indique les crédits de paiement consommés au titre de cette action sur le programme 161. Ils ne reflètent pas la difficulté de programmation du coût des colonnes de renfort compte tenu de l'écart entre la budgétisation et l'exécution de dépenses par nature difficilement prévisibles lorsqu'elles s'appliquent aux risques naturels.
- Dispositifs de reconnaissance de l'engagement des SPV : Plusieurs dispositifs permettent d'assurer la reconnaissance de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires, en leur ouvrant le bénéfice de prestations de fin de service, lorsqu'ils satisfont aux conditions requises pour en bénéficier. Ces dispositifs figurent dans la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps des sapeurs-pompiers, modifiée en 2004 puis en 2016. Se sont ainsi succédés 3 dispositifs :
 - l'allocation de vétérance, à partir de 1996, à laquelle l'État ne contribue pas financièrement ;
 - la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR), à partir de 2004, se substitue à l'allocation de vétérance et constitue un complément de pension par capitalisation versé au SPV sous forme de rente viagère. Le financement de la PFR était assuré par une contribution à la charge des SDIS, en partie couverte par une participation de l'État (par abondement de la DGF) et complétée par les cotisations versées par les sapeurs-pompiers volontaires. Au titre de l'année 2015, dernière année de ce dispositif, le montant de la contribution des SDIS s'est établie à 71 M€, compensée par l'État à hauteur de 32 M€, les cotisations des SPV se sont élevées à 7,7 millions d'euros⁶⁹.
 - la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance (NPFR) depuis 2016⁷⁰ remplace un système jugé peu efficace en matière de fidélisation des volontaires, complexe et coûteux. Le montant de la NPFR ainsi que ses modalités de revalorisation sont déterminés par un décret en Conseil d'État⁷¹ qui prévoit des montants différenciés selon la durée de service du sapeur-pompier volontaire, dont la revalorisation est effectuée annuellement par un arrêté conjoint du ministre chargé de la sécurité civile et du ministre chargé du budget. Le financement de la NPFR est assuré selon le nombre de sapeurs-pompiers volontaires cessant leur engagement, par l'État⁷² d'une part à hauteur de 50 % du besoin de financement et par les SDIS d'autre part pour les 50 % restant.

⁶⁹ Cf. Rapport de M. Jean-Paul Bacquet fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, sur la proposition de loi relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires, déposé le 23 novembre 2016 (n° 4243, XIVème législature).

⁷⁰ Ce dispositif n'a généré aucune dépense en 2016 ; les SDIS n'ont pris en charge que les nouveaux entrants en 2017, ce qui explique le faible niveau du montant des crédits.

⁷¹ Cf. article 11 du décret du n° 2017-912 du 9 mai 2017 relatif aux différentes prestations de fin de service allouées aux sapeurs-pompiers volontaires

⁷² Le montant de la participation de l'État au titre de la NPFR fait l'objet d'un arrêté annuel précisant l'imputation des crédits sur le programme 161.

- Le ministère de l'intérieur finance le régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires (RISP)⁷³, géré par la Caisse des dépôts et consignations, qui vise à indemniser l'invalidité permanente partielle ou totale et le décès en service des SPV. A ce titre sont versées des allocations et rentes d'invalidité, des rentes de réversion, des pensions temporaires d'orphelins et des capitaux-décès. Le financement de ces prestations est assuré par un crédit inscrit sur le budget du ministère de l'Intérieur à l'action 13 du programme 161 « Sécurité civile » proche des 12 M€ en 2021 pour la gestion de 1667 dossiers (1681 en 2020)⁷⁴.
- Le ministère de l'Intérieur contribue au financement de l'ENSOSP aux côtés du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et des SDIS. La participation de l'État prévue par le contrat d'établissement s'élève à 5,5 M€ en 2021 répartie en une subvention de fonctionnement, des remboursements d'intérêts d'emprunt et une dotation en fonds propres destinée à couvrir le remboursement du capital. Ces crédits sont inscrits sur le programme 161.
- Un numéro téléphonique d'urgence destiné aux personnes ayant des difficultés à entendre et à parler a été institué par un décret du 14 avril 2008⁷⁵ : il s'agit du 114. La mise en œuvre du 114 est assurée, depuis septembre 2011, par un service *ad hoc* créé à cette fin au CHU de Grenoble, dénommé « centre national de relais » (CNR 114). Sur un budget avoisinant les 2 M€, le ministère de l'intérieur assure environ 45 % des ressources, le reste étant pris en charge par l'assurance maladie, au titre des appels transmis aux SAMU. Les trois directions générales concernées du ministère de l'intérieur sécurité civile (programme 161), police et gendarmerie contribuent au prorata du nombre de dossiers que le CNR transmet à chacune.
- L'alinéa 3 de l'article L.1615-2 du code général des collectivités territoriales permet aux SDIS de bénéficier directement des attributions du FCTVA dans le cadre de l'exercice de leurs compétences. Les versements à ce titre sont en forte hausse entre 2005 et 2021 de 68 à 104 M€.
- Créé par la loi de finances pour 2003, le fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS permettait aux préfets de zone de défense, d'attribuer des crédits aux SDIS de leur ressort « *pour la réalisation d'une opération déterminée correspondant à une dépense réelle d'investissement et concourant au financement des systèmes de communication ou à la mise en œuvre des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques* ». La DGSCGC précise que de 2003 à 2012, l'État est intervenu directement en faveur des SDIS au travers du FAI pour un total de 302 millions d'euros sur l'ensemble de la période. Critiqué pour le « saupoudrage » des crédits qu'il occasionnait, ce fonds n'est plus doté depuis 2013 en AE mais seulement en CP afin d'achever la couverture des engagements antérieurs. Depuis 2017, aucun crédit n'est prévu en loi de finances initiale au titre de ce fonds.
- En réponse à la demande des SDIS d'une contribution de l'Etat à leurs investissements, une dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours (DSIS²) destinée à appuyer les équipements structurants des SDIS a été créée par la loi du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires⁷⁶. En 2017, elle est financée par un prélèvement sur la contribution que l'État versait jusqu'alors annuellement aux conseils départementaux au titre de sa participation au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) des sapeurs-pompiers volontaires, dont le montant a été considérablement réduit (de 25 à 3,8 millions d'euros) grâce à la création de la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance (NPFR). En 2020, la dotation de soutien aux investissements des SIS (DSIS²) inscrite au programme 161 est fléchée en totalité vers le projet NexSIS 18-112 de mutualisation des systèmes d'information des SIS.

Dans certaines conditions d'éligibilité, d'autres participations de l'Etat peuvent soutenir les projets des SDIS via les dotations de soutien à l'investissement local et départemental (DSIL/DSID) ou la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), dès lors qu'ils s'inscrivent dans une démarche

⁷³ Loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service.

⁷⁴ Cf. rapport annuel de gestion du RISP – exercice 2020.

⁷⁵ Décret n° 2008-346 du 14 avril 2008 relatif à la réception et à l'orientation des appels d'urgence des personnes déficientes auditives ; ce décret complète le code des postes et communications électroniques.

⁷⁶ Article 17 de la loi n°2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires.

contractuelle avec le représentant de l'Etat et les maîtres d'ouvrage désignés par contrat. Ces projets doivent aussi correspondre à des priorités thématiques définies telles que la rénovation énergétique des bâtiments, l'élaboration des pactes capacitaires relatifs aux moyens des SDIS, ou encore le maintien des services publics en milieu rural. Dans ce cadre, des opérations ont pu être financées mais la mission ne dispose pas d'éléments suffisamment précis pour évaluer le niveau de crédits réellement mobilisés.

En 2020, le FCTVA représente près de la moitié des concours de l'Etat listés dans le tableau ci-dessus. Il constitue le soutien à l'investissement local le plus important. Viennent ensuite les crédits consacrés aux SIS militaires dont la part s'élève à 42%. Les crédits inscrits sur ces deux dispositifs ont largement augmenté entre 2005 et 2020, respectivement de 49% et 42%.

Tableau 23: Participation de l'État à des dispositifs* en faveur des SIS de 2005 à 2020 (en crédits de paiement – M€)

Dispositif	2005	2008	2011	2014	2017	2020	2021
Contribution aux SIS militaires ⁽¹⁾	72	82	87	90	94	102	104
remboursement colonnes de renfort	6	2	3	3	6	7	114 ⁽³⁾
PFR puis NPFR ⁽²⁾	20	32	32	32	2	4	4
Régime d'indemnisation des SPV	12	11	12	13	11	12	12
participation à l'ENSOSP	6	7	9	7	6	6	6
FCTVA	69	101	115	102	81	102	105
FAI	65	22	13	5	-	-	-
DSIS ²	-	-	-	-	5	7	9
Total	250	257	271	252	205	240	354

(1) La contribution aux SIS militaires comprend les crédits inscrits au programme 161 au titre de la participation de l'Etat au financement de la BSPP ainsi qu'une fraction de TSCA fixe de 10 M€ par an à compter du 1/01/2006 destinée au BPPM.

(2) La NPFR entre en vigueur à compter de 2016.

(3) Selon les années, le coût des colonnes de renfort s'établit entre 2,5 et 10 M€; la ligne correspondante en 2021 a été exceptionnellement portée à 114 M€ : 109,7 M€ au titre d'actions liées à la crise sanitaire et 4,3 M€ au titre des colonnes de renfort.

*Hors CNR 114 : dépenses annuelles inférieures à 0,5 M€.

Source : Mission d'après les données financières de la DGFIP et de la DGSCGC

3.3.3 Un financement spécifique pour les SIS militaires

3.3.3.1 La BSPP : un régime dérogatoire avec un important financement d'Etat

La brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) est une unité militaire de l'arme du génie. Comptant environ 8 500 sapeurs-pompiers de Paris, elle est commandée par un officier général et placée pour emploi auprès du préfet de police qui exerce des attributions relevant ailleurs des maires. Il est responsable du secours et de la défense contre l'incendie (article L. 2512 -17 du code général des collectivités territoriales).

La brigade, comme la préfecture de police, a vu sa compétence territoriale étendue aux trois départements de la petite couronne (les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne) par la loi du 10 juillet 1964. Sa spécificité a été conservée dans le cadre des lois de décentralisation.

Le décret n° 2000-1162 du 28 novembre 2000 fixe ses missions et son organisation. Le mode de financement de la BSPP combine une contribution des collectivités défendues (communes et départements) et une subvention de l'Etat.

Les recettes et les dépenses de la BSPP sont inscrites au budget spécial de la préfecture de police, partie intégrante du budget de la ville de Paris. Ce budget spécial est préparé par le préfet de police et voté par le conseil de Paris. Une particularité tient au statut spécial de Paris qui déroge au droit commun dans la mesure où contrairement aux autres communes de France, la commune de Paris et celles de la petite couronne ne paient pas de contingent communal, mais une contribution directe au budget spécial de la préfecture de police.

Les ressources⁷⁷ de cette unité militaire proviennent de la Ville de Paris, de l'État, des 3 départements de la petite couronne et des 123 communes qui la composent. Le niveau des co-financements des contributeurs au budget spécial est réparti selon les clefs fixées par le CGCT : 75 % sont financés par la ville de Paris, par les communes au prorata de leur population et par les départements en fonction de leur population et des dépenses concernées ; les 25 % restants sont apportés par l'État⁷⁸ (crédits de la mission sécurité civile – programme 161), ce qui ne se retrouve pour aucun SDIS. Le budget de fonctionnement de la BSPP a augmenté de 12% en cinq ans.

Tableau 24 : Répartition des contributions au budget de fonctionnement de la BSPP (en M€)

	Budget exécuté 2018	Part / total 2018	Evolution budget 18/19	Budget exécuté 2019	Part / total 2019	Evolution budget 19/20	Budget exécuté 2020	Part / total 2020	Evolution budget 20/21	Budget primitif 2021	Part / total 2021	Evolution budget 21/22	Budget primitif 2022	Part / total 2022	Evolution budget 18/22
Ville de Paris	86,85	25%	3%	89,28	25%	3%	92,24	24%	2%	94,15	24%	1%	95,45	24%	10%
Etat	85,44	24%	3%	88,11	24%	4%	92	24%	2%	94,09	24%	2%	96,21	24%	13%
département 92	36,37	10%	3%	37,43	10%	5%	39,16	10%	2%	40,04	10%	3%	41,09	10%	13%
département 93	36,17	10%	4%	37,51	10%	5%	39,49	10%	2%	40,39	10%	3%	41,43	10%	15%
département 94	31,17	9%	3%	32,17	9%	5%	33,77	9%	2%	34,54	9%	3%	35,45	9%	14%
123 communes	76,02	22%	3%	78,52	22%	5%	82,41	22%	2%	83,89	22%	2%	85,97	22%	13%
total	352,02	100%	3%	363,02	100%	4%	379,07	100%	2%	387,1	100%	2%	395,6	100%	12%

Source : Mission d'après les données de la DGSCGC et de la préfecture de police

Parmi les spécificités du financement de la BSPP, une des grandes différences par rapport au financement des SDIS tient à ce que l'évolution annuelle des financements communaux n'est pas plafonnée, comme l'illustrent les données du budget exécuté en 2020, première année de mise en place du plan décennal de modernisation de la BSPP et de prise en compte des conséquences financières de la crise sanitaire.

Une autre exception tient dans l'inéligibilité de Paris à la part départementale de la TSCA (article 53 de la LFI pour 2005 – cf. 3.3.1). En revanche, les trois départements relevant de la compétence de la BSPP reçoivent la fraction de TSCA SDIS au même titre que les autres départements de France. Sur la période des quatre années observées de 2018 à 2021, l'évolution des contributions versées par les trois départements à la BSPP (11%) est un peu supérieure à celle des montants de TSCA (9%). La part de la TSCA financée par l'Etat en 2021 atteint près des deux tiers des contributions versées par les trois départements au fonctionnement de la BSPP.

Tableau 25 : Montants de TSCA attribués aux 3 départements 92, 93 et 94 (en M€)

	2018	Evolution	2019	Evolution	2020	Evolution	2021	Evolution
								2018-2021
Contributions des 3 départements au fonctionnement de la BSPP (A)	103,71	3%	107,11	5%	112,42	2%	114,97	11%
Dont montants de TSCA (art.53) affectés aux 3 départements (B)	67,03	2%	68,55	3%	70,85	3%	73,32	9%
Part B/A	65%		64%		63%		64%	

⁷⁷ Articles L. 2512-18, L. 2512-19, L. 2522-2 et L. 3421-2 du CGCT

⁷⁸ Conformément à l'article L2512-19 du CGCT, l'Etat participe aux dépenses de fonctionnement de la BSPP à hauteur de 25% des dépenses limitativement énumérées par la loi (rémunérations et charges sociales employeur, frais d'habillement et frais de mission, entretien et réparation des matériels de lutte contre l'incendie, de transport et de transmission notamment).

Source : Mission d'après les données financières de la DGFIP

Il convient d'ajouter au titre des contributions de l'Etat, l'inscription au budget de la BSPP des montants de FCTVA : 9 M€ en 2020 et 5,33 M€ en 2021. Le FCTVA est la seule ressource versée par l'Etat au financement des dépenses en investissement de la BSPP.

L'Etat prend également à sa charge la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » permettant le financement de la retraite des militaires sapeurs-pompiers.

3.3.3.2 Le BMPM : un service de la ville de Marseille

En application des articles L. 721-2 du code de la sécurité intérieure (CSI) et L. 2513-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT) le BMPM, formation de la marine nationale, est investi à titre permanent, d'une mission de sécurité civile sur une périmètre territorial particulier. Les marins pompiers de Marseille ont pour mission d'assurer la protection des personnes et des biens de la ville ainsi que de l'aéroport Marseille-Provence, du grand port maritime et du parc national des Calanques. Le bataillon constitue la plus grosse unité de la Marine nationale, avec un effectif total en 2021 de 2 585 personnels dont 94% de militaires.

Depuis la départementalisation des services d'incendie et de secours en 1996, le SDIS des Bouches-du-Rhône exerce les compétences de droit commun dans le reste du département. Cas unique en France, le BMPM est placé pour emploi sous l'autorité administrative du maire de Marseille et du chef d'état-major de la marine ainsi que sous l'autorité opérationnelle du maire de Marseille et du Préfet des Bouches-du-Rhône. Le conseil municipal de Marseille constitue son conseil d'administration. Cette spécificité a été maintenue dans la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004. Celle-ci lui confie, dans sa zone de compétence, l'ensemble des prérogatives d'un SDIS. Il dispose de son propre CTA, de sa planification tout en travaillant en lien avec le SDIS 13.

Le budget primitif de fonctionnement du BMPM, qui se monte à 121 M€ en 2021, est financé à 74% par la ville et par la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

Tableau 26 : Ressources du budget de fonctionnement du BMPM (budget primitif 2021, en M€)

	Montants	Part/total
Métropole Aix-Marseille Provence	13,4	11%
Etat (TSCA)	10	8%
Département des Bouches-du-Rhône	10	8%
Grand port maritime de Marseille	3,2	3%
Recettes propres du bataillon	7,8	6%
Ville de Marseille	77	63%
Total	121,4	100%

Source : BMPM

Les dispositions relatives au financement du BMPM sont prévues aux articles L2513-5 et 6 du CGCT. Une des spécificités de ce budget consiste en un mécanisme de contribution obligatoire de la métropole d'Aix-Marseille-Provence, exorbitant du droit commun, dont le montant ne peut être inférieur à 10% du budget de fonctionnement du BMPM.

Une autre particularité concerne la TSCA inscrite au budget du BMPM. En effet, instituée pour compenser la réfaction de la DGF départementale qui servait à couvrir partiellement la participation financière des départements aux dépenses d'incendie et de secours, ce financement est réservé aux

conseils départementaux, ce qui en exclut Marseille (tout comme Paris dans le cas de la BSPP). Cependant, depuis la loi de finances pour 2006, une fraction de TSCA de 10 M€ par an est attribuée par l'Etat à la ville de Marseille. Le département des Bouches-du-Rhône demeure dans le droit commun national des services départementaux d'incendie et de secours pour le reste du territoire départemental, et conserve sa part de TSCA (41 M€ en 2021).

Tout comme pour la BSPP, il convient d'ajouter au titre des contributions de l'Etat, l'inscription au budget du BMPM des montants de FCTVA. L'Etat prend également à sa charge la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » permettant le financement de la retraite des militaires sapeurs-pompiers.

La situation des deux SIS militaires, présentant au demeurant des différences sensibles, justifierait des approfondissements spécifiques sur chacun d'eux.

4 LES PERSPECTIVES : SOUTIEN AU VOLONTARIAT ET INVESTISSEMENT

Les « *prévisions à court, moyen et long termes* » relatives au financement – ou au moins les pistes d'évolution – dépendent de variables multiples, internes et externes aux services, maîtrisables ou non. Les perspectives d'évolution du financement des SDIS peuvent être abordées en distinguant :

- l'évolution prévisible du système, « *toutes choses égales par ailleurs* » (4-1) ;
- les chocs qui peuvent bousculer le système actuel et leurs conséquences (4-2) ;
- l'indispensable approfondissement des problématiques d'économies (4-3) ;
- la recherche de ressources complémentaires (4-4).

4.1 Le maintien à niveau du système « toutes choses égales par ailleurs »

En l'absence de changements significatifs de leur contexte d'organisation et d'activité, les SIS devraient au moins maintenir à niveau leurs moyens humains (4.1.1) et leurs moyens matériels (4.1.2) tout en s'inscrivant dans les projets nationaux de modernisation (4.1.3).

4.1.1 Les moyens humains

Dans un cadre budgétaire très contraignant, l'efficacité de la gestion des SDIS passe par l'optimisation de leurs ressources humaines et la maîtrise des dépenses de personnel. Or les SDIS déterminent librement le niveau de leurs effectifs mais ne pilotent qu'en partie les autres paramètres qui concourent à l'augmentation des dépenses.

Parmi les déterminants importants :

- L'effet du GVT (glissement vieillesse technicité) sur la masse salariale. Ce facteur classique d'évolution correspond aux incidences budgétaires inhérentes à l'augmentation des rémunérations individuelles. La hausse du GVT est à mettre en lien avec la politique du SDIS en matière de promotion et de valorisation des parcours ainsi qu'avec les différentes réformes réglementaires comme les grilles PPCR qui ouvrent de nouveaux espaces indiciaires pour les agents.

Rarement les SDIS ont indiqué à la mission prendre en compte l'effet GVT dans l'évaluation de leurs dépenses, que ce soit le GVT positif qui correspond à l'augmentation de la rémunération individuelle des agents découlant des avancements automatiques ou des promotions dans un corps ou grade, ou le GVT négatif qui mesure le tassement du salaire moyen par agent dû au départ d'une population dont le salaire est généralement supérieur à celui des remplaçants. Si tous les SDIS ont du GVT positif, tous n'ont pas de GVT négatif (faible mobilité des agents) permettant de compenser. Certains SDIS qui savent le mesurer en demandent la prise en compte aux financeurs afin de préserver leur capacité d'autofinancement.

- La revalorisation du point de la fonction publique concerne la totalité des agents dont la rémunération repose sur une base indiciaire. Ce qui exclut au sein des SDIS les sapeurs-pompiers volontaires qui perçoivent une indemnité horaire. L'incidence de la revalorisation du point déborde la rémunération principale et touche les indemnités et les primes indexées sur le point ainsi que les charges et cotisations proportionnelles aux rémunérations principales. La revalorisation du point concerne en général plus de 90 % des dépenses de personnel des SDIS.
- L'accord « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) élaboré en 2015, a pour objectif de rendre les carrières plus attractives, en améliorant les niveaux de rémunération à l'embauche et en fin de carrière, en résorbant les inégalités entre fonctions publiques⁷⁹. Il se

⁷⁹ La mise en œuvre échelonnée de ce protocole entre le 1er janvier 2016 et le 1er janvier 2021 a nécessité la publication de plus de 200 textes statutaires et indiciaires relatifs aux corps et cadres d'emplois des trois versants de la fonction publique.

Parmi les textes issus de cette réforme :

-le décret n° 2016-2007 du 30 décembre 2016 fixe l'échelonnement indiciaire applicable au nouveau cadre d'emplois des capitaines, commandants et lieutenants-colonels ;

traduit notamment par la restructuration et la revalorisation des emplois des catégories A, B et C, la rénovation des grilles indiciaires, le transfert d'une partie du régime indemnitaire sur le traitement de base et la garantie de déroulement de carrière sur au moins deux grades pour tous. Au sein des SDIS, la mise en œuvre de PPCR a démarré alors même que la réforme du cadre d'emploi des sapeurs-pompiers professionnels intervenue en 2012 n'était pas achevée. Issu d'une réglementation nationale, le protocole s'applique de droit pour tous les personnels concernés.

