



Le 30 janvier 2023

## Notes sur le rapport de l'IGA :

1

### **Le financement des services d'incendie et de secours : réalisations - défis – perspectives** (finalisé en octobre 2022 diffusé en janvier 2023)

#### Que retenir de ce rapport ?

- Que ce rapport n'est pas le 1<sup>er</sup> du genre.
- Que le modèle de financement est à bout de souffle.
- Que le constat du manque d'argent au moment où les défis n'ont jamais été si nombreux, est devenu partagé.
- Qu'il faudra faire des choix.
- Que l'indicateur de « performance » du délai de présentation du 1<sup>er</sup> engin a augmenté de 2 minutes.
- Que le modèle de la Sécurité Civile est au bord de la rupture.
- Que le risque climatique va peser plus encore qu'aujourd'hui dans le futur.
- Qu'aucune des pistes de financement ne fait consensus.
- Qu'une fois de plus on nous sert l'argument du poids de la rémunération des agents publics.

#### Que manque-t-il ?

- Un focus sur la diminution du parc CCF, de 1000 engins alors que la superficie de la forêt augmente et que l'aléa feu de forêts n'a jamais concerné autant de massifs.
- Les défauts