Une évolution importante apportée avec ces textes consiste à mettre fin au sein des SDIS comme dans les collectivités locales d'une manière générale à la pratique souvent utilisée de l'avancement d'échelon à la durée minimale, au bénéfice d'une cadence unique d'avancement d'échelon. Cette pratique a engendré des coûts pour les SDIS entraînant le maintien d'un fort GVT contribuant à l'augmentation de la masse salariale. Cette réforme comme celle de 2012 s'échelonne sur plusieurs années et ses retombées budgétaires sont incertaines du fait de la difficulté à mesurer son impact sur le GVT par le niveau local ou par le niveau national sur les SDIS dans leur ensemble. Ce protocole n'a pas encore produit tous ses effets qui devront être appréciés sur le long terme. Son coût à compter de 2017 est estimé par la DGSCGC à 33,5 M€ par an.

- La hausse des primes et indemnités pour les sapeurs-pompiers professionnels est la conséquence pour partie des mesures nationales de revalorisation des carrières, indexées sur le traitement indiciaire des agents. Le régime indemnitaire des sapeurs-pompiers professionnels est fondé par le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes aux sapeurs-pompiers professionnels. La mise en œuvre des primes et indemnités dans la limite fixée par les textes doit faire l'objet d'une délibération du CASDIS. Les indemnités représentent souvent plus de 50 % du traitement indiciaire des SPP. Quatre indemnités représentent près de 75 % des indemnités servies : l'indemnité de feu, l'indemnité de responsabilité, l'indemnité de spécialité et l'indemnité de logement qui est un avantage en nature. S'y ajoutent l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et l'indemnité forfaitaire et horaire pour travaux supplémentaires (IFTS et IHTS).

Tableau 27 : les principales primes modulables versées aux SPP

Nature	Référence	Taux minimal	Taux maximal
Indemnité de feu	article 17 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 / taux appliqué sur le traitement soumis à retenue pour pension	25%	25%
Indemnité de responsabilité	décret 90-850 du 25 septembre 1990 modifié (art. 6-4) / taux appliqué sur le traitement indiciaire brut moyen du grade	6%	35%
Indemnité de spécialité (2 spécialités maximum)	décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 modifié (art. 6-5)	4%	10%
Indemnité de logement	décret 90-850 du 25 septembre 1990 modifié (art. 6-6) / taux appliqué au traitement augmenté de l'indemnité de résidence	Aucun mini spécifié	10% (sous plafond)

Source : Mission

S'agissant de l'indemnité de feu, si le décret ne prévoit aucune modulation dans le versement de cette prime, la jurisprudence précise toutefois qu'elle présente le caractère d'une indemnité de fonctions nécessairement liée à l'exercice effectif de celles-ci⁸⁰. Le décret n° 2020-903 du 24 juillet

-le décret n°2017-164 a transposé les mesures du décret PPCR aux cadres d'emploi des grades de sapeur seconde et première classe, caporal et caporal-chef. Le décret n° 2017-163 actualise les modalités de classement et de déroulement de carrière des lieutenants ;

-le décret n°2017-165 définit un cadencement unique pour l'avancement d'échelon des sergents et des adjudants et modifie les conditions d'avancement de grade ;

-le décret n°2017-166 revalorise les grilles indiciaires des sergents et adjudants ;

-deux autres décrets du 28 décembre 2017 relatifs aux médecins et pharmaciens de SPP ont pour l'un une portée statutaire (durée unique d'avancement d'échelon) et pour l'autre une portée indiciaire (échelonnement indiciaire du cadre d'emplois).

⁸⁰ Cour administrative d'appel de Marseille : « Cette indemnité présente le caractère d'une indemnité de fonctions nécessairement liée à l'exercice effectif de celles-ci, laquelle n'est pas due en l'absence de service fait, et non celui d'un supplément de traitement qui devrait être versée aux fonctionnaires placés en position de congé de maladie » (22 mars 2005 n° 01MA00278).

2020 a acté sa revalorisation en portant son taux à 25 % du traitement indiciaire, en lieu et place de 19 %. L'impact de la mesure a été évalué à 81 M€ en année pleine. Il a été également proposé de la rebaptiser en prime de risques, dénomination qui serait plus adaptée à l'environnement actuel des sapeurs-pompiers.

- L'évolution des montants consacrés au financement de la prestation de fidélisation et de reconnaissance est à surveiller. La DGSCGC a évalué le besoin total de financement de la NPFR à 10 M€ en 2022, 35 M€ en 2030, 81M€ en 2040. Il existe des incertitudes sur l'évolution du coût de la NPFR du fait du nombre fluctuant de SPV qui feront valoir leurs droits chaque année, du manque de recul pour mesurer précisément les conséquences budgétaires de l'abaissement à quinze ans⁸¹ de la durée minimale d'engagement ouvrant droit à la NPFR et du niveau de revalorisation annuelle des montants de NPFR⁸² (revalorisation des montants de +1,2% entre 2019 et 2020 ; revalorisation de +2% entre 2020 et 2021).
- Les collectivités et établissements publics sont tenus d'arrêter des lignes directrices de gestion déterminant la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), de promotions, de valorisation des parcours et de correction des inégalités professionnelles entre les femmes et les hommes⁸³. Ce document directeur a vocation, notamment, à faire évoluer l'exercice du dialogue social et à assurer la transparence des modalités de gestion. La valeur normative de ces lignes directrices dans les procédures d'avancement de grade et de promotion interne imposait leur adoption avant le 31 décembre 2020. La mission n'a pas eu communication de ce type de document. Elle a pu en consulter un sur internet pour la période 2021-2026, plutôt insuffisant.⁸⁴. Les premières lignes directrices ont été adoptées dans le contexte de la crise sanitaire et devront être précisées avec l'établissement du premier bilan annuel.

Afin de limiter la hausse de leurs dépenses de personnel, les SDIS qui le peuvent conduisent une politique influant sur le turn-over, en temporisant les remplacements des agents ayant quitté le service. Le maintien d'emplois vacants permet d'atténuer les effets du PPCR, d'une hausse du point d'indice ou du GVT. La réalité financière du SDIS peut se trouver « masquée » par l'effet positif des vacances de postes qui une fois pourvus conduiront à une réévaluation des charges de personnel.

4.1.2 Le maintien à niveau des moyens matériels

Dans l'hypothèse « *toutes choses égales par ailleurs* », la question des moyens matériels se pose en termes de maintien à niveau. On part de l'hypothèse que la majeure partie des investissements a été réalisée, en particulier après la départementalisation, et que l'effort porte désormais sur le gros entretien immobilier et le renouvellement des véhicules et des équipements. Faute d'un recensement de la situation de chaque SIS, deux voies peuvent être empruntées pour approcher le problème du maintien à niveau des moyens :

- un examen sur la base des parcs existants ;
- une approche sur la base des données comptables d'amortissement.

4.1.2.1 L'immobilier

Les SIS ont en général élaboré un programme immobilier comprenant d'une part des opérations de remise en état et aux normes de centres de secours existants et, d'autre part, quelques opérations de construction. Des éléments que la mission a pu recueillir, les directions départementales – état-

⁸¹ Article 32 de la LOI n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels

⁸² Le montant de la NPFR ainsi que ses modalités de revalorisation sont déterminés par un décret en Conseil d'État. Le décret du n° 2017-912 du 9 mai 2017 prévoit ainsi, dans son article 11, des montants différenciés selon la durée de service du sapeur-pompier volontaire, dont la revalorisation est effectuée annuellement par un arrêté conjoint du ministre chargé de la sécurité civile et du ministre chargé du budget.

⁸³ Décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019.

⁸⁴ Ce document expose des priorités tenant à l'équilibre de la pyramide des âges, à la féminisation de la profession de sapeur-pompier ou à la diversité des profils. Ces orientations ne sont pas étayées de données chiffrées propres aux sapeurs-pompiers susceptibles d'éclairer la situation actuelle, les évolutions prévisibles ou les objectifs recherchés.

major et CTA/CODIS – ont été en majorité construites ou modernisées depuis la départementalisation.

L'évaluation de l'effort nécessaire au maintien à niveau dépend de quatre principales variables :

- l'importance du parc immobilier : autour de 5 000 centres de secours ;
- le temps entre deux gros entretiens / remises en état : on retient de l'ordre de 30 ans ;
- le nombre d'opérations de construction *ab initio* chaque année : quelques dizaines ;
- le coût d'une opération de grosse rénovation ou de construction ; on peut retenir les ordres de grandeur suivants : 2 M€ pour une grosse rénovation / mise aux normes ; 3,5 M€ pour la construction d'un centre de secours.

Dans ces conditions, et avec un entretien réalisé de façon régulière, il conviendrait de traiter environ 160 centres de secours chaque année, soit une dépense comprise entre 350 M€ et 400 M€. On peut sans doute estimer que les rénovations effectuées après la départementalisation et encore en bon état réduiront l'effort à mobiliser en matière immobilière jusque dans le courant des années 2030 ; on peut également allonger le temps entre chaque remise en état et limiter les constructions neuves.

Cette première approche peut être complétée par les données comptables disponibles en matière d'amortissement immobilier. Dans ces données consolidées au plan national, le rapprochement des lignes : construction de centres d'incendie et de secours (compte 21312 qui cumule les dépenses en cours d'amortissement) et amortissement réalisé des centres d'incendie et de secours (compte 281312), permet de dégager une proportion des bâtiments amortis et donc potentiellement à rénover. Le taux de vétusté ainsi obtenu pour les centres de secours apparaît en croissance régulière, mais au total relativement contenu, passant de 9 % en 2011 à 23 % en 2021 (26 % pour les bâtiments administratifs – compte 281311). La durée d'amortissement appliquée varie sur ces différents bâtiments entre 20 ans pour une rénovation et 40 ans pour une construction.

L'effort nécessaire à un maintien à niveau du patrimoine immobilier apparaît en tout état de cause élevé, au moins au regard de ce qui est consenti aujourd'hui : 224 M€ en 2021, montant toutefois un peu inférieur à la réalité puisque ne tenant pas compte des dépenses directement prises en charge par les communes et les départements.

4.1.2.2 Les principaux véhicules d'intervention

Les parcs des principaux matériels⁸⁵, en 2020, sont constitués comme indiqué au tableau ci-après, avec des durées moyennes d'exploitation moins longues pour les VSAV que pour la majorité des autres véhicules d'intervention.

Tableau 28 : Parcs nationaux de matériels d'interventions (y compris SIS militaires)

	Parc national 2020	Durée estimée d'utilisation réelle	Prix moyen	Renouvellement théorique annuel (nombre d'engins)	Achats annuels moyens constatés*
VSAV	7 298	10/15 ans	65 K€	583	548
VSR-CCR	1 168	15 ans	170 K€	77	82
FPT-FPTL	5 621	20 ans	180 à 230 K€	281	128
CCF	3 845	25 ans	220 K€	154	106
EPS-EPC	1 139	30 ans	450 K€	38	31
BEA	138	30 ans	180 K€ à plus de 500 K€	5	6,4

*Moyenne des années 2012, 2014, 2016, 2018, 2020.

Source : Mission à partir des données InfoSDIS-DGSCGC

⁸⁵ Tous les véhicules, notamment les véhicules légers, ne sont pas pris en compte dans cette estimation.

La valorisation de ce parc neuf, aux prix actuels, atteindrait environ 3,3 milliards d'euros en 2020. Son renouvellement linéaire en fonction des durées d'utilisation réelles estimées représenterait une dépense annuelle d'au moins 160 millions d'euros. Les achats relevés dans les données annuelles InfoSDIS sont proches du renouvellement théorique pour les VSAV, les VSR-CCR, les échelles et bras élévateurs, mais assez nettement en dessous pour les engins de lutte CCF et FPT.

L'approche par la comptabilité fait apparaître des taux de vétusté en croissance régulière pour le matériel mobile d'incendie (compte 21562), passant de 51 % en 2011 à 61 % en 2021 ; la vétusté du matériel non mobile d'incendie serait de 74 %. Ces taux plus élevés qu'en matière immobilière sont cohérents avec des durées d'amortissement plus réduites que pour les constructions (mais néanmoins assez longues pour du matériel) ; les investissements en matériels réalisés dans la décennie de la départementalisation commencent à devoir être renouvelés.

De fait, l'investissement en matériels et équipements enregistré en 2021 (soit 212,7 M€ pour les véhicules et 97,6 M€ pour le « matériel ») fait apparaître un effort en matière de matériel roulant.

4.1.2.3 Les équipements de protection individuelle – les normes techniques

Les tenues et équipements de protection individuelle (EPI) constituent un poste essentiel par l'importance qu'il revêt pour les personnels et la qualité croissante de ces matériels ; l'évolution technique a été forte dans ce domaine, notamment sur les casques, les textiles – vestes, sur-pantalons, gants – ainsi que sur les appareils respiratoires.

La mise sur le marché des EPI est encadrée par le règlement européen⁸⁶ qui consacre les normes techniques comme moyen de preuve du respect des exigences de santé et de sécurité qu'il édicte. Une nouvelle tenue complète du sapeur-pompier français se définit ainsi progressivement. La DGSCGC anime un groupe de travail national et prépare des référentiels techniques non prescriptifs sur les équipements, leur attribuant un label au terme d'un processus qui associe les utilisateurs (SDIS), les fournisseurs et des organismes de contrôle. Ce processus vise à harmoniser l'expression du besoin des sapeurs-pompiers et de favoriser la standardisation et la maîtrise des coûts. L'exemple de la tenue de feu est emblématique de la question des normes techniques qui ne constituent pas des obligations juridiques d'acquiescer immédiatement les nouveaux équipements mais qui, par leur incidence sur la sécurité des personnels et l'efficacité des interventions, peuvent être ressenties comme des obligations de renouveler les équipements. En décembre 2019, la DGSCGC a adopté un nouveau référentiel pour une cagoule de protection filtrante qui protège davantage les sapeurs-pompiers contre la toxicité des fumées. Cette recommandation a fait suite à la publication d'un rapport de la CNRACL⁸⁷ relatif à la prévention des risques induits par les résidus des fumées d'incendie.

L'étude des prix moyens des EPI avant et après la publication des référentiels techniques de la DGSCGC montre que ces derniers n'ont pas un effet inflationniste systématique sur les dépenses : pour la tenue de service et d'intervention (TSI) et les chaussants, les prix moyens constatés sont stables et même en baisse pour certains gants (55,28 € au lieu de 69,90 €). La future tenue du sapeur-pompier devrait coûter environ 800 €, mais sa conception, fruit de trois ans de concertation, doit permettre de répondre aux enjeux de protection polyvalente des sapeurs-pompiers français. Par ailleurs, ses composantes suivent un régime normalisé de nettoyage et d'entretien qui peut amener à envisager l'interchangeabilité des équipements les plus coûteux (plutôt que l'attribution définitive d'un paquetage complet à chaque sapeur-pompier).

Contrairement aux normes juridiques évaluées préalablement par le CNEN et la CNIS, ces évolutions techniques ne sont pas examinées ni *a fortiori* validées par des organismes institués à cette fin. On ne peut que recommander de développer l'action d'orientation raisonnable entreprise par la DGSCGC dans ce domaine, visant aussi à ménager les finances des SIS, et d'évoquer plus

⁸⁶ Le règlement UE 2016/425 du 9 mars 2016 relatif aux équipements de protection individuels (EPI) établit ainsi des exigences applicables à la conception et à la fabrication des équipements destinés à être mis à disposition sur le marché, en vue de garantir la protection de la santé et de la sécurité des utilisateurs ainsi que d'établir des règles relatives à la libre circulation des EPI dans l'Union.

⁸⁷ Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales.

systématiquement les évolutions techniques dans les organismes représentatifs des services (CNIS, comités de financeurs).

Au total, le maintien à niveau des moyens matériels des SIS exige certainement au moins une continuité de l'effort et plus vraisemblablement un accroissement de l'investissement ; on observe en effet que la dépense moyenne annuelle d'investissement est relativement stable depuis 2002, ce qui équivaut une relative dégradation compte tenu de l'évolution des prix.

4.1.3 Des projets nationaux conçus pour générer des économies à terme

Deux programmes nationaux relatifs à la gestion de l'alerte et des opérations (NexSIS 18-112) et aux transmissions (le réseau radio du futur – RRF), inégalement avancés, doivent être évoqués.

→ NexSIS, système de gestion de l'alerte et des opérations (SGA/SGO) est destiné à remplacer les systèmes mis en place par les SDIS, chacun de son côté, pour assurer le traitement des appels « 18-112 » et la gestion des interventions. Ce programme a vocation à réaliser à la fois :

- une harmonisation au sein de la chaîne de la sécurité civile, avec une capacité d'entraide entre SDIS, un partage de données avec les échelons zonaux et nationaux et une interopérabilité renforcée avec les partenaires du secours : police, gendarmerie, santé ;
- l'ouverture sur les usages numériques et le traitement de données multimédia ;
- un renforcement de la sécurité de la réception des appels d'urgence grâce au projet SECOURIR (service des communications d'urgence intelligent et résilient), intégré à NexSIS et destiné à accueillir la numérisation des réseaux de téléphonie.

Le programme est géré par l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC), créée par le décret n°2018-856 du 8 octobre 2018 ; le conseil d'administration de cette agence, composé à parité entre l'Etat et des élus représentant les SDIS, est présidé par un élu, président d'un conseil d'administration de SDIS. Avec un retard d'environ dix-huit mois, la migration sur le nouveau système doit débuter en 2023 avec l'équipement de 9 SIS (à commencer par la Seine-et-Marne où le déploiement est engagé) et un objectif de déploiement complet pour 2029.

L'étude de faisabilité lancée en 2016 a montré que, pour assurer la mise en œuvre de leurs SGA-SGO, les SDIS avaient dû dépenser environ 630 M€ sur une période de dix ans : 400 M€ d'investissement et 180 M€ de maintenance, auxquels il faut ajouter la téléphonie opérationnelle estimée à 50 M€.

Le coût de référence du programme NexSIS 18-112 est actuellement estimé entre 227 et 287 M€, selon l'importance des mutualisations à venir. Ce coût inclut, sur dix années : SECOURIR, les coûts complets de réalisation de la version 1 du système, de son déploiement dans tous les SDIS, de son exploitation et de la gestion de l'ANSC. Le financement est partagé entre :

- l'Etat, pour des premières dotations à hauteur de 37 M€ (31,1 M€ ont été versés à l'Agence, sur le programme 161, dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours- DSIS²) ; 4 M€ sont attendus en 2022 au titre du fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP) et des financements ont été sollicités dans le cadre du projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur – LOPMI ;
- les SDIS pour 200 à 250 M€, l'essentiel intégré dans la redevance de fonctionnement (30,9 M€ ont été versés à l'Agence à titre de préfinancement par subventions d'investissement).

Le passage des anciens systèmes mis en place par les SDIS vers NexSIS 18-112 doit donc être profitable aux SDIS, tant au plan fonctionnel qu'au plan financier.

→ RRF, le réseau radio du futur, a vocation à remplacer le réseau Antarès. Comme pour NexSIS, l'objectif est d'assurer un saut technologique tout en économisant des dépenses de maintenance sur un système ancien. A ce stade de son avancement, ce projet ne peut faire l'objet de commentaires plus détaillés au titre du présent rapport.

4.2 Face aux « chocs » à venir, le risque d'un système profondément bousculé

On peut identifier au moins trois catégories d'évolutions susceptibles d'entraîner des conséquences sur l'activité et le fonctionnement des SIS, pouvant aller jusqu'à constituer des « chocs » profondément déstabilisateurs pour l'organisation des secours ; ces évolutions concernent :

- les risques à couvrir (4.2.1) ;
- la remise en cause du volontariat (4.2.2) ;
- une transformation du système de garde des professionnels (4.2.3).

4.2.1 La couverture de risques accrus ou nouveaux

L'évolution des risques de sécurité civile peut conduire les SIS à devoir compléter leurs moyens. Trois catégories de risques doivent être envisagées : les risques liés au changement climatique (4.2.1.1), les risques courants liés à la population (4.2.1.2) et des risques particuliers qu'il apparaîtrait opportun de davantage prendre en compte (4.2.1.3).

4.2.1.1 Les conséquences du changement climatique

→ Le réchauffement auquel l'actualité fait naturellement penser amène à évoquer en premier lieu l'extension du risque de feux d'espaces agricoles et naturels à l'ensemble du territoire métropolitain.

La réflexion a été engagée il y a plusieurs années. On évoquera en particulier le rapport de la mission interministérielle IGA-CGEDD-CGAAER, de juillet 2010 : *Changement climatique et extension des zones sensibles aux feux de forêts*. Ce rapport concluait que les surfaces sensibles à l'aléa feux de forêts, qui représentaient alors « environ 1/3 des surfaces forestières métropolitaines », « pourraient augmenter de 30 % à l'échéance 2040 » et que « à l'échéance 2050, c'est près de la moitié de la surface de landes et des forêts métropolitaines qui pourrait être concernée par un niveau élevé de l'aléa ». Il observait la « remontée » des secteurs à risque en notant par exemple que « la Sologne (...) pourrait connaître une sensibilité particulière ». Le rapport de 2010 a tenté une approche des coûts de prévention et de lutte. Suivant une grille de critères complexes⁸⁸, il estimait à « 245 millions d'euros les dépenses que les SDIS consacrent à la lutte contre les incendies de forêts (...) de l'ordre de 5 % de leur budget total : un pourcentage variant selon les situations de 0 à 20 % ». Il considérait que l'évolution des surfaces menacées devrait se traduire par « une augmentation des coûts d'au moins 20 % d'ici 2040 (en euros constants) » pour l'ensemble des acteurs de la prévention et de la lutte.

Une nouvelle expertise sur « l'extension des zones à risques d'incendies (...) à échéance du milieu et fin de siècle » a été commandée aux inspections générales en mars 2022. Elle porte non seulement sur les feux de forêts *stricto sensu* mais aussi sur les feux de végétation. De fait, on relève l'augmentation significative et récente des feux d'espaces naturels et agricoles au nord de la Loire. Par exemple, dans l'Oise⁸⁹, « les feux d'espaces naturels ont quasiment doublé entre 2018 et 2019 et les feux de récoltes ont été multipliés par quatre ».

Pour les SDIS, ces évolutions devraient avoir des conséquences en termes de qualification de spécialistes, de planification et d'équipements – sur ce dernier aspect, on a pourtant relevé une diminution du parc de véhicules spécialisés feux de forêts (en particulier les camions citernes feux de forêts - CCF), la répartition des matériels étant au surplus très inégale. Ainsi, on observe que près de 45 % du parc national de CCF est regroupé dans 16 départements⁹⁰ traditionnellement exposés aux feux de forêts. Les Bouches-du Rhône disposaient, en 2020, de 259 CCF⁹¹, tandis qu'on en

⁸⁸ Coefficient d'imputation des dépenses liées aux incendies de forêts en fonction des caractéristiques des départements : croisement du niveau de risque et du taux de boisement.

⁸⁹ Rapport IGA-IGSC sur la politique territoriale de sécurité civile dans l'Oise – septembre 2021.

⁹⁰ 13 départements de la zone Sud (Alpes-Maritimes, Var, Bouches-du-Rhône, Corse-du-Sud et Haute-Corse, Gard, Hérault, Aude, Pyrénées-Orientales, Drôme, Ardèche, Lozère, Vaucluse) et 3 départements du sud-ouest (Gironde, Landes, Charente-Maritime).

⁹¹ SDIS 13 et BMPPM.

comptait 25 en Indre-et-Loire et dans l'Oise, 26 dans les Côtes d'Armor, 39 dans le Puy-de-Dôme, 40 en Ille-et-Vilaine, 19 dans le Pas-de-Calais, 18 en Haute-Vienne et 10 dans la Somme. Nombre de départements jusqu'à présent peu touchés par les feux d'espaces naturels apparaissent équipés en fonction d'une appréciation du risque qui devra être réévaluée.

Remonter le parc national actuel de CCF (3 845) au niveau de 2005 (4 942) représenterait une dépense supplémentaire d'au moins 200 M€, avec une hypothèse basse de coût du CCF autour de 200 000 €. Ces données ne constituent naturellement que des ordres de grandeur indicatifs et devraient être affinées en fonction d'une détermination plus précise des départements qui apparaîtraient sous-dotés en fonction des risques.

→ Le risque inondation est également sensible à l'évolution climatique, notamment sous la forme de davantage d'épisodes d'automne de type cévenol et méditerranéen. Outre-mer, le risque tsunami doit être évoqué. Là aussi, des équipements spécifiques peuvent être à prévoir.

→ Enfin, qu'il s'agisse de feux ou d'inondations, le changement climatique semble renforcer la violence des événements naturels. On se trouve alors face à des catastrophes de grande ampleur que les moyens mobilisables peuvent avoir des difficultés à traiter. Tel a été le cas, par exemple :

- de la tempête Alex, sur les hautes vallées des Alpes-Maritimes, les 2 et 3 octobre 2020 : dix-huit personnes sont décédées (la moitié n'a pas été retrouvée) dont deux sapeurs-pompiers en intervention et des dégâts considérables ont été constatés ; les systèmes de transmissions ont été rendus indisponibles pendant au moins les douze premières heures des opérations ; dans les vallées concernées, la majorité des routes est demeurée impraticable pendant plusieurs jours (voire semaines dans certains cas) ; la gestion de crise « post-événement » a également mobilisé les secours de façon prolongée ;
- des feux de forêts de l'été 2022 en Gironde et dans les Landes, qui ont progressé pendant plusieurs jours sans pouvoir être « fixés ».

Ces deux événements ont mis, pour un temps, les services de secours des départements concernés dans des situations de quasi-impossibilité opérationnelle : impossibilité de communiquer, de rejoindre les secteurs sinistrés, de maîtriser la propagation d'un incendie renforcé par la sécheresse, la chaleur et le vent. Le traitement de ces catastrophes n'a été possible, en définitive, qu'avec la mobilisation de renforts importants : moyens nationaux de la sécurité civile et colonnes de renfort des autres SDIS. Pour l'ensemble des SIS et pour l'Etat, l'occurrence accrue de grandes catastrophes doit donc être prise en compte, notamment dans la perspective de pouvoir constituer, pré-positionner mais aussi accueillir des moyens de renfort y compris du type des formations militaires de la sécurité civile.

4.2.1.2 Les risques courants liés à la population : l'évolution du secours à personne dans un contexte de désengagement du secteur sanitaire

La sollicitation des SIS pour les risques courants apparaît essentiellement liée à la population permanente ou saisonnière. En particulier pour le SAP, deux facteurs au moins pourraient entraîner un surcroît d'activité pour les SIS :

- le vieillissement de la population, entraînant potentiellement une demande d'interventions accrue de soins et de secours ;
- les difficultés rencontrées par le secteur sanitaire, qu'il s'agisse de la garde ambulancière ou de l'indisponibilité des moyens des SMUR et des services d'urgence, reportant sur les SIS la charge de sorties supplémentaires et de transports vers des hôpitaux plus éloignés.

La poursuite de l'accroissement de la sollicitation des SIS sur le SAP et sur les missions « autour du SAP » pourrait bousculer leur équilibre opérationnel.

Les missions comptabilisées au titre du SAP, hors accidents de la circulation, ont crû, comme on l'a vu, de près de 75 % depuis 2002. Entre 2016 et 2021, la croissance globale du SAP (+ 261 000 interventions) est intégralement expliquée par la progression des missions « autour du SAP » qui ne relèvent pas directement de l'urgence (+ 287 000 interventions). La poursuite de ces tendances, même avec des rythmes de progression plus modérés, alourdirait notablement la charge

opérationnelle des SIS. Ce type d'évolution serait susceptible de mettre en cause la capacité opérationnelle des SIS, avec :

- une détérioration des délais d'intervention qui ont commencé à s'allonger au moment de la plus forte croissance du SAP, dans les années 2016/2017 ; les objectifs fixés par les SDACR pourraient ne plus être atteints et une part croissante de la population serait alors couverte par les secours dans des délais supérieurs à 15 minutes ;
- un obstacle au recrutement et à la fidélisation des SPV, tant pour ce qui concerne leur motivation que l'acceptabilité de leur engagement par leurs employeurs ;
- une difficulté à répondre aux autres sollicitations, y compris dans le cœur de compétence (incendie, accidents, risques technologiques...).

Face à une telle évolution, les SIS seraient contraints à des réorganisations délicates et coûteuses :

- la nécessité d'abandonner certaines missions à la frontière du SAP : carences et relevages notamment, à charge pour les pouvoirs publics de trouver d'autres solutions pour traiter ces situations ;
- la nécessité de recruter des SPP pour renforcer certains centres de secours, qu'il s'agisse de centres urbains déjà en partie ou totalement professionnalisés, ou de centres tenus par des SPV et dont on estime généralement qu'ils justifient la mise en place d'un noyau de SPP à compter d'environ 800 interventions annuelles ;
- en contrepartie, et comme cela a déjà été mis en place dans quelques SIS, la redéfinition des moyens engagés sur les interventions de secours à personne – dans certains cas, départ en véhicule léger avec équipage à 2 sapeurs-pompiers, personnels dédiés au SAP et recrutés et formés, au moins dans une première étape, sur cette seule mission – contribuerait à la maîtrise de la dépense.

4.2.1.3 Des risques particuliers nouveaux

L'actualité permet de dégager au moins trois risques en développement dont la liste n'est sans doute pas exhaustive.

→ En premier lieu, la pandémie de Covid-19 a confirmé la pertinence d'une préparation aux crises sanitaires. Les retours d'expérience mettront en lumière la contribution des sapeurs-pompiers au traitement de cette crise : interventions spécifiques de secours, appui aux opérations de dépistage, mise en œuvre de centres de vaccination (vaccination de 25% de la population générale), etc. Il conviendra d'en tirer les enseignements en matière de planifications à établir et d'éventuels matériels spécifiques.

→ La protection du patrimoine culturel constitue également une piste de travail pour les SIS. Les incendies qui ont touché les cathédrales de Paris et de Nantes ont mis en évidence les difficultés d'intervention dans ce type de monuments. Comme les instructions des ministres de l'Intérieur et de la Culture l'ont rappelé, il convient de travailler, au plan local, à la sécurité incendie de des grands édifices du patrimoine. Pour les SIS, la protection du patrimoine culturel doit être étendue aux autres monuments historiques, aux musées, aux œuvres d'art et aux archives. Des démarches sont d'ores et déjà avancées sur ce thème, par exemple au SIS de l'Oise où un plan d'équipement spécialisé a été consacré à cette thématique entre 2018 et 2021 ; le SIS conseille les établissements culturels pour la réalisation de leurs plans de sauvegarde des œuvres et a mis en place une mission « *conservation du patrimoine* » pilotée par un officier supérieur.

→ Des sinistres d'un type nouveau peuvent enfin être évoqués. C'est le cas des feux de parkings et des feux de véhicules électriques pour lesquels une expertise IGA-CGEDD a été remise en août 2022. Les feux de parkings, en particulier souterrains, peuvent causer des dégâts considérables – comme le feu du parking des Salinières, à Bordeaux, en mai 2019 – et aboutir à des « *impossibilités opérationnelles* » qu'il convient de contourner avec des tactiques et des moyens appropriés, potentiellement très coûteux.

4.2.2 La remise en cause du volontariat

Les 197 756 sapeurs-pompier volontaires (SPV) engagés auprès des services d'incendie et de secours en 2021 représentaient 79 % des sapeurs-pompier en France, civils et militaires. Ils constituent, de par leur nombre et leur engagement citoyen, un socle indispensable à l'activité des SDIS et plus largement à celle de la sécurité civile. En 2020, le taux moyen d'engagement des SPV dans les interventions des SDIS s'établissait à 66 %⁹².

4.2.2.1 La remise en cause du volontariat du fait d'évolutions sociétales

Tableau 29 : Evolution des effectifs de sapeurs-pompier volontaires

	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2021	Évolution 2002-2021
Effectif SPV intégré	164 298	173 577	177 145	178 352	180 171	182 819	188 529	+ 15 %
Effectif SPV CPI non intégrés	38 310	30 456	20 690	16 880	13 580	12 156	9 227	- 76 %
Effectif SPV total	202 608	204 033	197 835	195 232	193 751	194 975	197 756	- 2 %

Source : Mission d'après les données de la DGSCGC

La départementalisation n'a pas entraîné de phénomène majeur de désaffection pour le volontariat. Les effectifs sont restés relativement stables (près de 198 000 SPV en 2021, - 2 % depuis 2002) alors même que la fermeture d'une partie des centres communaux non intégrés a conduit certains de leurs SPV à cesser leur engagement (cf. partie 5). Pour autant, les recrutements de SPV ne semblent pas suffisamment dynamiques pour atteindre l'objectif de 250 000 retenu par la Fédération nationale des sapeurs-pompier. Plusieurs motifs, d'ordre sociétaux ou opérationnels, peuvent expliquer cette situation :

- une érosion de la citoyenneté dans son acception classique et politique qui touche, outre l'engagement au service des autres, la participation à la vie de la cité⁹³ ;
- un phénomène d'urbanisation ou de périurbanisation qui distend les liens entre les administrés et les institutions locales. Les communes, notamment rurales, sont encore un vivier de recrutement important pour les SPV, notamment parmi le personnel communal ;
- une plus grande difficulté à inciter les employeurs, à recruter des SPV et à favoriser leur disponibilité pendant leur temps de travail. Le Gouvernement a mis en place des dispositifs pour valoriser financièrement et socialement les employeurs des SPV. Le label « *employeur partenaire des sapeurs-pompier* » en est l'un des exemples les plus récents⁹⁴ ;
- une évolution des missions, du « soldat du feu » à l'acteur du secours aux personnes.

En mai 2018, la « Mission Volontariat » commandée par le ministre de l'intérieur a remis un rapport qui a notamment conduit à un nouveau plan d'action 2019-2021 présenté lors du 125^{ème} congrès national des sapeurs-pompier⁹⁵.

Les difficultés de recrutement des SPV pourraient affecter davantage les SDIS de catégorie B et C dont le taux de professionnalisation (11 % dans les SDIS de catégorie C, 15 % pour la catégorie B) est inférieur à celui des SDIS de catégorie A (24 %). Le taux d'engagement des SPV dans les dix départements les moins peuplés s'établissait en 2020 à 88 %.

⁹² Taux d'engagement : nombre d'heures SPV en intervention / nombre d'heures tous effectifs en intervention.

⁹³ Voir notamment le rapport de Claude ONESTA et Jean-Marc SAUVÉ, *Pour que vive la fraternité, propositions pour une réserve citoyenne*, juillet 2015.

⁹⁴ Décret n° 2022-1116 du 4 août 2022 fixant les conditions d'attribution du label « employeur partenaire des sapeurs-pompier ».

⁹⁵ Mission volontariat sapeurs-pompier : Mme Catherine TROENDLE et MM. Fabien MATRAS, Olivier RICHEFOU, Eric FAURE et Pierre BRAJEUX.

4.2.2.2 La remise en cause du volontariat du fait des conditions d'emploi

L'augmentation du nombre d'interventions et l'évolution de leurs modalités de réalisation⁹⁶ peuvent conduire les SDIS à recourir à des SPV suivant des modalités non traditionnelles. Si ces conditions d'emploi revêtent des avantages pour les services, notamment en termes de disponibilité et de coût, elles sont porteuses de risques juridiques qui pourrait remettre en cause le volontariat, qui ne relève ni du salariat, ni du bénévolat. Il existe en effet deux modalités principales d'emploi des SPV :

- l'astreinte : le SPV déclaré disponible peut vaquer à ses occupations personnelles et professionnelles. En cas de déclenchement par le CTA-CODIS, il doit se rendre au centre de secours pour rejoindre ses coéquipiers et son véhicule. Ce système est propre aux SPV.
- la garde postée : le SPV est appelé, selon des modalités inspirées des règles applicables aux SPP, à prendre des gardes au sein du centre de secours pour une durée de 24 heures ou de 12 heures, la nuit ou le jour. Cette formule garantit au SDIS la disponibilité des SPV pendant la durée de la garde et concourt à la rapidité des départs.

Alimentée par l'éloignement entre le domicile du SPV, son travail et la caserne, la pratique des gardes postées, autrefois quasiment réservée aux SPP, s'est développée dans près d'un CIS sur sept selon le rapport de la « Mission Volontariat ». Dans les SDIS qui fonctionnent aujourd'hui avec un système mixte, les effectifs de SPP et SPV de garde sont complétés, le cas échéant, par des SPV en astreinte.

Le coût de chaque système n'est pas identique :

- les astreintes des SPV sont rémunérées à hauteur de 9 % du montant de l'indemnité horaire de chaque grade (officier : 12,15 €, sous-officier : 9,79 €, caporal : 8,67 €, sapeur : 8,08 €)⁹⁷ ;
- les gardes postées des SPV sont rémunérées entre 35 à 75 % du montant de l'indemnité horaire de base du grade selon les décisions prises par chaque CASDIS ;
- les interventions des SPV au cours d'une astreinte ou d'une garde sont rémunérées selon l'indemnité horaire et le temps passé en service, de l'alerte du sapeur-pompier jusqu'au moment où il quitte le centre d'incendie après remise en état du matériel.

Le système de la garde postée, bien que plus efficace s'agissant du temps d'intervention, est donc plus coûteux que l'astreinte. Il l'est cependant beaucoup moins que le temps d'intervention d'un SPP. La garde postée des SPV s'est répandue dans un nombre important de SDIS. Ainsi, en 2020, sur 98 SDIS, 86 pratiquaient le système de la garde postée de nuit et 88 le jour. De plus, pour les 92 SDIS ayant répondu sur ce point à l'enquête annuelle « InfoSDIS » de la DGSCGC, le potentiel de garde diurne était assuré en moyenne par 7 034 SPP et 4 325 SPV et donc à hauteur de 38 % par des SPV. Le potentiel de garde nocturne était quant à lui assuré à hauteur de 43 % par des SPV (4 866 SPP et 3 646 SPV).

Les SDIS ont en outre développé deux autres formes de recours au volontariat :

- le double statut professionnel et volontaire « provo » : au sein d'un même corps départemental, un SPP peut conclure un engagement en tant que SPV⁹⁸. Selon le rapport de la Cour des comptes de 2019, près de 45 % des SPP ont ainsi souscrit un contrat de volontariat. Ce système concerne également les PATS, dans une moindre mesure. Le pourcentage des vacations effectuées à l'échelle d'un SDIS par des « provo » varie : 1 % dans le Tarn, 2 % dans la Loire, 3 % en Haute-Corse mais jusqu'à 13 % en Haute-Garonne. Dans son rapport de 2011, la Cour avait appelé à un meilleur encadrement de cette double activité et avait renouvelé cette recommandation en 2019 constatant que dans certains départements, cette pratique paraissait excessive⁹⁹. La mission a pu constater que la plupart des SDIS

⁹⁶ Les SPV ne sont plus mobilisés comme ils l'étaient jadis par une sirène du centre de secours local ; un effectif minimum pour « armer » un véhicule de secours ; l'activité professionnelle des SPV peut se situer dans une commune distincte de celle de leur lieu de résidence.

⁹⁷ Arrêté du 9 juin 2021 fixant le montant de l'indemnité horaire de base des sapeurs-pompiers volontaires.

⁹⁸ Le décret n° 99-1039 du 10 décembre 1999 relatif aux sapeurs-pompiers volontaires précise les modalités d'engagement des sapeurs-pompiers professionnels en qualité de sapeurs-pompiers volontaires (article 61).

⁹⁹ La Cour relevait ainsi que dans les Alpes-Maritimes, le SDIS autorise la totalité des SPP, à l'exception du directeur, à exercer des vacations en tant que volontaires. Dans le SDIS du Gard, 91 % des SPP étaient placés sous double statut.

rencontrés autorisaient le double-statut parfois avec la condition d'exercer sous chaque statut dans des centres distincts ;

- le recours à des sapeurs-pompiers saisonniers sous statut de volontaire pendant la période estivale ou hivernale : aux termes de l'article R723-91 du code de la sécurité intérieure, un engagement saisonnier de SPV d'une durée d'un mois au moins et de quatre mois au plus peut être souscrit lors des périodes d'accroissement temporaire des risques. Des SDIS des départements touristiques ont recours à ce dispositif : Alpes-Maritimes, Bouches-du-Rhône, Gard, Loire-Atlantique, Morbihan, Pyrénées-Atlantiques, Haute-Savoie, Var, etc. Ils peuvent ainsi faire face à un accroissement de l'activité en période estivale ou hivernale à un coût moins important que s'ils devaient faire appel à des personnels salariés.

Ces pratiques pourraient être remises en cause par la décision rendue le 21 février 2018 par la CJUE Ville de Nivelles c/ Rudy Matzak. Face aux questions soulevées par cette décision, il faut signaler que le Conseil des ministres de l'Union européenne a adopté, le 3 mars 2022, une « déclaration politique » pour soutenir l'engagement citoyen dans la société civile et le préserver, y compris juridiquement. Les conséquences de la jurisprudence Matzak, développées ci-après, sont donc susceptibles d'être nuancées à l'avenir.

Encadré n° 3 : Retour sur l'arrêt de la CJUE du 21 février 2018 *Ville de Nivelles contre Rudy Matzak*

La Cour était appelée à se prononcer sur une demande de décision préjudicielle introduite par la Cour du travail de Bruxelles à la suite du recours introduit par M. Matzak sapeur-pompier volontaire de la ville de Nivelles. La CJUE a été interrogée sur la qualification à donner au temps de garde qu'un travailleur passe à domicile avec l'obligation de répondre aux appels de son employeur dans un délai de 8 minutes, restreignant très significativement les possibilités d'avoir d'autres activités. M. Matzak estimait que ses services de garde à domicile pouvaient être qualifiés de temps de travail.

La Cour a rappelé que la directive 2003/88/CE ne permettait pas aux États-membres de déroger aux dispositions relatives au temps de travail à l'égard des sapeurs-pompiers volontaires. Après avoir rappelé que les notions de « temps de travail » et de « temps de repos » sont exclusives l'une de l'autre, la Cour a jugé que :

- s'agissant des gardes postées : la présence physique et la disponibilité du travailleur sur le lieu de travail, pendant la période de garde, en vue de la prestation de ses services professionnels, doit être considérée comme relevant de l'exercice de ses fonctions, même si l'activité effectivement déployée varie selon les circonstances ;

- s'agissant des astreintes : il en va différemment de la situation dans laquelle le travailleur effectue une garde selon le système d'astreinte qui veut qu'il soit accessible en permanence sans pour autant être obligé d'être présent sur le lieu de travail. En effet, même s'il est à la disposition de son employeur dans la mesure où il doit pouvoir être joint, le travailleur peut gérer son temps avec moins de contraintes et se consacrer à ses propres intérêts. Dans ces conditions, seul le temps lié à la prestation effective de services doit être considéré comme « temps de travail » au sens de la directive 2003/88.

Sur la situation particulière de M. Matzak, la Cour a relevé que même s'il était *a priori* soumis à un système d'astreinte et non de garde, ce dernier était obligé de répondre aux appels de son employeur dans un délai de huit minutes et qu'il était contraint d'être physiquement présent au lieu déterminé par son employeur, en l'occurrence son domicile. Or, selon la Cour, l'obligation de rester physiquement présent au lieu déterminé par l'employeur ainsi que la contrainte découlant de la nécessité de rejoindre le lieu de travail dans un délai de 8 minutes, sont de nature à limiter de manière objective les possibilités de se consacrer à ses intérêts personnels et sociaux. La situation de M. Matzak a donc été assimilée par la Cour à du temps de travail.

La question du temps d'activité des SPV avait, préalablement à l'arrêt Matzak, fait l'objet d'un jugement du 2 novembre 2017 du tribunal administratif de Strasbourg considérant que la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003 concernant le temps de travail était applicable aux SPV, puisque ceux-ci sont rémunérés par des indemnités et placés dans un lien de subordination auprès de leur SDIS employeur.

Les périodes de gardes postées ou d'astreintes très contraignantes des SPV sont donc assimilées par cette jurisprudence à du temps de travail et soumises à un plafonnement de 2 304 heures par an¹⁰⁰, activité professionnelle principale comprise. Un SPV exerçant une activité professionnelle à temps complet (1 607 heures par an) ne pourrait donc pas « travailler » plus de 697 heures par an en tant que volontaire si son activité de SPV est effectivement assimilée à du temps de travail.

Cet arrêt de la CJUE n'est pas d'application immédiate en droit interne. L'interprétation faite par la CJUE de la directive 2003/88/CE s'impose cependant aux juridictions nationales. Par deux nouveaux arrêts du 9 mars 2021¹⁰¹, la Cour a donné aux juridictions nationales la marche à suivre face à ce type de contentieux :

- c'est l'intensité des contraintes qui permet de déterminer si les périodes d'astreinte peuvent être assimilées à du temps de travail. Sont ainsi prises en compte l'obligation de demeurer à un lieu déterminé par l'employeur, la brièveté du délai dont on dispose pour se mettre à sa disposition ou encore l'obligation d'être muni d'un équipement spécifique avant de rejoindre son poste ;
- les juridictions nationales doivent également tenir compte des facilités accordées au travailleur, comme l'éventuelle mise à disposition d'un véhicule de service ;
- ces éléments doivent être conjugués à la fréquence moyenne des interventions à assurer au cours de la période d'astreinte : si le travailleur est, en moyenne, fréquemment appelé au cours de l'astreinte à fournir des prestations qui, en règle générale, ne sont pas de courte durée, l'intégralité de l'astreinte constitue, en principe, du temps de travail.

Il faut déduire de cet ensemble jurisprudentiel que les périodes de garde postée assurées par des sapeurs-pompiers volontaires constituent du temps de travail qui dès lors s'ajoute à celui de l'activité professionnelle du SPV.

S'agissant des astreintes, le cadre applicable dépendra des contraintes imposées par le SDIS. Si le système mis en place par l'établissement permet aux SPV de mener une vie professionnelle normale ou de vaquer à leurs occupations, les périodes d'astreinte ne devraient pas être assimilées à du temps de travail. Pour éviter tout risque contentieux, les SDIS doivent donc limiter le service de garde postée ou d'astreinte lorsqu'il impose des contraintes importantes de telle façon que le SPV ne réalise pas plus de 2 304 heures de travail par an, activité professionnelle comprise, pour se conformer à la directive 2003/88/CE.

La jurisprudence *Matzak* pourrait conduire à réduire sensiblement le potentiel de garde qui reposait en 2020 à hauteur de 38 % le jour et 42 % la nuit sur les SPV. Les SPV ne pouvant plus réaliser plus de 607¹⁰² heures de garde postée par an, les SDIS seraient dans l'obligation de recruter un plus grand nombre de SPV ou d'augmenter le nombre de SPP s'ils souhaitent conserver le même potentiel de garde.

Si les SDIS ne recourraient plus du tout aux gardes postées des SPV, il faudrait compenser¹⁰³ l'activité de 4 324 SPV le jour et 3 646 SPV la nuit. En cas de compensation par des recrutements de SPP soumis à un système de garde de 12 heures (soit environ 130 gardes par an), il faudrait donc recruter environ 22 000 sapeurs-pompiers professionnels pour un coût budgétaire de plus d'1,1 Md€. Dans un système de garde de 24 heures, dont les modalités sont, elles aussi, remises en cause (voir *infra*), il faudrait recruter environ 16 000 SPP, pour un coût budgétaire de plus de 800 M€. Il s'agit cependant d'un cas limite dans la mesure où les gardes postées réalisées par les SPV ne sont pas appelées à disparaître complètement. De plus, avec une application stricte du cadre fixé par la jurisprudence *Matzak*, il ne serait plus possible de procéder, à la même hauteur, au recrutement de SPV saisonniers et à l'emploi de volontaires sous double statut.

¹⁰⁰ Cette durée correspond à la durée maximale de travail hebdomadaire (48 heures) rapportée au nombre de semaines travaillées (52 moins quatre semaines de congés payés minimum).

¹⁰¹ Arrêt C-580/19 Stadt Offenbach am Main et C-344/19 Radiotelevizija Slovenija.

¹⁰² 2 304 heures totales moins 1 607 heures de travail à titre principal.

¹⁰³ La compensation se calcule comme suit : total d'heures-SPV en garde divisé par la durée de travail du SPP soit, 1607 heures si compensation heure par heure ou application de l'équivalence horaire en régime de G24.

Les conséquences budgétaires¹⁰⁴ de ces évolutions devraient être examinées par chaque CASDIS en revoyant le cas échéant les objectifs de couverture des risques fixés par le SDACR.

4.2.3 Les conséquences d'une évolution du système de gardes des professionnels

La durée de travail des SPP est fixée, comme pour les autres agents de la fonction publique territoriale, à 35 heures hebdomadaires, hors heures supplémentaires, soit une durée annuelle de 1 600 heures, majorée de sept heures au titre de la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Aux termes du décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des SPP, la durée de travail effectif journalier définie à l'article 1er ne peut pas excéder en principe 12 heures consécutives sans être suivie obligatoirement d'une interruption de service d'une durée au moins égale. Toutefois, une délibération du CASDIS peut, eu égard aux missions des services d'incendie et de secours et aux nécessités de service, et après avis du comité technique, fixer le temps de présence à 24 heures consécutives. Dans ce cas de figure, les agents sont alors présents pendant une journée et une nuit entière au sein du centre de secours. Suivant un principe « d'équivalence »¹⁰⁵, une partie seulement des 24 heures de présence en garde est prise en compte pour le décompte annuel du temps de travail, entre 16 heures et 20 heures par garde selon les SDIS.

Comme le montre le tableau *infra*, les SPP étaient jusqu'au milieu des années 2020 majoritairement astreints à ce régime de garde de 24 heures (G24). Il s'agissait d'une modalité d'organisation du service assez efficiente pour les SDIS, leur permettant d'assurer un potentiel de garde continu. Depuis quelques années, on peut cependant constater un recours plus fréquent à un système mixte qui permet de constituer le service des SPP avec des gardes de 12 et de 24 heures lié au plus près à l'activité opérationnelle.

Tableau 30 : Evolution du système de garde des SPP – moyenne des SDIS

	2012	2015	2018	2020
G24	65 %	59 %	45 %	45 %
G12	22 %	28 %	26 %	30 %
G10 ou G8	5 %	6 %	5 %	2 %
Système mixte	8 %	7 %	24 %	23 %

Nota : les moyennes présentées ci-dessus sont les moyennes des répartitions départementales : chaque SDIS compte pour 1 quel que soit son effectif de garde.

Source : InfoSDIS

Une G24 correspond à 24 heures continues de présence, dont une partie seulement équivaut à du temps de travail effectif théorique. Au plan national, la durée d'équivalence évoquée *supra* s'établit, en moyenne à 17,12 heures pour 24 heures. Les SPP qui travaillent sur un régime de G24 unique doivent aujourd'hui réaliser entre 91 et 94 gardes par an pour atteindre les 1 607 heures annuelles de travail obligatoires, contre 115 à 120 G24 en 1996. Il en résulte que les congés et repos pour les SPP en régime de G24 peuvent aller jusqu'à 265 ou 275 jours par an.

Ce système est remis en cause par la jurisprudence *Matzak* qui assimile le temps de garde à du temps de travail (voir *supra*). La difficulté ne porte pas sur le temps de travail total réalisé sur l'année en G24 en tant que SPP (2 256 heures au plus, une durée inférieure au 2 304 heures plafond de la directive 2003/88/CE) mais sur la possibilité de fixer une durée de travail équivalente inférieure au temps de garde réel. Pour se conformer de manière stricte à la directive 2003/88/CE, il serait donc nécessaire de comptabiliser les heures de garde effectuées « une heure pour une heure », ce qui

¹⁰⁴ Ces observations peuvent être étayées à partir du cas particulier du SDIS de l'Oise qui a mesuré l'impact des évolutions réglementaires sur sa capacité opérationnelle. En cas de plafonnement à 1 200 heures, un plafond supérieur au service que pourrait réaliser un SPV disposant d'un travail à temps complet (1 607 heures par an), le SDIS devrait réduire le service de 584 SPV générant une perte de 369 K heures de volontariat. Pour compenser cette perte de disponibilité, le SDIS devrait recruter 164 SPP pour un coût budgétaire annuel supérieur à 5,5 M€. Pour un plafonnement à 800 heures, les besoins de recrutements s'établiraient à 305 SPP pour un coût de plus de 10 M€.

¹⁰⁵ Une durée de travail supérieure à la durée légale peut être mise en place dans certaines professions et pour des emplois déterminés comportant des périodes d'inaction. Ce mode spécifique de détermination du temps de travail est appelé régime d'équivalence. Le temps d'équivalence est celui pendant lequel l'agent sera considéré comme effectuant un travail effectif, même si le temps de présence est supérieur.

aboutirait à abaisser le nombre de G24 annuelles à 67 générant d'importants besoins de recrutement de SPP.

Outre le droit européen, la pertinence du régime G24 a depuis longtemps été remise en cause, au moins partiellement, par les juridictions financières mais aussi par certains cadres dirigeants des SDIS¹⁰⁶, ce qui vient corroborer la baisse du nombre de SDIS ayant institué la G24 comme régime de garde principal. Plusieurs justifications permettent de soutenir que la G24 n'est plus le régime horaire le plus approprié :

- la réduction des durées d'équivalence et donc du nombre de gardes en G24 effectuées dans l'année a fait perdre à ce régime une partie de son intérêt pour le service. La durée maximale du temps de garde a ainsi diminué de plus de 9 % depuis 2001, avec d'importantes conséquences opérationnelles et financières pour les SDIS ;
- comme le relevait la Cour des comptes dans son rapport sur le personnel des SDIS en 2019, le recours aux G24 entraîne de nombreuses « *gardes blanches* » (c'est-à-dire des gardes sans intervention), et ne permet pas l'adaptation aux écarts de fréquence et d'intensité des interventions entre les activités nocturnes et diurnes, en semaine et les samedis et dimanches. L'organisation en G24 se révèle par ailleurs très coûteuse, puisqu'elle suppose le recrutement de quatre à cinq SPP pour assurer la présence d'un seul agent de garde chaque jour. Les G24 n'ont donc d'intérêt réel que dans les centres dont l'activité opérationnelle est soutenue et régulière, eu égard aux effectifs postés, notamment au sein des SIS des grandes métropoles ;
- les SDIS possèdent aujourd'hui des systèmes d'information permettant de disposer de statistiques très précises qui permettent de mesurer l'intensité de la sollicitation opérationnelle au cours de la journée et selon les périodes de l'année. Ces données offrent aux autorités d'emploi la possibilité d'affecter des ressources de manière plus adéquate, en fonction de la sollicitation réelle et en évitant le risque de rupture. Le régime G24, par sa rigidité, ne paraît plus être le système le plus adapté ni le plus efficient car il conduit à maintenir dans la durée une capacité opérationnelle élevée alors que l'activité diminue fortement pendant certaines plages horaires, notamment la nuit. *A contrario*, le régime de gardes de 12 heures permet de diminuer les effectifs la nuit tout en conservant une capacité d'intervention adaptée en cas de sur-sollicitation, par le recours aux SPV d'astreinte et la mutualisation des centres de secours.

Les risques juridiques potentiels générés par le régime G24 et le fait qu'il n'est plus le mode d'organisation le plus efficient dans la plupart des situations, devraient inciter les SDIS qui l'ont conservé à faire évoluer leur mode de garde, au moins partiellement. Ces évolutions doivent être anticipées, notamment si elles s'accompagnent de recrutements de SPP¹⁰⁷.

Considérant que la part des effectifs de garde en G24 s'établissait à 44 % en 2020 selon les données recueillies par la DGSCGC dans son enquête annuelle auprès des SDIS et que le nombre de SPP (hors SSSM et unités militaires) était de 41 160 la même année, il faudrait, à très grands traits, recruter plus de 3 600 SPP pour un coût budgétaire proche de 200 M€. Ces calculs sommaires ne tiennent cependant pas compte de la part du nombre de gardes de 12 heures qui seraient réalisées la journée ou la nuit. La diminution du nombre de garde la nuit, lorsque la sollicitation opérationnelle est la moins forte, permettrait ainsi d'augmenter le potentiel de garde la journée et de limiter les recrutements nécessaires pour faire évoluer le régime G24.

¹⁰⁶ Voir par exemple cet article d'Hervé Énard, publié sur le réseau social professionnel « LinkedIn » : <https://www.linkedin.com/pulse/la-garde-de-24-heures-chez-les-sapeurs-pompiers-chronique-herv%C3%A9-enard/?originalSubdomain=fr>.

¹⁰⁷ Une expérimentation menée par le SDIS de l'Oise sur un de ses centres de secours a ainsi montré que le passage d'un système de garde en G24 complet à un système G12 « une heure pour une heure » nécessitait une augmentation de plus de 20 % des effectifs de SPP.

4.3 L'indispensable développement des problématiques d'économies

Face aux perspectives en matière de dépenses, il convient d'examiner les économies et l'évolution des recettes :

- de façon générale, d'abord, en développant davantage une culture de gestion fondée sur la recherche d'économies (4.3.1) ;
- des recherches d'économie sur les charges à caractère général (4.3.2) ;
- en examinant les marges de manœuvre en matière de ressources humaines (4.3.3) ;
- en reprenant le thème des mutualisations (4.3.4).

4.3.1 Le nécessaire renforcement d'une culture de la gestion fondée sur la recherche d'économies

Les perspectives financières ont été abordées avec les responsables des SIS rencontrés à l'occasion de la présente mission peuvent aboutir à l'expression de besoins de financements complémentaires significatifs. Ces projections sont en général portées à la fois par le directeur départemental et par le président du conseil d'administration de l'établissement, où les budgets sont souvent approuvés à l'unanimité.

Pour autant, quelles que soient leur pertinence et leur légitimité, ces perspectives financières sont apparues à la mission comme incomplètes, pouvant manquer d'un volet de recherche d'économies. On peut s'interroger sur une prise en compte suffisante de la situation des finances publiques en général et de celles des collectivités contributrices au budget du SDIS. Plusieurs directeurs généraux de ces collectivités – départements, métropoles – ont regretté de ne pas avoir de discussion budgétaire approfondie avec le SDIS.

La présentation des besoins prévisionnels des SIS doit donc au minimum être davantage accompagnée d'un examen des économies, rationalisations, marges de manœuvre envisagées ; dans le contexte actuel où aucun gestionnaire public n'est exempt de la contrainte budgétaire, aucune dépense ne devrait être présentée comme inéluctable et indiscutable. Et, plus fondamentalement, dépassant la présentation formelle des projets, on ne peut qu'appeler au développement d'une culture de gestion plus équilibrée entre besoins et économies à réaliser et qui pourrait se nourrir d'échanges plus fournis avec les financeurs.

4.3.2 Des recherches d'économie sur les charges à caractère général

Les marges de manœuvre en matière de ressources humaines évoquées supra doivent être exploitées mais apparaissent en tout état de cause limitées et les efforts des SDIS portent ici sur les charges à caractère général : paiement de la TICPE, assujettissement au FIPHFP, malus écologie, péage autoroutier.

4.3.2.1 Le paiement de la TICPE sur le carburant utilisé par les SDIS pour leurs interventions

L'absence d'exonération ou d'exemption de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) payée sur le carburant utilisé pour les interventions a déjà fait l'objet de plusieurs questions parlementaires. Pour un SDIS comme celui du département de l'Oise, cette taxe a généré une dépense de plus de 150 K€ en 2021.

Aux yeux des SDIS et de certains parlementaires, l'absence d'exonération de la TICPE acquittée par les services de secours est perçue comme une injustice car certaines professions commerciales bénéficient d'une exonération partielle (taxis, transporteurs de voyageurs et de marchandises) ou totale (aéronefs commerciaux, navigation intérieure).

La directive 2003/96/CE du Conseil de l'Union européenne du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire sur la taxation des produits énergétiques et de l'électricité autorise les États membres à introduire des taux de taxation différenciés pour les forces armées, les administrations publiques ou encore les ambulances. La France a cependant décidé de limiter le régime

d'exonération partielle TICPE aux professions commerciales. L'application d'un régime d'exonération totale nécessiterait quant à elle qu'une proposition soit portée par la Commission européenne et acceptée à l'unanimité des États membres. Si une modification devait être envisagée une mise en œuvre de l'exonération partielle, plus rapide que l'exonération totale, permettrait d'atténuer les augmentations de charges assumées par les SDIS.

4.3.2.2 L'assujettissement des SDIS au versement d'une contribution au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP)

A l'instar des autres employeurs publics d'au moins 20 agents à temps plein, les SDIS sont assujettis au versement d'une contribution au FIPHFP, lorsqu'ils ne respectent pas l'obligation d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés prévue par l'article L. 323-2 du code du travail.

Compte tenu de la structure des emplois permanents des SDIS, qui étaient composés en moyenne à hauteur de 79 % de sapeurs-pompiers professionnels en 2021, emplois qui exigent évidemment une aptitude médicale et physique, cette condition paraît difficile à mettre en œuvre. De fait, selon le rapport d'activité et de gestion du FIPHFP 2021, le taux d'emploi direct de travailleurs handicapés des SDIS s'établissait à 4,93 % en 2020. On atteint ce taux encore insuffisant avec un assouplissement qui consiste à intégrer au calcul non seulement les SPP âgés de moins de 50 ans reclassés pour inaptitude médicale dans le cadre du droit commun de la fonction publique territoriale mais aussi ceux de plus de 50 ans bénéficiaires d'un projet de fin de carrière ou d'une affectation non opérationnelle. On pourrait toutefois envisager de prendre les seuls emplois non opérationnels comme effectif de référence, à l'image de ce qui s'applique aux forces armées notamment.

4.3.2.3 L'imposition d'une taxe additionnelle au certificat d'immatriculation dite « malus écologique » sur certains véhicules des SDIS

En application de la loi de finances pour 2020¹⁰⁸, l'article 1011 bis du CGI a mis en place une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules de tourisme prévue à l'article 1599 *quindecies*, dite « malus écologique. ».

L'article 1011 bis du CGI dispose que la taxe « n'est pas due sur les certificats d'immatriculation des véhicules immatriculés dans le genre " Véhicule automoteur spécialisé " (VASP) ». Le règlement européen UE 2018/858 du 30 mai 2018 relatif à la réception et à la surveillance du marché des véhicules à moteur et de leurs remorques, définit le « véhicule à usage spécial » comme un véhicule ayant des caractéristiques techniques spécifiques lui permettant de remplir une fonction qui requiert des adaptations ou des équipements spéciaux. Il correspond au genre « véhicule automoteur spécialisé » (VASP) en droit interne.

Il faut donc comprendre que seuls les véhicules légers qui n'ont pas été aménagés spécialement pour les missions d'incendie et de secours sont normalement susceptibles de faire l'objet d'un malus écologique. Il en résulte pour les véhicules des SIS les trois cas de figure suivants, synthétisés dans une instruction de la DGSCGC du 12 février 2021 :

Tableau 31 : Régime d'exemption des véhicules des SDIS au malus écologique

Catégorie de véhicule des SDIS	Application du malus écologique
Véhicule de catégorie N1 aménagé pour le transport de personnes	OUI
Véhicule de catégorie N1 de 5 places et plus avec le code de carrosserie « camion pick-up »	OUI
Véhicule immatriculé dans le genre « véhicule automoteur spécialisé » (VASP)	NON

Source : instruction du 12 février 2021 relative à la réglementation générale des véhicules utilisés par les services d'incendie et de secours

¹⁰⁸ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019.

Pour autant une réflexion devrait être engagée sur la conversion progressive des flottes vers des véhicules moins émetteurs. Cette réflexion doit associer les financeurs des SDIS dans la mesure où les prix d'acquisition de ces véhicules sont plus onéreux.

4.3.2.4 Les autoroutes désormais gratuites pour les pompiers en intervention

La gratuité aux péages était déjà effective en cas d'intervention sur le réseau concerné. Un accord a été trouvé avec les sociétés d'autoroutes pour instaurer la gratuité des péages pour les véhicules de secours, lorsqu'ils empruntent le réseau pour se rendre sur une intervention et des conventions¹⁰⁹ sont signées pour acter cette gratuité. Cette mesure entraîne un gain de temps et une économie estimée à 1 M€ par an au niveau national.

Dans le cas où le véhicule emprunte l'autoroute en dehors de toute intervention, le passage reste facturé.

4.3.3 Des progrès en matière de mutualisation qui restent à développer

Dans son rapport de 2011 sur les finances des SDIS, la Cour des comptes avait fait état d'« une mutualisation très insuffisante des moyens entre SDIS ». La Cour appelait notamment les établissements à travailler ensemble dans le cadre de groupements d'achats ou dans la mise en commun de moyens opérationnels. Sur les écoles et les centres de formation, la Cour relevait une mutualisation particulièrement insuffisante, chaque SDIS ou presque disposant de son propre organisme. En 2020, les crédits consacrés à la formation s'établissaient en moyenne à 1,1 M€ par SDIS.

Depuis 2011, les SDIS ont accompli d'incontestables progrès. Alors que le taux d'achats mutualisés inter-SDIS de VSAV s'établissait à 11,3 % des achats totaux en 2012, ce taux était de 31 % en 2020. Le recours à l'UGAP a lui aussi progressé entre 2012 et 2016 avant de se rétablir au même niveau qu'en 2012, les SDIS privilégiant, pour les VSAV, les achats mutualisés avec d'autres SDIS. S'agissant des acquisitions de véhicules incendies-inondations, le recours à l'UGAP est plus fréquent.

Tableau 32 : Achats de VSAV et de véhicules incendie-inondations

	2012	2014	2016	2018	2020
VSAV					
Taux d'achats mutualisés inter-SDIS	11,3 %	9,4 %	16,6 %	24,3 %	31 %
Taux d'achats via UGAP	45,7 %	63,1 %	60,6 %	59,7 %	44 %
Véhicules incendies-inondations					
Taux d'achats mutualisés inters- SDIS	1,6 %	4,5 %	6,9 %	8,7 %	11,1 %
Taux d'achats via UGAP	39,3 %	35,5 %	45,8 %	57,6 %	58,9 %

Source : InfoSDIS et mission

En matière de formation, des progrès importants restent à faire. En 2020, 91,4 % des heures suivies par les sapeurs-pompiers l'étaient auprès de leur SDIS, 3,6 % auprès de l'ENSOSP¹¹⁰ et seulement 0,9 % auprès d'un autre SDIS. Les SDIS que la mission a pu rencontrer n'ont pas mis en place de centres de formation interdépartementaux. Le principal argument invoqué sur cette absence de mutualisation est qu'il est nécessaire de disposer d'un centre à proximité du lieu de résidence des SPV.

D'autres actions de mutualisation plus ponctuelles existent entre les SDIS mais la mission n'a pas été en mesure de les quantifier précisément (unités spécialisées, services de santé).

Au-delà de la mutualisation entre SDIS, la mission a pu constater que les actions communes avec les services des départements pourraient encore être développées. Dans l'enquête qu'elle a réalisée avec l'ADF auprès des services des départements, 60 % des répondants ont indiqué que des mutualisations existent. Les services qui sont les plus fréquemment mutualisés, totalement ou

¹⁰⁹ Arrêté du 13 juillet 2022 relatif à l'engagement de moyens par les services d'incendie et de secours sur le réseau routier et autoroutier concédé et aux conditions d'accès et d'usage aux infrastructures routières ou autoroutières, à titre gratuit, des véhicules des services d'incendie et de secours en opération.

¹¹⁰ Source : enquête annuelle InfoSDIS de la DGSCGC.

partiellement, sont la gestion et l'entretien des véhicules, les marchés publics, l'immobilier¹¹¹ et la gestion du patrimoine. Les autres fonctions d'administration traditionnelles (finances, ressources humaines, juridique) font moins fréquemment l'objet de ces mutualisations.

Fait notable, 92 % des participants à l'enquête estiment que ces actions communes pourraient être approfondies. Les fonctions support (commande publique, finances, gestion immobilière) sont celles qui sont le plus régulièrement citées comme axes d'approfondissement de la mutualisation.

4.4 Les perspectives sur les ressources

Au-delà des économies, le maintien à niveau des SDIS et les chocs qui peuvent les affecter devraient nécessiter de dégager des ressources nouvelles. Quatre pistes sont évoquées ci-après : Le déverrouillage des contributions du bloc communal, l'utilisation de la TSCA, l'hypothèse de ressource fiscale et le développement des ressources facturées en particulier en matière sanitaire.

4.4.1 Le déverrouillage des contributions du bloc communal

Le financement actuel des SDIS par des contributions communales, intercommunales et départementales date de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 dite « loi de départementalisation ». Dès 2002, deux articles majeurs de la loi « démo prox » annoncent la suppression des contributions communales et le plafonnement du montant global de leur évolution à celui de l'indice des prix à la consommation. Il était question de supprimer les contributions du bloc communal¹¹² à compter du 1er janvier 2006 et de les remplacer par un prélèvement sur la dotation globale de fonctionnement. La mesure de suppression a été abrogée par la loi de finances rectificative n° 2008-1443 du 30 décembre 2008. Le législateur a ainsi décidé du « gel » des contributions avec indexation sur l'indice des prix à la consommation.

Le questionnement quant à la pertinence du plafonnement des contributions du bloc communal se pose de manière accrue dans les départements à forte vitalité démographique (Gironde + 300 000 habitants, Hérault + 240 000 habitants depuis 2002, etc.) ou sujets à de fortes variations saisonnières de l'activité (départements touristiques). En effet les contributions communales de référence revalorisées du seul taux d'inflation demeurent celles qui ont été fixées au moment de la départementalisation sur la base de la population de 2002. Le questionnement existe aussi en dehors d'une croissance démographique comparable pour des départements confrontés à la désertification médicale et à la multiplication des événements liés au dérèglement climatique (exemples : Alpes-de-Haute-Provence, Ardèche, Corse, Lozère...). Dans les deux cas, les SDIS sont confrontés au phénomène de « surconsommation » de leurs services ; le terme de « décrochage » est employé pour illustrer le tassement des contributions financières communales et la croissance de la sollicitation opérationnelle.

Au cours de la dernière décennie, les SDIS ont composé avec des contributions du bloc communal calées sur une inflation en moyenne inférieure à 1%. Le cas de la Gironde (cf. 3.2.2) qui a mis en place un dispositif de participation volontaire interroge sur le « statu quo » du système. Ce d'autant que la nouvelle conjoncture économique va s'imposer dans le débat budgétaire dès maintenant à la fois compte tenu du niveau d'inflation évalué à ce stade par l'INSEE à 5,8% et de la hausse des dépenses des SDIS, d'une part du fait de la croissance des charges générales engendrée par le coût des énergies, d'autre part de l'augmentation de la masse salariale avec la revalorisation de la valeur du point de 3,5%.

L'hypothèse du dégel des contributions communales comme piste d'une meilleure répartition des efforts budgétaires ne fait pas consensus : l'AMF défend la volonté des maires de protéger les finances communales. La réflexion mérite cependant d'être approfondie sous l'angle de la recomposition du financement des SDIS avec la montée en puissance du niveau intercommunal, le nombre d'EPCI à fiscalité propre prenant la compétence incendie et secours ayant significativement

¹¹¹ Un certain nombre de départements gère directement des opérations d'investissement réalisées au profit du SDIS, par la construction ou la rénovation de centres de secours par exemple.

¹¹² article 121 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

progressé. La contribution du bloc communal pourrait être remise à plat pour tenir compte de la population et des risques, et son paiement pourrait être intégralement pris en charge par les intercommunalités. Le verrouillage même des contributions communales pourrait légitimement être rediscuté au regard de l'activité des SIS.

4.4.2 La question de la TSCA

Pour rappel (cf. 3.3.1) la loi de finances n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 pour 2005 définit les modalités d'attribution aux départements de la part du produit de la taxe sur les conventions d'assurances (TSCA). Le dynamisme de la TSCA conduit à envisager d'autres scénarios de répartition :

4.4.2.1 La péréquation

Une partie du produit de la TSCA pourrait constituer un mécanisme de redistribution permettant de tenir compte des situations et de l'exposition aux risques. Sans être impossible, cette solution, lourde sur le plan administratif, ajouterait de la complexité aux finances locales dont la DGCL fait valoir qu'elles comportent déjà des dispositifs de péréquation, notamment pour les départements. L'intégration des risques dans les critères de répartition serait par ailleurs techniquement délicate.

4.4.2.2 Le versement direct aux SDIS

Parmi les pistes de changement dans le mode de financement des SDIS, plusieurs interlocuteurs de la mission¹¹³ sollicitent le fléchage direct aux SDIS de la fraction de taxe spéciale sur les conventions d'assurance aujourd'hui versée par l'Etat aux départements, soit 1,2 Md€ d'euros en 2020. Parmi les arguments avancés par nos interlocuteurs :

« -Garantir l'affectation aux SDIS de cette ressource, aujourd'hui incertaine ;

-Renforcer l'égalité des citoyens face au service public d'incendie et de secours ;

-Mettre en cohérence les financements avec les principes constitutifs de notre modèle de secours reconnus par la loi : organisation partenariale entre l'Etat et les collectivités locales ; subsidiarité ;

-Construire un dispositif conjuguant proximité et pilotage adapté à la diversité des situations territoriales et à la globalisation des risques. »

Cette hypothèse, évoquée par les sapeurs-pompiers, se heurte à des obstacles de principe ; certes calculée initialement pour les SDIS, il s'agit d'une dotation libre d'emploi pour les départements et qui est toujours inférieure à la contribution départementale observée, même si les contributions départementales n'augmentent pas automatiquement d'une année sur l'autre au même rythme que la part de TSCA.

4.4.2.3 La création d'un fonds d'intervention national pour les SDIS

La création d'un fonds d'intervention pour les SDIS, alimenté par une partie de la croissance de la TSCA, voire par une fraction additionnelle de la taxe, permettant de rétablir l'effort de l'Etat pour l'aide à l'investissement serait sans doute la meilleure façon de tenir compte des situations locales, des besoins et des risques, en proportion de l'effort des autres financeurs.

4.4.3 La fiscalisation des ressources des SDIS

La mobilisation de ressources fiscales particulières ne doit pas être écartée. Evoquée par le rapport de la MEC de l'Assemblée Nationale, en 2009, tant pour des raisons de transparence que pour compléter le financement des services, cette piste portait alors sur une taxe additionnelle aux taxes locales (notamment la taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

¹¹³ Directeurs de SDIS, FNSPF, syndicats.

4.4.4 Les carences ambulancières et ressources facturées : vers une plus grande « sanitarisaiton » des ressources ?

Les recettes de fonctionnement des SDIS proviennent presque exclusivement des collectivités publiques, les départements, les communes et les intercommunalités (EPCI). Certains SDIS tentent de compléter ces ressources ainsi que l'article L1424-42 du CGCT le permet : les SDIS peuvent demander « ...aux personnes bénéficiaires [des interventions ne relevant pas directement des missions prévues à l'article L1424-2] une participation aux frais... ». Cet article ouvre la possibilité de facturer différents types de mission ne relevant pas de ses missions obligatoires (service de sécurité, destructions d'hyménoptères, mise en sécurité d'ascenseurs ...), et surtout les interventions par carence de transporteurs sanitaires privés.

La facturation de la première catégorie de missions ne pose pas de problème majeur dès lors que le SDIS ne demande aux bénéficiaires de la mission, qu'une participation aux frais et non pas la totalité des coûts engagés, ce qui est juridiquement interdit. Cette disposition introduite par la loi de 1996 n'avait pour autre objet que de faire baisser le nombre de missions indues au titre des missions d'assistance et de confort et ainsi préserver leur capacité opérationnelle pour assurer les missions d'urgence. Chaque département décide des interventions qui seront payantes et établit sa propre grille tarifaire. Par exemple, pour la destruction des nids d'hyménoptères chez les particuliers, les SDIS renvoient à une liste d'entreprises privées ou vers la mairie si celle-ci a conventionné avec un prestataire. En cas de carence de ce type d'entreprise, ce qui n'est pas rare en milieu rural, le SDIS se déplace sous réserve de facturer la prestation au tarif de 176 € dans le Finistère, 116,30 € dans l'Aisne.

Les enjeux relatifs à la facturation des opérations pour carence des ambulanciers privés sont nettement plus importants pour les SDIS car ces sollicitations mobilisent fortement les ressources humaines et matérielles et contraignent à des adaptations organisationnelles coûteuses afin de garantir une couverture opérationnelle viable (cf. 2.1.2). Ces carences concernent les demandes de prises en charge, qui ne relèvent pas des missions « obligatoires » des services d'incendie et de secours¹¹⁴ et donnent alors lieu à facturation auprès du SAMU. La participation est fixée par une convention entre les services, selon les modalités déterminées par un arrêté¹¹⁵ conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de la sécurité sociale. En 2022, le tarif d'indemnisation des interventions effectuées par les SDIS à la demande de la régulation médicale du SAMU passe de 124 € à 200 € (+61,3%). Les modifications introduites à l'article L. 1424-42 par la loi dite « Matras » devraient permettre d'objectiver le processus de reconnaissance des carences. Selon la FNSPF, « l'augmentation à 200 euros du tarif national d'indemnisation des missions non-urgentes, pour les rapprocher de leur coût réel, se veut à la fois une revalorisation financière indispensable eu égard aux coûts supportés et une mesure dissuasive en vue d'enrayer l'inflation de ces sollicitations. »

En parallèle, le décret n°2022-631 du 22 avril 2022 portant réforme des transports sanitaires urgents et de leur participation à la garde organise la participation des entreprises de transports sanitaires au service de garde assuré en permanence sur chaque territoire départemental pour répondre aux sollicitations du SAMU¹¹⁶.

Il conviendra d'apprécier si ces mesures permettent aux SDIS de reprendre la maîtrise de leurs moyens et de se recentrer sur les missions de secours.

¹¹⁴ Article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

¹¹⁵ Arrêté du 22 avril 2022 modifiant l'arrêté du 30 novembre 2006 fixant les modalités d'établissement de la convention entre les services d'incendie et de secours et les établissements de santé sièges des SAMU mentionnée à l'article L. 1424-42 du CGCT.

¹¹⁶ Ce réengagement des transporteurs privés dans le transport d'urgence pourrait réduire la dynamique des carences ambulancières. Ces entreprises ont eu tendance à privilégier l'activité programmée plutôt que la gestion de l'urgence, dont le modèle économique est moins rentable. Dans un arrêté publié au Journal officiel le 26 avril 2022, le ministère de la Santé fixe le montant et les modalités de versement de l'indemnité horaire de substitution versée aux pompiers lorsqu'ils interviennent dans un secteur non ou mal couvert par une garde ambulancière. L'indemnité se monte à 12 euros par heure d'immobilisation du service d'incendie et de secours correspondant. Les secteurs sont définis par l'ARS dans un cahier des charges départemental prévu dans un décret du 22 avril 2022. L'effet négatif de ce dispositif serait que les ambulanciers privés s'organisent pour augmenter leur réponse sur des secours d'urgence et des secteurs très urbanisés et que, dans le même temps, ils se désengagent sur des territoires ruraux, où les seuls services publics sont les SDIS. Le Préfet devra être vigilant sur la déclinaison territoriale de cette réforme.

5 LES CENTRES DE PREMIÈRE INTERVENTION NON INTÉGRÉS : ALLOCATION DE VÉTÉRANCE ET LIENS AVEC LE SDIS

La question du financement de l'allocation de vétérance versée aux SPV des corps de première intervention non intégrés dans le corps départemental (CPINI) a été ajoutée, lors de la discussion en commission, à l'Assemblée nationale, à l'amendement destiné à devenir l'article 54 de la loi du 25 novembre 2021 qui définit le contenu du présent rapport. Cette question a été posée par M. Guillaume Larrivé, député de l'Yonne, dans les termes suivants :

« Depuis la loi de 1996, les allocations de vétérance pour les sapeurs-pompiers volontaires doivent être versées par le SDIS à partir de contributions des autorités d'emploi. Dans mon département, et certainement dans d'autres, ce texte avait été un peu oublié, un accord local prévoyant que le SDIS prenait directement en charge les allocations de vétérance. La régularité de cet accord a été contestée, et de nombreux villages doivent désormais financer l'allocation de vétérance alors que le SDIS est prêt à le faire et bénéficie d'une subvention d'équilibre du conseil départemental à cette fin. (...) La souplesse que je réclame correspond à l'esprit du projet de loi décentralisation, différenciation, déconcentration et décomplexification : si les SDIS souhaitent s'organiser ainsi, pourquoi leur interdire de le faire ? »

Les CPINI sont toujours actifs dans au moins une dizaine de départements où ils peuvent présenter un intérêt opérationnel et sont associés au service départemental (5.1) ; pour les ayants droit des CPINI, la prise en charge de l'allocation de vétérance par le SDIS ou par le département correspond à une pratique quasi générale fondée sur des accords remontant à la départementalisation dont la remise en cause par l'Etat ne semble pas opportune (5.2).

5.1 Les CPINI, traduction d'une forme d'attachement à la défense du territoire communal

5.1.1 Des CPINI actifs dans une dizaine de départements

Le secours est, par nature, d'abord une action de proximité : il faut pouvoir intervenir le plus vite possible. Cette caractéristique a dicté l'organisation progressive de la mission de secours, depuis gardes-pompes jusqu'aux sapeurs-pompiers et la sécurité civile demeure une compétence profondément décentralisée.

La loi du 3 mai 1996 de départementalisation a permis aux communes de conserver leurs corps de sapeurs-pompiers et aussi aux nouveaux établissements publics de ne pas intégrer systématiquement ces corps communaux dans le nouveau corps départemental. Des centres de première intervention non intégrés au SDIS ont ainsi subsisté après la départementalisation, le plus souvent dans le quart Nord-Est du territoire métropolitain¹¹⁷. Leurs SPV n'ont en principe pas vocation, sauf urgence ou dispositif particulier, à intervenir en dehors de leur commune. La tradition du bénévolat subsiste dans ces corps communaux – 90 % des SPV des CPINI de l'Aube refusent de toucher leurs vacations.

Le nombre de CPINI et leurs effectifs sont en nette diminution depuis vingt ans. On trouve aujourd'hui des CPINI dans 17 départements (contre 46 en 2002) et l'effectif a diminué de 76 %, s'établissant autour de 9 000 sapeurs-pompiers. Cette évolution est le résultat d'une extinction naturelle des corps communaux et de quelques intégrations aux SDIS, postérieures à la départementalisation.

Sur les 17 départements ayant des CPINI, 11 seulement en comptent plus de 10 et 7 départements regroupent chacun plus de 50 CPINI et près de 90 % des effectifs de l'ensemble des corps communaux. Les CPINI apparaissent en voie de résorption à l'exception d'une petite dizaine de départements où ils peuvent encore constituer une part vivante des dispositifs de secours.

¹¹⁷ On évoque des raisons historiques diverses qui remontent généralement au XIXe siècle : l'influence d'implantations militaires ou de la Garde nationale, l'attachement à la défense du territoire communal lié à la récurrence de certaines catastrophes comme les crues de la Saône, par exemple.

Tableau 33 : Évolution du nombre et des effectifs des CPINI

	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2021	Évolution 2002-2021
Nombre de CPI non intégrés	3 127	2 292	1 729	1 502	1 277	1 157	1 015	-2 112 (-67 %)
Nombre de départements concernés	46	37	33	29	26	20	17	-29 (-63 %)
Effectifs des CPI non intégrés	38 310	30 456	20 690	16 880	13 585	12 156	9 227	-29 083 (-76 %)

Source : Mission à partir des données INFOSDIS-DGSCGC

5.1.2 Des coopérations avec le service départemental

Dans les départements où ils demeurent actifs et continuent à recruter, les CPINI assurent une couverture importante du territoire : dans l'Aube et le Haut-Rhin, il y a un corps communal dans une commune sur deux.

Tableau 34 : les 7 départements comptant plus de 50 CPINI en 2020

	Nombre de communes	Nombre de CIS du SDIS	Nombre de CPINI	Effectif des CPINI
Aube	431	32	212	1 503
Haut-Rhin	366	40	193	2 930
Ain	393	58	163	1 680
Marne	613	49	152	1 086
Yonne	423	36	75	489
Haute-Saône	539	27	66	805
Saône-et-Loire	565	61	56	665

Source : Mission à partir des données INFOSDIS-DGSCGC et de l'enquête auprès des SDIS concernés

Ces CPINI coopèrent avec le service départemental, notamment sur :

- le contrôle de l'aptitude médicale et le suivi médical des sapeurs-pompiers ;
- la formation des SPV ;
- la fourniture de certains équipements, pouvant aller jusqu'à des véhicules ;
- des formes d'association opérationnelle : les SPV non intégrés et aptes au service peuvent être alertés en cas d'intervention sur leur commune ou sur le territoire des communes où ils acceptent d'intervenir ; ils agissent en complément du SIS qui reste systématiquement engagé. L'arrivée sur les lieux des membres du CPINI peut être plus rapide que celle des moyens du service départemental et constitue une « chance » supplémentaire pour les victimes et pour commencer à traiter un sinistre. L'action des CPINI est appréciée, en appui à la population, sur des événements comme les inondations et leurs suites.

La coopération entre le CPINI et le service départemental peut faire l'objet d'une convention avec la mairie concernée (exemple de l'Ain), ou rester plus informelle mais tout aussi développée (Marne). Les prestations assurées par le service départemental au profit des CPINI et de leurs personnels sont généralement effectuées à titre gratuit. L'existence d'un CPINI ne dispense pas la commune de sa contribution au financement du SDIS mais peut être prise en considération pour en fixer le montant.

Les élus et les directeurs des SDIS concernés fondent leur appréciation de l'intérêt des CPINI sur le respect d'une tradition locale qui peut être bénéfique pour le volontariat et sur l'intérêt opérationnel à travers l'association au traitement rapide des sollicitations et un complément au maillage territorial assuré par le SIS.

D'une façon plus générale, l'évolution du système des CPINI pourrait suivre au moins trois pistes :

- la poursuite d'activité et la coopération avec le SDIS ;
- lorsque la poursuite d'activité n'est plus possible ou ne présente pas de réel intérêt opérationnel, et s'il est envisageable de maintenir une équipe dédiée à la sécurité civile, la transformation en réserve communale de sécurité civile¹¹⁸ ;
- enfin, évolution compatible avec les deux pistes précédentes, il faut souligner l'intérêt du « double engagement » : le SPV du CPINI s'engage également comme SPV au corps départemental, contribuant au maintien du volontariat et susceptible de simplifier la question de l'allocation de vétérance / prime de fidélisation pour les intéressés. Un tiers des SPV des CPINI de l'Ain a ainsi souscrit ce double engagement.

5.2 Une prise en charge traditionnelle et légitime de l'allocation de vétérance à l'échelon départemental

L'allocation de vétérance est régie par la loi n°96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat. Cette allocation, reconnaissance de la Nation, peut être versée aux SPV et à leurs ayants droit après vingt ans de service – durée ramenée à quinze ans, voire dix ans, à la suite de la loi du 25 novembre 2021. Le régime de cette allocation, remplacée par d'autres dispositifs¹¹⁹ pour les sapeurs-pompiers du corps départemental, continue de s'appliquer aux sapeurs-pompiers des CPINI. La loi du 3 mai 1996 et les textes d'application relatifs à l'allocation de vétérance prévoient que :

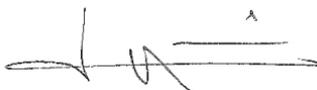
- l'allocation est due par l'autorité d'emploi des SPV bénéficiaires – c'est-à-dire les communes¹²⁰ dont relèvent les CPI et leurs personnels concernés ;
- le service départemental, qui gère les dossiers individuels des anciens SPV, est chargé de la mise en œuvre de ce dispositif : il verse l'allocation aux bénéficiaires et collecte les contributions correspondantes auprès des communes anciennes autorités d'emploi¹²¹.

L'allocation de vétérance peut constituer une charge non négligeable pour certaines communes. A l'échelon départemental, on peut donner les références suivantes : 2 500 pensionnés pour une charge d'environ 2 M€ dans l'Ain, 1 500 pensionnés pour 0,7 M€ dans l'Aube, 2 350 pensionnés pour près de 1 M€ dans la Marne.

Une difficulté peut être soulevée lorsque les services départementaux ou les départements eux-mêmes ont choisi, souvent au moment de la départementalisation, de supporter, en tout ou partie, la dépense correspondant à l'allocation de vétérance et incombant en principe aux communes autorités d'emploi. Pourtant, la prise en charge de l'allocation de vétérance par le SDIS ou par le département correspond à une pratique quasi générale fondée sur des accords remontant à la départementalisation. La remise en cause de cette pratique, notamment à l'occasion du contrôle de légalité sur les budgets, ne semble pas opportune d'autant que, moyennant une présentation appropriée, elle peut s'inscrire dans les critères de modulation de l'effort communal pour le financement des SDIS.



Philippe SAUZEY
Inspecteur général
de l'administration



Patricia JANNIN
Inspectrice générale
de l'administration



Thomas MONTBABUT
Inspecteur de l'administration en
service extraordinaire

¹¹⁸ Les réserves communales de sécurité civile ont été créées par la loi de modernisation du 13 août 2004 (au code de la sécurité intérieure, article L724-1). Créées par le maire, bénévoles et facultatives, elles engagent « les bonnes volontés qui se présentent » pour « appuyer les services concourant à la sécurité civile », contribuer « au soutien et à l'assistance des populations ».

¹¹⁹ La prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR), puis la NPPR.

¹²⁰ Cf. article 14 de la loi du n°96-370 3 mai 1996 : « L'allocation de vétérance est financée par les contributions des collectivités territoriales et des établissements publics autorités de gestion des sapeurs-pompiers volontaires. Les contributions des autorités d'emploi constituent des dépenses obligatoires. »

¹²¹ Cf. article 15 de la loi du 3 mai 1996 : « Les services départementaux d'incendie et de secours perçoivent les contributions et versent l'allocation de vétérance. »

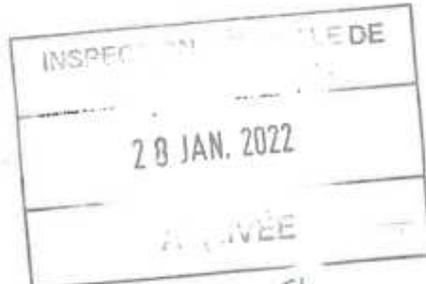
ANNEXES

Annexe n° 1 : Lettre de mission



GOVERNEMENT

*Liberté
Égalité
Fraternité*



Paris, le 28 JAN. 2022

Le ministre de l'Intérieur

**La ministre de la cohésion des territoires
et des relations avec les collectivités territoriales**

à

Monsieur le chef du service de l'inspection générale de l'administration

Objet : Lettre de mission relative au financement des services départementaux et territoriaux d'incendie et de secours.

Les services d'incendie et de secours sont des établissements publics administratifs dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Leur financement résulte d'un équilibre entre les contributions des collectivités territoriales qui constituent des dépenses obligatoires pour ces dernières. Ce modèle de financement, répondant à de nombreuses contraintes et impliquant plusieurs acteurs, reflète l'histoire des services d'incendie et de secours et révèle une complexité particulière.

La loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels prévoit dans son article 54 que le Gouvernement remet au Parlement un rapport portant sur le financement des services départementaux et territoriaux d'incendie et de secours avant le 1^{er} janvier 2023.

Nous souhaitons que l'inspection générale de l'administration prenne en charge la réalisation de ces travaux.

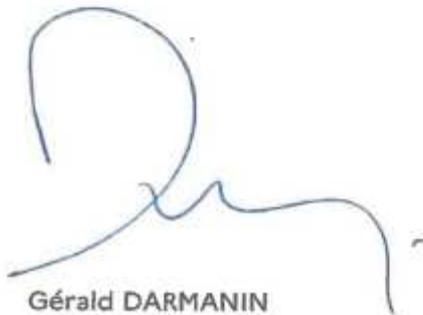
La mission veillera à :

- détailler l'évolution des recettes et des dépenses de ces établissements publics, par nature, et dresser des prévisions à court, moyen et long termes ;
- analyser les critères pris en compte pour le calcul des dotations et contributions versées à ces établissements publics, évaluer leur pertinence et proposer, le cas échéant, une évolution de ces critères afin d'adapter au mieux les ressources aux besoins de chaque territoire ;
- déterminer les besoins associés aux différentes prestations versées aux sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, pour l'ensemble des financeurs, et détailler les conséquences budgétaires propres aux services départementaux d'incendie et de secours.

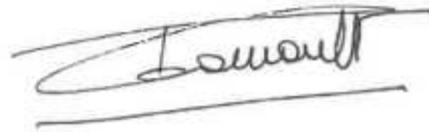
Par ailleurs, en l'état actuel du droit, l'allocation de vétéranse versée aux sapeurs-pompiers volontaires est financée par les contributions des autorités d'emplois. Lorsqu'il s'agit de corps communaux, ce sont donc les communes qui financent cette allocation. Or, certains services d'incendie et de secours souhaitent pouvoir financer directement ces allocations de vétéranse versées aux sapeurs-pompiers des corps communaux ou intercommunaux. Ainsi, le rapport précisera les conditions dans lesquelles, par dérogation aux articles 14 et 15 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, le conseil d'administration du service d'incendie et de secours peut décider de financer l'allocation de vétéranse versée aux sapeurs-pompiers volontaires relevant d'un corps communal ou intercommunal.

Vous associerez étroitement les associations représentatives des collectivités territoriales. Vous pourrez vous appuyer sur les services de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises et ceux de la direction générale des collectivités locales.

Vous voudrez bien nous remettre les conclusions de la mission dans un délai de cinq mois à compter de la signature de la présente lettre de mission.



Gérald DARMANIN



Jacqueline GOURAULT

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

DIRECTION GENERALE DE LA SECURITE CIVILE ET DE LA GESTION DES CRISES (DGSCGC)

- Alain THIRION, préfet, directeur général
- Dr Didier POURRET, conseiller au pôle « santé » du cabinet du directeur général
- Frédéric PAPET, inspecteur général de l'administration, directeur des sapeurs-pompiers
- Isabelle MÉRIGNANT, sous-directrice de la doctrine et des ressources humaines
- Emmanuel JUGGERY, inspecteur général de SPP, adjoint à la sous-directrice de la doctrine et des ressources humaines
- Jean-Marc CAIRO, chef du bureau des sapeurs-pompiers professionnels
- Colonelle HC Anne LEMAIRE, cheffe du bureau des sapeurs-pompiers volontaires et de l'engagement citoyen
- Colonel HC François GROS, chef du bureau de la doctrine, de la formation et des équipements
- Julien ANTHONIOZ-BLANC, sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours
- Catherine BACHELIER, adjointe au sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours
- Delphine DUFAURE-MALVES, cheffe du bureau du pilotage des acteurs du secours
- Martin BOUTIER, capitaine de sapeurs-pompiers, chargé de mission
- Patrick ROUSSEL, ingénieur SIC en charge des statistiques des SIS
- Laurent FERLAY, inspecteur général de SPP, chef de l'IGSC
- Bertrand VIDOT, inspecteur général de SPP, adjoint au chef de l'IGSC
- Contrôleur général Marc REVERCHON, inspecteur de la sécurité civile
- Contrôleur général Éric MEUNIER, inspecteur de la sécurité civile

DIRECTION GENERALE DES COLLECTIVITES LOCALES (DGCL)

- Arnaud MENGUY, sous-directeur des finances locales et de l'action économique

INSPECTION GENERALE L'ADMINISTRATION (IGA)

- Laurent-Rémy MOREAU, inspecteur général de l'administration en service extraordinaire

CONSEIL NATIONAL D'EVALUATION DES NORMES (CNEN)

- Alain LAMBERT, président, ancien ministre

DEPARTEMENTS DE FRANCE (ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE)

- Bernard SCHMELTZ, préfet, directeur général de l'ADF
- Colonel Jean-Baptiste ESTACHY, conseiller sécurité et sécurité civile
- Florian BOUQUET, président du conseil départemental du territoire de Belfort
- Marcel CANNAT, président du CASDIS du département des Hautes-Alpes
- Marc GAUDET, président du conseil départemental du Loiret
- Sophie PANTEL, président du conseil départemental de la Lozère

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRESIDENTS D'INTERCOMMUNALITES (AMF)

- Éric VERLHAC, directeur général de l'AMF
- Geneviève CERF, cheffe de service à l'AMF
- Les élus et fonctionnaires du bloc communal rencontrés lors des visites de terrain

PREFECTURE DE POLICE DE PARIS

- Laurence LAVY-PAINAULT, cheffe du bureau du budget spécial
- Bertrand ROY, adjoint au chef du bureau du budget spécial
- Frédéric BERTRAND, chef du bureau du budget de l'État

- Ludivine RICHOU, cheffe de mission contrôle de gestion

FEDERATION NATIONALE DES SAPEURS-POMPIERS DE FRANCE (FNSPF)

- Contrôleur général Grégory ALLIONE, président de la fédération nationale, directeur du SDIS 13
- Lieutenant-colonel Christophe Marchal, pompier volontaire dans le Haut-Rhin, vice-président en charge du volontariat et des relations internationales et européennes
- Contrôleur général Éric Florès, vice-président, directeur du SDIS 34
- Guillaume BELLANGER, directeur de cabinet du président
- Lieutenant-colonel Jean-Paul BOSLAND, secrétaire général de la fédération

ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS DE SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS (ANDSIS)

- Contrôleur général Stéphane MORIN, président de l'ANDSIS
- Colonel HC Jean-François GOUY, administrateur de l'ANDSIS

DEPARTEMENT DE L'AIN

- Contrôleur général Hughes Deregnacourt, directeur du SDIS

DEPARTEMENT DE L'AUBE

- Colonel Laurent MARTY, directeur du SDIS

DEPARTEMENT DES BOUCHES-DU-RHONE

- Contrôleur général Grégory ALLIONE, directeur du service départemental d'incendie et de secours des Bouches-du-Rhône
- Commandant Pascal BERGÉ, chef du groupement finances
- Béatrix CHABASSUT, cheffe du service financier
- Roger CAMPARIOL, directeur général des services du département des Bouches-du-Rhône
- Jean-Loup SOTTY, directeur général adjoint des services chargé de l'équipement et du territoire
- Lionel LONG, directeur de la forêt et des espaces naturels
- Alain GAGLIANO, directeur des finances
- Pierre OLIVIER, directeur de projet « mission incendie et secours », ville de Marseille
- Frédérique BASSO, directrice de l'appui fonctionnel du bataillon de marins-pompiers de Marseille
- Domnin RAUSCHER, directeur général des services de la métropole Aix-Marseille-Provence
- Olivier DESARNAUD, conseiller technique à la direction des finances de la métropole
- Thomas RICARD, élève administrateur territorial, chargé de mission auprès du directeur général des services

DEPARTEMENT DE LA GIRONDE

- Jean-Luc GLEYZE, président du conseil départemental de la Gironde et du conseil d'administration du SDIS
- Renaud HELFER-AUBRAC, directeur général des services du département de la Gironde
- Hubert SILVESTRE de FERRON, directeur du cabinet du président du conseil départemental
- Michel VAYSSIÉ, directeur général des services de Bordeaux Métropole
- Matthieu GUERLAIN, directeur général finances de Bordeaux Métropole
- Contrôleur général Marc VERMEULEN
- Pierre JACOLOT, responsable du pôle « appui »
- Rémi SIMON, responsable du pôle « moyens généraux »

- Lieutenant-colonel Philippe HARGUINDEGUY, responsable du pôle « coordination opérationnelle »
- Médecin de classe exceptionnelle Philippe BOUFFARD, chef du service de santé et de secours médical
- Lieutenant-colonel Charles LAFOURCADE, responsable du « territoires »

DEPARTEMENT DE LOIRE-ATLANTIQUE

- Didier MARTIN, préfet de Loire-Atlantique, préfet de la région Pays-de-la-Loire
- Laurent MÉNARD, président du conseil départemental de la Loire-Atlantique
- Pascal BOLO, vice-président du CASDIS chargé des finances, représentant de Nantes Métropole, conseiller départemental de Loire-Atlantique
- Xavier-Pierre LUCAS, directeur général des services du département de la Loire-Atlantique
- Contrôleur général Stéphane MORIN, directeur du SDIS
- Marylène BOUTEILLIER, directrice des moyens fonctionnels
- Pascal BLUTEAU, chef du groupement « finances »
- Françoise GAILLARD, cheffe du service budgétaire
- Marlène PEREZ-SALSON, collaboratrice de cabinet auprès du président du CASDIS

DEPARTEMENT DE LA LOZERE

- Sophie PANTEL, président du conseil départemental de la Lozère, présidente du CASDIS
- Colonel Alain GUESDON, directeur du SDIS 48

DEPARTEMENT DE LA MARNE

- Colonel HC Pierre MASSON, directeur du SDIS 51
- Lieutenant-colonel Jean-Yves DUPOUX, chef du groupement Nord
- Lieutenant-colonel Rodolphe CHAPELOT, chef du groupement Sud
- Lieutenant-colonel Sébastien GIROD, chef du groupement développement et maintien des compétences

DEPARTEMENT DE LA MAYENNE

- Olivier RICHEFOU, président du conseil départemental de la Mayenne, président du CASDIS
- Olivier GRÉGOIRE, DGS du département
- Colonel HC Marc HOREAU, directeur du SDIS 53
- LCL Philippe CHEVREUL, chef du pôle coordination et soutien territorial
- Charles HONORE, chef du service « finances »

DEPARTEMENT DE L'OISE

- Contrôleur général Luc CORACK, directeur du SDIS 60

DEPARTEMENT DE SAONE-ET-LOIRE

- André ACCARY, président du conseil départemental de Saône-et-Loire, président du CASDIS
- Laorans DRAOULEC, directeur général des services du département
- Yoann CHARLOT, directeur du cabinet du président du conseil départemental
- Colonel HC Frédéric PIGNAUD, directeur du SDIS 71
- Colonel Emmanuel VIDAL, directeur adjoint du SDIS 71
- Lieutenant-colonel Didier PELISSE, responsable du groupement de la coordination territoriale
- Mélanie GACHÉ, sous-directrice des fonctions transverses du SDIS

DEPARTEMENT DU TARN-ET-GARONNE

- Chantal MAUCHET, préfète du Tarn-et-Garonne
- Michel WEILL, président du conseil départemental du Tarn-et-Garonne
- Damian MOORE, directeur général des services du départemental
- Laurent BENAYOUN, directeur de cabinet du président du conseil départemental
- Stéphane GONZALES, chef de cabinet du président du conseil départemental
- Colonel Olivier THÉRON, directeur du SDIS 82
- Commandant Charles-Henri PERROCHEAU, chef du groupement des services opérationnels
- Pharmacien-Commandant Stéphanie TUC, adjointe au chef de groupement santé
- Commandant Laurent GINESTET, chef du groupement territorial
- Béatrice BENTÉJAC, cheffe du groupement emploi, formation et finances
- Christian VIDAL, responsable du service finances et marchés publics

DEPARTEMENT DU VAR

- Dominique LAIN, président du CASDIS
- Contrôleur général Éric GROHIN, directeur du SDIS 83
- Stéphane POIRE, chef du groupement « finances et marchés publics »
- Émilie JOHNS, responsable du contrôle de gestion
- Valérie PAECHT, directrice générale des services de la métropole de Toulon Provence Méditerranée
- Claude WEISSE, directeur général adjoint finances et moyens de la métropole de Toulon Provence Méditerranée
- Pascale FAFOURNOUX, directrice des finances du département du Var

DEPARTEMENT DE L'YONNE

- Christophe BONNEFOND, président du CASDIS
- Sébastien BERTAU, directeur du SDIS 89
- Colonel Christophe GUICHARD, directeur adjoint du SDIS 89
- Lieutenant-colonel Laurent PACCAUD, responsable du groupement des soutiens
- Thierry FAUVE, responsable du groupement administratif et financier

DEPARTEMENT DE L'ESSONNE

- Guy CROSNIER, vice-président du conseil départemental de l'Essonne, président du CASDIS
- Bertrand LANGLET, directeur général des services du département de l'Essonne
- Colonel Patrick VAILLI, directeur du SDIS 91
- Colonel Rémi CAPART, directeur adjoint du SDIS 91
- Frédérique ROYER, cheffe du groupement « administration-finances »

Annexe n° 3 : Rapport de l'enquête IGA-ADF auprès des services des départements

Rapport de l'enquête réalisée par la mission IGA et Départements de France auprès des services des départements dans le cadre de la mission sur les finances des SDIS

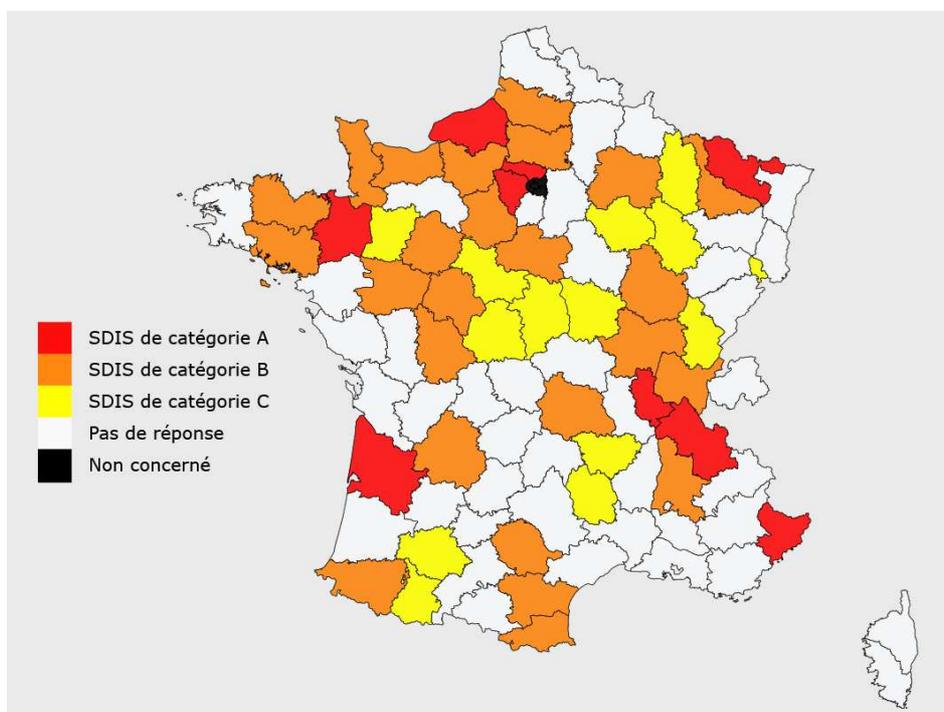


Départements de France et la mission IGA ont réalisé en juin 2022 une enquête auprès des départements adhérents à l'assemblée des départements de France (ADF) dans le cadre des travaux réalisés par l'IGA sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Cette enquête, diffusée par l'ADF aux directeurs généraux de services des départements, avait notamment pour objet de recueillir des éléments auprès du plus grand nombre de départements possibles sur la relation entre le département et le SDIS.

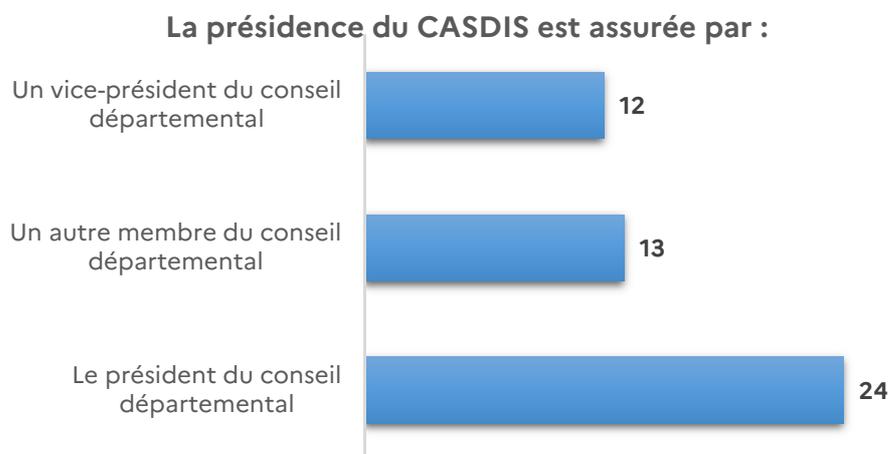
Les résultats obtenus auprès des 47 départements ayant participé à l'enquête permettront de compléter les observations tirées des nombreux déplacements et entretiens que la mission a réalisés en se rendant sur place dans les services des SDIS mais aussi dans les départements, communes et intercommunalités.

Les départements de France métropolitaine ayant participé à l'enquête IGA-ADF



Source : mission

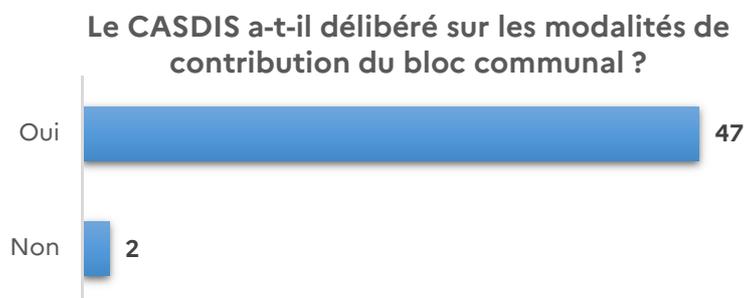
Dans l'échantillon de l'enquête, la présidence du conseil d'administration est assurée dans près de 50 % des cas par le président du conseil départemental et dans les autres cas par un vice-président ou un conseiller départemental.



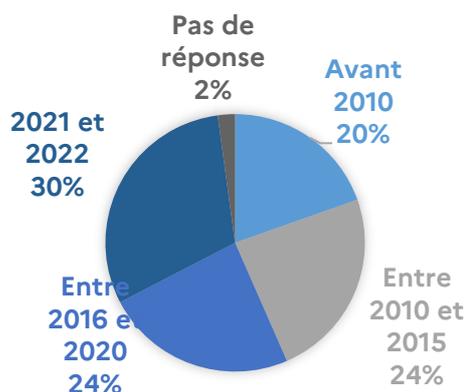
Les modalités de financement du SDIS par le bloc communal – le calcul des contributions

La contribution au budget du SDIS, des communes, des EPCI et du département, doit être arrêtée par le conseil d'administration.

Dans presque la totalité des cas, les CASDIS ont bien adopté une délibération sur les modalités de calcul et de répartition des contributions des communes et EPCI, conformément à l'article L. 1424-35 du CGCT. Les deux CASDIS qui n'ont pas adopté cette délibération sont ceux des départements de l'Eure et de la Marne.



Date d'adoption de la délibération



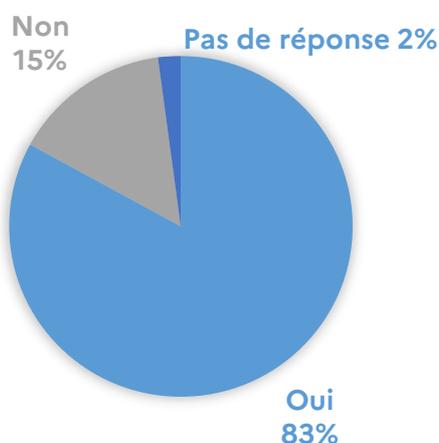
Près d'un tiers des CASDIS ont revu les modalités de contributions des communes et intercommunalités en 2021 ou 2022. Une portion non négligeable d'établissements procède ainsi à une réévaluation très régulière des critères de calcul de la contribution. Une autre partie des SDIS (20 %) n'ont pas réexaminé ces délibérations depuis les années 2000, certains depuis 2000, 2001 ou 2002.

Parmi les critères retenus, celui de la population est cité dans les très grande majorité des cas, qu'il soit fondé sur la population Insee (14 cas sur 47) ou sur la population retenue pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (25 cas). Le potentiel financier est également fréquemment utilisé (18 cas). La présence d'un centre de secours dans le territoire des contributeurs et la valorisation du volontariat parmi le personnel communal ou intercommunal sont moins fréquemment utilisés.

Ces réponses traduisent la grande diversité des situations locales, le critère principal de la population pouvant être panaché avec un plus ou moins grand nombre d'autres facteurs. D'autres critères à vocation plus opérationnelle ont également pu être cités par les répondants : le nombre d'intervention, la distance du centre de secours le plus proche, la densité de la population, le zonage territorial (urbain/rural), les délais d'intervention ou encore le zonage des risques.

Dans la grande majorité des cas (83 % des répondants), les montants des contributions sont réévalués périodiquement en fonction de l'évolution des critères de calcul qui ont été définis par le CASDIS.

Révision périodique des contributions en fonction des critères ?



Outre la revue périodique des contributions en fonction des critères, la plupart des départements qui ont participé à l'enquête (entre 71 % et 82 % d'entre eux en fonction des années entre 2017 et 2021) ont indiqué que les contributions communales ou intercommunales étaient indexées sur l'indice des prix à la consommation. Dans une part non négligeable de SDIS (entre 16 et 21 % des cas selon les années), les contributions sont cependant restées gelées. Cela concerne aussi bien des SDIS de catégorie A (Ille-et-Vilaine, Isère, Rhône), de catégorie B et un SDIS de catégorie C.

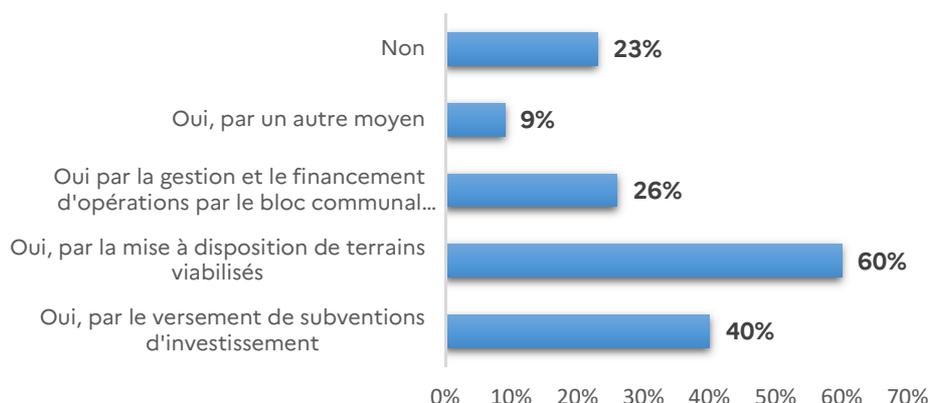
Tableau n° 1 : Les contributions communales au SDIS ont-elles été augmentées au cours des exercices considérés ?

Année	Oui par application de l'IPC*	Oui par application d'un indice inférieur à l'IPC	Non
2017	71%	8%	21%
2018	71%	8%	21%
2019	71%	8%	21%
2020	82%	3%	16%
2021	74%	5%	21%

Nota : IPC : indice des prix à la consommation

Outre les contributions annuelles au budget du SDIS, qui ont le caractère de dépenses obligatoires, les communes ou EPCI peuvent contribuer volontairement aux opérations d'investissement du SDIS. Seulement 23 % des répondants indiquent que le bloc communal de leur département n'y contribue d'aucune façon. Dans 60 % des départements ayant participé à l'enquête, les communes soutiennent les investissements du SDIS en mettant à sa disposition des terrains viabilisés pour la construction des casernes et dans 40 % d'entre eux, elles leur attribuent des subventions d'investissement. Dans un nombre plus restreint de cas, elles peuvent gérer et financer directement la construction ou l'entretien des infrastructures des SDIS.

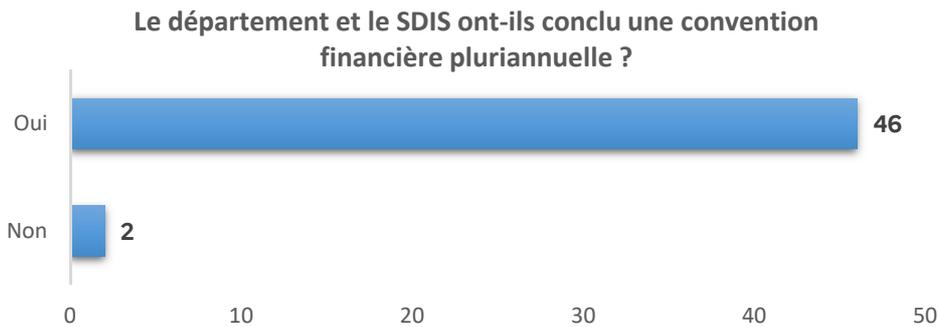
Le bloc communal contribue-t-il aux opérations d'investissement du SDIS ? (plusieurs réponses possibles)



La relation entre le département et le SDIS

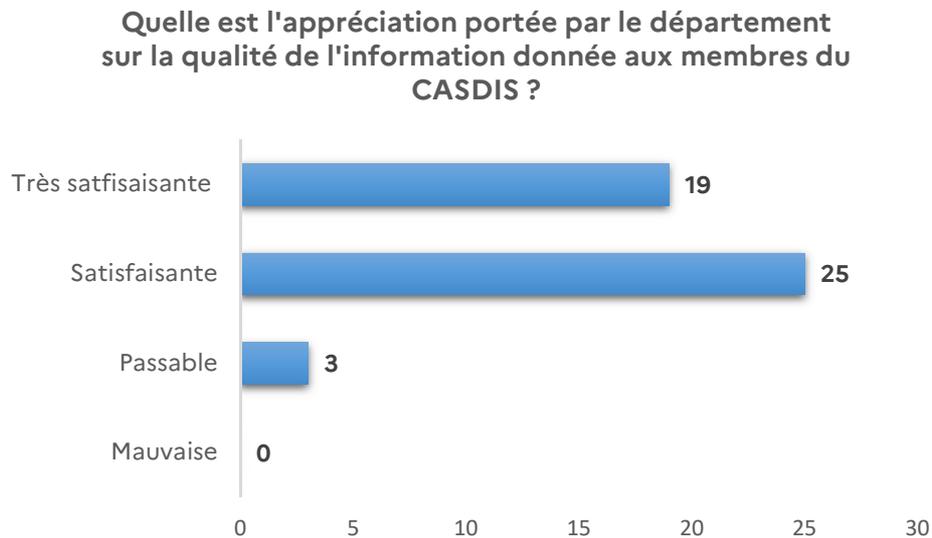
Conformément au code général des collectivités territoriales, les répondants ont presque tous indiqué qu'ils avaient conclu une convention financière pluriannuelle avec le SDIS (46 répondants sur 48).

Selon les réponses des participants, ces conventions sont la plupart du temps conclues pour une durée de trois ans, plus rarement pour une durée de quatre ou cinq ans.

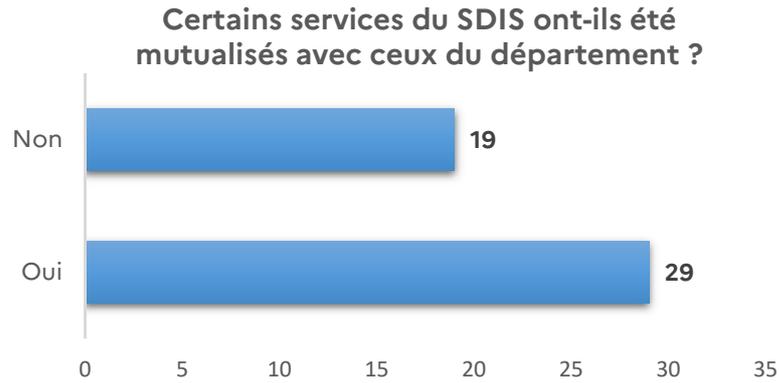


S'agissant de l'information donnée aux membres du conseil d'administration des SDIS, les services des départements qui ont participé à l'enquête estiment qu'elle est très satisfaisante pour 40 % d'entre eux, satisfaisante pour un peu plus de la moitié (53 %) et passable pour seulement 6 % des répondants. Elle n'a été jugée mauvaise par aucun participant à l'enquête.

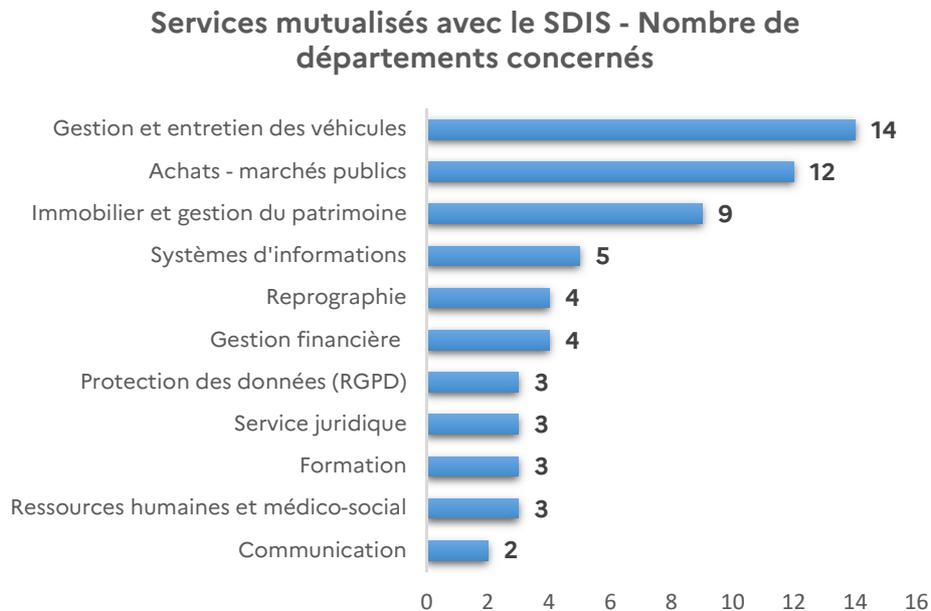
En commentaires, plusieurs départements ont indiqué que la qualité des rapports communiqués par le SDIS aux administrateurs ainsi que les éléments communiqués en amont et pendant les conseils permettaient d'assurer une information de qualité.



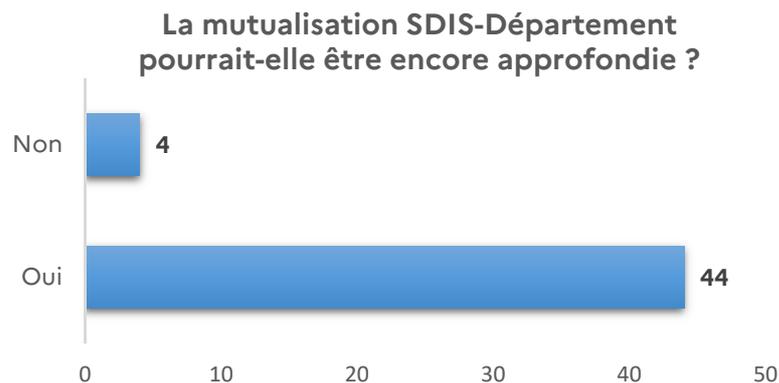
Concernant les mutualisations, elles n'ont été mises en place entre les services du département et celui du SDIS que dans 60 % des cas.



Les services qui sont les plus fréquemment mutualisés, totalement ou partiellement, sont la gestion et l'entretien des véhicules, les marchés publics et l'immobilier et la gestion du patrimoine. Les autres fonctions d'administration traditionnelles (finances, ressources humaines, juridique) font moins fréquemment l'objet de ces mutualisations.



Fait notable, 92 % des participants à l'enquête estiment que la mutualisation entre services du département et du SDIS pourrait encore être approfondie. Les fonctions support (commande publique, finances, gestion immobilière) sont celles qui sont le plus régulièrement citées comme axes d'approfondissement de la mutualisation. Un département a cependant indiqué que la mutualisation entre SDIS et département ne lui paraissait pas pertinente au regard des missions et spécificités de chaque entité et qu'il serait plus judicieux d'encourager les actions de mutualisation entre SDIS.

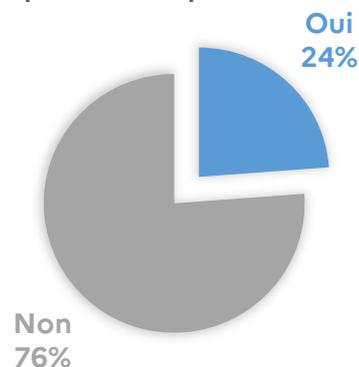


Hors mutualisation, il apparaît qu'un certain nombre de départements gèrent directement certaines opérations d'investissement réalisées au profit du SDIS, par la construction ou la rénovation de centres de secours par exemple.

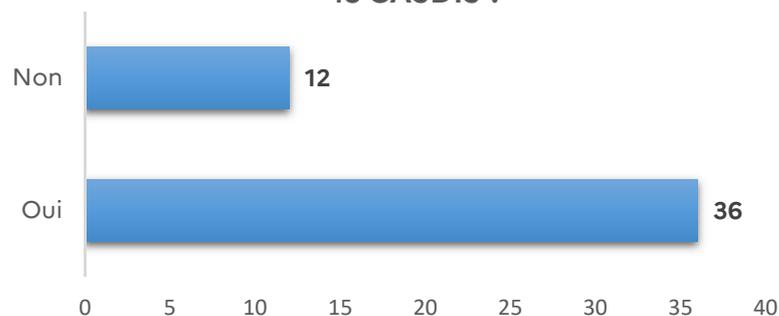
Lorsqu'elles sont gérées par les départements, ces opérations peuvent également être financées directement par cette collectivité. C'est le cas dans 60 % des cas relevés par l'enquête.

Dans l'échantillon de l'enquête, 75 % des CASDIS ont adopté un plan d'équipement du SDIS, un outil permettant d'adopter une stratégie partagée sur les investissements pour plusieurs années, pour l'immobilier ou le matériel. Dans 50 % des cas, ces plans ont été conclus pour une durée supérieure à cinq ans.

Le département gère-t-il directement certaines opérations d'investissement pour le compte du SDIS ?

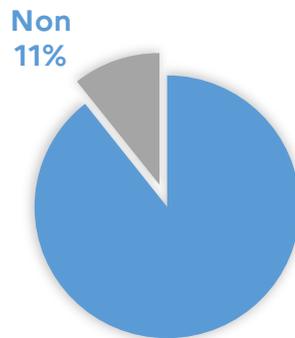


Un plan d'équipement a-t-il été adopté par le CASDIS ?



Le conseil d'administration du SDIS et l'organisation du travail

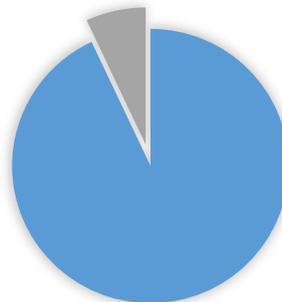
Le CASDIS a-t-il délibéré sur le temps de travail applicable au sein du SDIS ?



Ou...

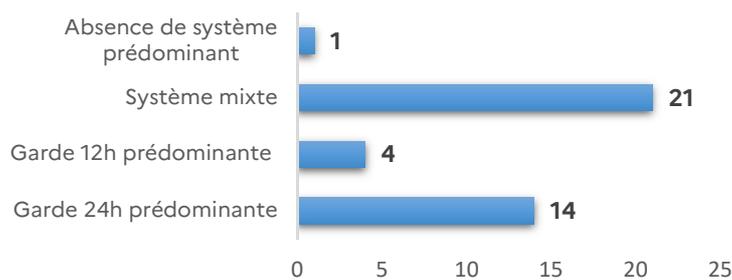
Par quelle autorité les durées d'équivalence pour les gardes de 24h sont-elles fixées ?

Par la direction
7%



Par le CASDIS
93%

Quel est le type de garde prédominant au sein du SDIS ?



Commentaires libres des répondants sur les perspectives financières des SDIS

Les départements ont été invités à indiquer, en réponse à une question libre, le regard qu'ils portent sur les perspectives financières du SDIS, sur ses ressources et ses dépenses, pour les années à venir.

Les réponses des départements sont reproduites en intégralité et sans modification ci-dessous.

Difficile sans apport de financement État notamment pour des matériels de plus en plus projetés en renfort

L'élaboration des orientations budgétaires pour 2022 a été conduite en prenant en compte les différents éléments qui impactent le coût du service :

- *La nécessité de maintenir une réponse opérationnelle de qualité adaptée aux risques du département.*
- *La volonté de maintenir un renouvellement conséquent du matériel d'incendie et de secours avec des investissements importants dans ce domaine.*
- *L'intensification du programme de constructions et de réhabilitations des casernes de sapeurs-pompiers dans le département.*
- *La poursuite de l'effort de maîtrise des charges à caractère général. Pour autant, le SDIS est dépendant des décisions réglementaires qui s'imposent à lui*, ne dispose pas de leviers de*

financement qui lui sont propres et le financeur final reste le département des Alpes-Maritimes. Un gros travail sur l'optimisation des recettes a déjà été effectué au SDIS 06 et là aussi, peu de perspective d'évolution envisageable.

**Revalorisation de la prime de feu en 2020, décret du 24/12/2021 attribuant une bonification d'ancienneté exceptionnelle aux agents de catégorie C, relèvement du point d'indice de la FPT.*

D'un point de vue global, le Département des Alpes Maritimes reste le financeur principal du SDIS 06, la participation aux dépenses de fonctionnement a augmenté de 12 % entre 2015 et 2021, quand celle des communes et EPCI a augmenté de 5 %. En investissement le Département participe à hauteur de 47 % du plan d'investissement pluriannuel du SDIS, et paie sur justification de service fait.

La prospective financière tend vers une érosion des marges de manœuvres du SDIS.

Les annonces de revalorisation du point d'indice des fonctionnaires ainsi que le traditionnel GVT vont contribuer à l'augmentation des charges de fonctionnement alors même que l'activité opérationnelle reste très soutenue et que les dotations aux collectivités vont diminuer. L'équation va être compliquée à résoudre.

Malgré un taux d'endettement très faible, les réformes nationales risquent d'impacter fortement les perspectives financières du SDIS à très court terme, obligeant le Département à augmenter sa contribution. L'impact des réformes en matières de RH, matériels, de transmission ou encore d'EPI sont génératrices de surcout budgétaires que le SDIS ne peut maîtriser, qui est contraint de se retourner vers le Département pour compenser.

Un renforcement de l'effet ciseau avec une augmentation des charges par des mesures catégorielles ou nationales à portée locale, et une augmentation moindre des recettes. La charge pour les Départements risque de devenir rapidement trop lourde.

Les SDIS ont été créés en 2000 avec la départementalisation, ils sont aujourd'hui entrés dans une phase de maturité notamment dans leur organisation et dans leur expression budgétaire. Les modalités de financement des SDIS, avec le plafonnement à l'inflation de l'évolution des contributions du bloc local, est un carcan peu cohérent avec la réalité des SDIS, le Département étant de fait la seule variable d'ajustement face à toute évolution budgétaire conséquente, qu'elle émane d'une décision du CASDIS ou de l'application de décisions nationales. Ce carcan au financement de la sécurité est peu pertinent en considérant que dorénavant les pistes d'optimisation du service ont été étudiées et mises en œuvre pour l'essentiel. Par ailleurs, beaucoup de normes s'imposent aux SDIS générant des impacts budgétaires importants.

Enfin, avec une activité opérationnelle qui concerne à 80 % le secours à personnes, le SDIS est régulièrement mis devant l'obligation de devoir compenser les dysfonctionnements ou manque de moyens de l'ARS (carences et suppléances des ambulanciers privés notamment). Ces sollicitations génèrent également des impacts budgétaires conséquents, qui échappent à la maîtrise du SDIS.

La situation financière du SDIS est en légère dégradation par rapport à sa situation financière précédant la crise sanitaire avec un niveau d'épargne nette en diminution, spécialement sur l'exercice 2022.

Cette érosion (maîtrisée) de la solvabilité du SDIS 24 s'explique par une augmentation des charges de fonctionnement courant du SDIS et, en particulier ces deux dernières années, des charges de personnel liées à la politique de l'établissement public (recrutements) et au GVT, et particulièrement aux évolutions externes (prime de feu, augmentation des indices du premier échelon de la catégorie C). A l'inverse, les charges à caractère général ont été maîtrisées. Les produits de fonctionnement du SDIS ont augmenté, mais insuffisamment pour compenser les charges.

La conjoncture actuelle va renforcer la contrainte sur les perspectives budgétaires du SDIS : le budget 2022 n'est pas dimensionné pour absorber l'augmentation des coûts des carburants et des énergies, la hausse majeure de l'activité opérationnelle (+20 % sur 6 mois), les incidences financières de la crise liée à la guerre en Ukraine, les hausses de prix des marchés publics. De plus, la pénurie des matériaux entraîne des retards de livraisons aussi bien des fournitures (véhicules notamment) que des travaux et donc décalages de paiements et de réalisations qui risquent de déstabiliser fortement la politique et la prospective budgétaire du SDIS. Ces enjeux seront particulièrement sensibles lors de l'élaboration de la nouvelle convention pluriannuelle de partenariat SDIS-CD.

Risque effet ciseau : coût énergie, augmentation point indice / impact RH et volume opérationnel en augmentation

La croissance très marquée des sollicitations du SDIS ces deux dernières années non compensées par des remboursements de l'ARS, la très forte désertification médicale du département, mais aussi les difficultés de recrutement entraînant des tendances inflationnistes sur les salaires posent la question de la façon d'assurer un équilibre entre les dépenses et les recettes sur les prochaines années.

Les années à venir vont être difficiles comme pour toutes les collectivités en raison des conséquences financières des crises sanitaires et internationales actuelles dont nous ne connaissons pas encore l'étendue.

D'autant que les collectivités qui financent vont elles-mêmes être en difficulté pour assurer le financement du fonctionnement indexé sur l'inflation.

Les ressources des SDIS sont fortement contraintes. Elles dépendent essentiellement des contributions du bloc communal et du Département. Or le montant global des contributions des communes et EPCI ne peut évoluer chaque année au-delà de l'indice des prix à la consommation.

Aléatoire tout comme la capacité du Département à anticiper ses recettes et donc à donner des certitudes sur l'évolution de sa contribution au SDIS

Augmentation des charges de fonctionnement liées à l'augmentation de l'activité opérationnelle, à la baisse de la disponibilité des SPV, aux évolutions réglementaires.

Ouverture aux EPCI en terme de co financement.

L'évolution des dépenses du SDIS inquiète le département. L'augmentation des interventions, notamment du fait des carences ambulancières organisées par l'ARS, la baisse de la disponibilité des SP Volontaires (moins engagement, départs de SPV depuis la crise COVID) font que des plans de recrutement de SPP pourraient être envisagés. Les modalités légales de calcul des contributions du Département en font la variable d'ajustement du budget du SDIS. On peut espérer que la reprise de l'inflation permette d'augmenter la part du bloc communal, qui est par ailleurs le dernier niveau de collectivité qui dispose du levier fiscal.

En terme de ressources, le département constitue la variable d'ajustement et doit abonder selon l'activité opérationnelle.

En termes de dépenses :

- *spécificité du SDIS48 avec 90% de SPV qui impacte moins le budget ;*
 - *poids des amortissements, PPI véhicules et bâtiment à venir ;*
 - *prix inflationnistes sur carburants et achat des véhicules.*
-

Rebasage au niveau des contributions de fonctionnement.

50% des évolutions à la hausse des charges de personnel sont directement liées au niveau national.

cf. rapport de la Cour des Comptes "les personnels des SDIS et de la sécurité civile" [mars 2019], vérifié depuis lors dans les faits en local.

Le SDIS 50 dispose d'une bonne santé financière.

Au regard de la crise économique, l'évolution des dépenses est toutefois à surveiller. En effet l'inflation impacte le programme d'équipement (achat de véhicule), le PPI (réhabilitation ou construction de CIS) ainsi que le coût de fonctionnement de l'établissement (fluides et carburant principalement).

De même, concernant les ressources, les élus membres du CASDIS ont alerté le Président du CASDIS sur l'augmentation successive du contingent, au regard de l'inflation, depuis plusieurs années et l'impact sur le budget des communes.

L'impact financier de la loi MATRAS n'est pas encore mesuré.

*Inquiétudes liées à une charge financière difficile à tenir dans le temps, à la fois en investissement et pour la maintenance des infrastructures existantes
Ces contraintes liées à l'augmentation des charges de fonctionnement impactent déjà les capacités d'autofinancement du SDIS en matière de financement des matériels roulants. Par ailleurs, les charges de personnel en forte augmentation depuis 10 ans obèrent les capacités de financement du Service.*

*Contraintes financières de plus en plus fortes (loi Matras par exemple) mais aussi par le contexte économique (coût de fonctionnement des casernes) et social (population fragilisée faisant appel de plus en plus fréquemment au service du SDIS)
Vieillesse des casernes nécessitant des travaux de réhabilitation/reconstruction importants*

Evolution des contributions financières insuffisantes pour couvrir la montée des charges avec la problématique de faire reposer uniquement sur le Département le besoin supplémentaire de financement (les possibilités financières du Département ne sont pas extensibles à l'infini)

Inadéquation entre dépenses et recettes de fonctionnement et aucun levier de recette mobilisable

Le SDIS et le Département sont convenus de faire coïncider l'évolution de leur ratio de solvabilité, le Département s'engage de son côté à augmenter sa participation à l'investissement en cas de dégradations des indicateurs du SDIS, le SDIS s'engage en parallèle à :

- *poursuivre et adapter sa politique de contrôle de gestion dans le but d'évaluer, de maîtriser et d'optimiser son fonctionnement dans le cadre de la segmentation mission/programme/action ;*
 - *poursuivre et renforcer la planification de ses équipements mobiliers et immobiliers par la mise en œuvre d'un programme pluriannuel d'investissement ;*
 - *optimiser ses charges de gestion courante (charges de personnel, entretien, maintenance et achats de matériels et consommables) en prenant en compte les évolutions réglementaires et de contexte ;*
 - *rechercher l'amélioration permanente de l'emploi de ses ressources de fonctionnement en étudiant en particulier les possibilités de mutualisation des moyens et d'optimisation des services ;*
 - *s'inscrire dans la révolution numérique et dans la démarche bas carbone du Département.*
-

Un SDIS avec fin 2021 une situation financière saine, un excédent global de 4,77M€, cumulé de + 6,6M€ pour un niveau de dépenses de fonctionnement de 52,2M€ et un budget annuel d'investissement moyen de 11,3M€. Le taux d'épargne brute de 15 % est supérieure à celui de la moyenne des SDIS de sa strate : bonne maîtrise des dépenses et encaissement des recettes.

Le SDIS dispose de marges de manœuvres financières pour faire face aux premières hausses de l'inflation constatées début 2022 mais au regard de la revalorisation du point et si le niveau d'inflation devait perdurer notamment concernant les fluides (électricité, gaz, carburant), une revalorisation des contributions des collectivités territoriales serait nécessaire pour assurer le fonctionnement. Concernant le PPI : une hausse du coût des matériaux et des chantiers conduirait à un déploiement retardé sur le plan immobilier (rénovations thermiques et constructions neuves), voire également sur le plan des matériels roulants (délais de livraison fortement étendus).

La mise en place d'un plan pluriannuel d'investissement serait souhaitable.

L'équilibre budgétaire est toujours difficile à trouver quand la contribution des communes est limitée à l'inflation, le département se trouvant alors la seule "variable d'ajustement". L'inflation revenant, cette règle pourrait être moins prégnante.

L'évolution importante du coût des énergies et de la masse salariale (dégel point d'indice) risquent de restreindre les marges de manœuvre financière du SDIS. S'agissant de l'investissement, malgré l'existence de sources de financement, les SIS sont exclus de certains dispositifs (plan de relance par exemple). Ce constat est partagé entre les SIS même si certains SIS ont pu bénéficier, de manière marginale, de certains crédits.

Cette situation ne permet pas aux SIS de diversifier leurs recettes (2 à 3%). En conséquence, les besoins de financement pèsent principalement sur le Département. Dans le même temps, le SDIS va devoir augmenter son endettement pour financer son plan d'investissement alors que les SIS ont classiquement un niveau d'endettement bas et inférieur aux autres collectivités.

Pour le SDIS de la Moselle, la situation est maîtrisée à court/moyen terme (5 ans) mais les coûts de fonctionnement risquent également d'augmenter significativement à l'horizon 2027/2030 à cause du déploiement de projets nationaux (réseau radio du futur et nexis sur l'interconnexion de Services de secours).

Les actions et la capacité opérationnelle des casernes du SDIS de l'Oise s'inscrivent dans un contexte en mutation, tant d'un point de vue interne lié à la réorganisation en cours, qu'externe, du fait des mutations environnementales et réglementaires.

L'analyse de l'épargne brute du SDIS démontre une baisse de ses marges de manœuvre (forte hausse de ses dépenses incompressibles principalement de charges de personnel, évolution des recettes ne couvrant pas la hausse des charges).

Les besoins en investissement sont également très pesants sur les finances du SDIS. A cela vient s'ajouter des investissements spécifiques (Nexis, Réseau Radio du Futur).

Malgré un contexte économique incertain, le Département a décidé d'augmenter sa contribution de fonctionnement sur 4 ans. Par ailleurs il finance le recrutement de 50 SPP supplémentaires pour répondre aux Potentiels opérationnels journalier.

Le département est aujourd'hui le contributeur sur lequel pèse l'évolution des dépenses, le lien SDIS / Département est donc encore plus nécessaire pour à la fois assurer la maîtrise des dépenses de fonctionnement (globalement SDIS et Département) et l'organisation des secours sur le territoire notamment dans le rural.

Le Département est sollicité pour accompagner le SDIS dans des proportions très supérieures à l'évolution de ses marges financières. Le financement de l'amélioration des conditions de travail et de rémunération du SDIS va affecter les moyens dédiés aux services publics départementaux (notamment l'Aide Sociale à l'Enfance). Depuis 2004, la dotation de fonctionnement du SDIS a progressé de 153.7% et l'investissement est subventionné à hauteur de 80% depuis 2008 (Casernes).

Les perspectives financières du SDIS sont incertaines. D'une part, les dépenses du SDIS devraient augmenter du fait de besoins opérationnels croissants, de prix des énergies et des taux d'intérêt

à la hausse et d'une masse salariale touchée par les différentes revalorisations et les embauches effectuées pour répondre aux besoins de terrain. D'autre part, les capacités financières des collectivités territoriales financeurs du SDIS pourraient être limitées à l'avenir. Si la TSCA devrait conserver une dynamique, la possibilité d'un retour d'une contractualisation sur les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales pourrait limiter la capacité de soutien au SDIS dans un contexte où d'autres dépenses pourraient être dynamiques (enfance, autonomie, environnement, intérêts d'emprunt, etc.). En investissement, les besoins du SDIS devraient aller en augmentant dans les années à venir pour maintenir les capacités d'intervention et poursuivre l'amélioration des conditions opérationnelles nécessitant un soutien financier important sans que cela soit assuré tant en raison du renchérissement de l'emprunt que d'une potentielle contractualisation sur le niveau d'endettement des collectivités territoriales décidée par l'Etat.

Le SDIS dispose d'une capacité à financer ses dépenses d'équipement (par le résultat et le niveau de dette) ; par contre, la section de fonctionnement risque de présenter des tensions au regard de l'évolution des prix (énergie, taux d'intérêt) et des revalorisations salariales (dégel du point d'indice par exemple). La réalité financière du SDIS est masquée par des vacances de postes qui une fois pourvus conduiront à une réévaluation des charges de personnel.

Le SDIS met en œuvre les moyens financiers pour soutenir ses projets futurs, accompagné par le Département et par le bloc communal. Une recherche dynamique de nouvelles ressources par des partenaires institutionnels.

Le SDIS 76 calibre ses dépenses à hauteur des moyens qu'il doit garantir pour assurer la couverture opérationnelle telle que prévue au SDACR et assurer la sécurité de ses intervenants (habillement, matériels, ...), tout en veillant à conserver une bonne gestion de ses ressources pour faire face aux impératifs adaptés aux contextes conjoncturels.

Une maîtrise de la masse salariale semble être un enjeu à court terme afin de faire face, notamment, à l'évolution des charges de gestion courante. Les recettes transférées aux départements pour le financement des SDIS (TSCA) sont insuffisantes au regard des besoins et de la nécessité pour les départements de participer au financement des investissements, qu'ils soient matériels ou bâtiment. Les missions du SDIS ont évolué (une explosion du secours d'urgence aux personnes et un recul des missions traditionnelles des sapeurs-pompiers), les modalités de son financement doivent l'être aussi.

La structure du budget du SDIS est assez rigide avec peu de marges de manœuvre. Ces dernières années, le système de calcul des dotations du bloc communal basé sur l'inflation a conduit à une évolution très minime de leurs montants.

Le Département a donc pris en charge les augmentations des budgets des SDIS dont certaines pouvant découler de mesures nationales : réforme du régime des gardes, revalorisation de la prime de feu.

La forte hausse des fluides et carburants devrait peser très rapidement sur la participation des Départements. Nous avons été également alertés sur le coût du passage au système d'information national NexSIS.

Nous ne mesurons pas à ce jour le coût potentiel du déblocage du point d'indice. Le SDIS a également attiré notre attention sur le décret du 22 avril 2022 portant réforme des transports sanitaires urgents et de leur participation à la garde avec de possible zone de carence des gardes ambulancières dans le Département.

La convention pluriannuelle se termine en 2022 et il n'a pas encore été abordé le contenu de la nouvelle convention. Mais sous réserve de l'impact de l'inflation sur les dotations du bloc communal, le Département craint une nouvelle augmentation de ces participations aux budgets du SDIS.

La situation financière de départ est saine. Mais diverses charges imposées vont rendre les équilibres plus difficiles à trouver sans un effort significatif du Département. Par ailleurs, ce dernier doit faire face à de nouvelles dépenses sans maîtriser ses recettes. Les élus seront amenés à faire des arbitrages.

Le contexte économique actuel va impacter encore plus fortement les finances des collectivités. Il est impératif pour le SDIS90 de maintenir ses efforts sur le fonctionnement afin de supporter les nouveaux emprunts pour le financement des investissements.

Une tension se fait sentir sur la masse salariale suite aux réformes et aménagement du temps de travail

Par ailleurs, l'enjeu consiste à ce jour à un rattrapage en investissement des dépenses d'équipement, sous dotées depuis de nombreuses années

Côté ressources, le département est mis de plus en plus sous contrainte financière de l'Etat (transfert de la taxe sur le foncier bâti au bloc communal privant le CD de tout levier fiscal et donc de marge de manœuvre, suppression annoncée de la CVAE...), et de fait, la participation au SDIS s'en trouverait obérée.

- *Objectif de financement du SDIS à 50/50 entre le Département et le Bloc Communes/EPCI*
 - *à compter de 2023 changement des critères pour répartir la contribution du bloc communal avec abandon de l'ICF et prépondérance d'un coût par habitant*
 - *mise en place d'un dialogue de gestion régulier entre le Département et le SDIS afin d'anticiper et de maîtriser les perspectives financières du SDIS dans les prochaines années*
-

Dérive préoccupante des couts, RH, NEXSIS, RRF

Le sujet du financement du SDIS 78 est avant tout lié à la masse salariale des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, elle-même liée à l'activité opérationnelle, elle-même liée aux interventions de secours d'urgence aux personnes.

La définition de ce périmètre d'intervention de secours d'urgence aux personnes, et son articulation avec les dépenses de santé (notamment pour les carences ambulancières), est donc essentielle pour déterminer le niveau de dépenses nécessaires à la réalisation des missions attendues.

A périmètre d'intervention constant, les dépenses de fonctionnement devraient augmenter significativement dans un avenir proche pour des raisons conjoncturelles (répercussion de l'inflation dans le point d'indice) et structurelles (GVT, réformes statutaires, jurisprudence Matzak...).

Dans ce contexte, maintenir les financements actuels (vu les augmentations de dépenses

attendues), reviendrait à baisser le niveau d'intervention de secours d'urgence aux personnes (en délai d'intervention, en type d'intervention comme les carences ambulancières...).

Le financement du SDIS par le Département et les collectivités locales doit donc être intégré dans une approche plus globale, en lien d'une part avec les politiques de santé et de défense civile, et d'autre part avec les financeurs de ces politiques.

Tension sur la section de fonctionnement, principalement sur les dépenses de personnel et l'annuité de dette, qui vient limiter les capacités d'investissement. Le renouvellement des équipements, de véhicules demeure néanmoins une priorité.

La contribution départementale représente en Indre-et-Loire 73% des contributions totales, soit bien au-dessus de la moyenne nationale (58%). la contribution du bloc communal demeure une question quant au plafonnement basé sur l'inflation.

En parallèle, la TSCA-SDIS du Département a évolué en moyenne de +3% par an sur la période 2005-2021, alors que la contribution départementale a progressé de +3,8% sur la même période. La question de la dynamique de la TSCA-SDIS (compensation non garantie) se pose pour maintenir les équilibres financiers du SDIS 37.

Depuis 2-3 ans, le Département est donc contraint de verser des subventions d'investissement au SDIS (pour l'acquisition de matériel et équipements), ce qui pèse sur les propres marges de manœuvre de la collectivité.

Une tendance toujours ascendante de la sollicitation opérationnelle, 85% de secours à personnes dans un contexte de grandes difficultés des partenaires de la santé, en lien avec le vieillissement de la population et la consomérisation des services publiques, associée à la nécessaire modernisation régulière des matériels et équipements et à un volontariat qui tend à s'essouffler, laissent à penser que les perspectives financières des SDIS vont continuer à suivre une tendance ascendante malgré des efforts de gestions opérationnelle et financière.

Les éventuelles nouvelles obligations réglementaires (nationales ou européennes - notamment s'agissant du temps de travail) risquent de peser fortement sur les dépenses des SDIS. Les départements restent les premiers financeurs et sont souvent ceux que les préfets interpellent pour mettre "la main à la poche" à la différence du bloc communal. Une mutualisation inter-sdis (au plan régional ?) devrait être envisagée notamment sur les plans administratif, comptable et RH à l'image des réseaux consulaires afin d'optimiser et de professionnaliser les fonctions supports.

Un audit financier réalisé en 2021 fait état de perspectives négatives concernant les finances du SDMIS. Des mesures d'économies budgétaires doivent être réalisées et il faudra sans doute abonder le montant des contributions 2022 à 2024 définies dans la convention de financement (+ 1 % / an à l'état actuel)

Annexe n° 4 : système d'indemnisation des SPV

Abrogeant au 1er janvier 2013 le décret n° 96-1004 du 22 novembre 1996 relatif aux vacances horaires des sapeurs-pompier volontaires, le décret n° 2012-492 du 16 avril 2012 relatif aux indemnités des sapeurs-pompier volontaires précise en dernier lieu, dans son article 1er, le périmètre des missions et actions des sapeurs-pompier volontaires ouvrant droit à une indemnisation horaire. Le montant horaire de base des indemnités est fixé en fonction des grades des sapeurs-pompier volontaires. Le montant minimal de ces indemnités correspondant au montant de l'indemnité horaire de base du grade de sapeur et le montant maximal correspondant au montant de l'indemnité horaire de base du grade d'officier. Un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget revalorise périodiquement le montant de ces indemnités.

En résumé, les systèmes d'indemnisation des sapeurs-pompier volontaires sont les suivants :

- les missions à caractère opérationnel donnent lieu à perception d'indemnités calculées en fonction du temps passé en service. Celui-ci est décompté à partir de l'alerte du sapeur-pompier volontaire jusqu'au moment où il quitte le centre d'incendie et de secours après remise en état du matériel utilisé. Des majorations existent pour les interventions la nuit, le dimanche et les jours fériés ;
- en période d'astreinte, généralement à domicile, le SPV perçoit une indemnité horaire correspondant à 9 % de l'indemnité horaire de base ;
- lorsqu'il effectue une garde dite « postée » dans un centre de secours, le SPV perçoit une indemnité comprise entre 35 et 75 % de l'indemnité horaire de base de son grade ;
- après une certaine durée d'engagement, comprise entre 15 et 20 ans de services effectifs selon le régime applicable, les anciens SPV peuvent bénéficier d'une rente annuelle complémentaire versée après sa cession d'activité, à partir de l'âge de 55 ans. Depuis le début des années 2000, plusieurs systèmes d'indemnisation se sont succédé : l'allocation de vétérance (pour les cessations d'activité avant le 1^{er} janvier 2004), l'allocation de fidélité (entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2004), la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR – du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2015) et la nouvelle PFR en vigueur pour les départs effectués depuis le 1^{er} janvier 2016.

S'agissant des dispositifs de fidélisation (rente annuelle) :

- Pour l'allocation de vétérance de 2011 à 2015, les montants versés par les SDIS ont augmenté de 21 % passant de 49,02 M€ à 59,45 M€, et ont diminué depuis, s'établissant à 55,3 M€ en 2017¹²².
- Pour la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR), les montants versés par les SDIS ont atteint environ 70 M€ par an jusqu'en 2015.

Les modalités de mise en œuvre de la NPFR ont ensuite été fixées par le décret n° 2017-912 du 9 mai 2017 relatif aux différentes prestations de fin de service allouées aux sapeurs-pompier volontaires. Les montants annuels de la NPFR versés (6,9 M€ en 2020, 8,4 M€ en 2021, 10 M€ en 2020¹²³) sont pris en charge à 50 % par l'État, l'autre moitié étant assumée par les SDIS. La rente de la NPFR est régulièrement revalorisée. La dernière augmentation de la prime a été prise par arrêté du ministre de l'intérieur du 30 décembre 2021 (+ 2 %) après avis favorable du CNEN.

La loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompier et les sapeurs-pompier professionnels, dite loi Matras, a abaissé le seuil de bénéfice de la NPFR après 15 ans de services effectifs au lieu de 20 ans précédemment.

¹²² Cour des comptes, *Les personnels des SDIS et de la sécurité civile*, rapport public thématique, mars 2019.

¹²³ Estimations de la société gestionnaire du fonds NPFR, IMPALA gestion.

Annexe n° 5 : Sigles et abréviations

ADF	: Assemblée des départements de France
AMF	: Association des maires de France
ANDSIS	: Association nationale des directeurs de services d'incendie et de secours
ANSC	: Agence du numérique de la sécurité civile
BEA	: Bras élévateur aérien
BMPM	: Bataillon de marins-pompiers de Marseille
BSPP	: Brigade de sapeurs-pompiers de Paris
CAS	: Compte d'affectation spéciale
CASDIS	: Conseil d'administration du SDIS
CCF	: Camion-citerne feux de forêts
CCR	: Camion-citerne rural
CGCT	: Code général des collectivités territoriales
CGI	: Code général des impôts
CIS	: Centre d'incendie et de secours
CNEN	: Conseil national d'évaluation des normes
CNIS	: Conférence nationale des services d'incendie et de secours
CNFPT	: Centre national de la fonction publique territoriale
CNRACL	: Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
CODIS	: Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours
CoTRRiM	: Contrat territorial de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces
CPINI	: Centre de première intervention non intégré
CS	: Centre de secours
CSP	: Centre de secours principal
CTA	: Centre de traitement de l'appel
DDT	: Direction départementale des territoires
DECI	: Défense extérieure contre l'incendie
DETR	: Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGCL	: Direction générale des collectivités locales
DGF	: Dotation globale de fonctionnement
DGS	: Directeur général des services
DGSCGC	: Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
DREAL	: direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DSID	: Dotation de soutien à l'investissement local
DSIL	: Dotation de soutien à l'investissement départemental
DSIS ²	: Dotation de soutien aux investissements structurants des SIS
DSP	: Direction des sapeurs-pompiers
EMIZ	: État-Major Interministériel de Zone
ENSOSP	: Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers
EPCI	: Etablissement public de coopération intercommunale
EPI	: Equipements de protection individuelle
ERP	: Etablissement recevant du public
ETPT	: Equivalent temps plein travaillé
FAI	: Fonds d'aide à l'investissement
FCTVA	: Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FNSPF	: Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France
FORMISC	: Formations militaires de la sécurité civile
FPT	: Fourgon pompe-tonne
FTAP	: Fonds pour la transformation de l'action publique
G24 (ou 12)	: Garde de 24 heures (ou de 12 heures)
GPEC	: Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
GVT	: Glissement vieillesse technicité
IAT	: Indemnité d'administration et de technicité
ICPE	: installation classée pour la protection de l'environnement

IFTS	: Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires
IGSC	: Inspection générale de la sécurité civile
IHTS	: Indemnité horaire pour travaux supplémentaires
INSEE	: Institut national de la statistique et des études économiques
INSIS	: Indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours
IPC	: Indice des prix à la consommation
ISS	: Indemnité de sujétions spéciales
JSP	: Jeune sapeur-pompier
LOPMI	: Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur
LRL	: Libertés et responsabilités locales
MAPTAM	: Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MEC	: Mission d'évaluation et de contrôle
NoVi	: Nombreuses victimes
NPFR	: Nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance
PATS	: Personnels administratifs, techniques et spécialisés
PICS	: Plan intercommunal de sauvegarde
PISU	: Protocole infirmier de soins d'urgence
PPCR	: Parcours professionnels, carrières et rémunérations
PPI	: Plan particulier d'intervention
RISP	: Régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires
RO	: Règlement opérationnel
RRF	: Réseau radio du futur
SAMU	: Service d'aide médicale urgente
SAP	: Secours à personne
SDACR	: Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
SDIS	: Service départemental d'incendie et de secours
SIDPC	: Service Interministériel de Défense et de Protection Civiles
SIRACEDPC	: Service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de protection civiles
SIS	: Service d'incendie et de secours
SMUR	: Service mobile d'urgence et de réanimation
SNU	: Service national universel
SPP	: Sapeur-pompier professionnel
SPV	: Sapeur-pompier volontaire
SSIAP	: Services de sécurité incendie et d'assistance à personne
SSSM	: Service de santé et de secours médical
TICPE	: Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TSCA	: Taxe spéciale sur les conventions d'assurance
VASP	: Véhicule automoteur spécialisé
VSAV	: Véhicule de secours et d'assistance aux victimes
VSR	: Véhicules de secours routier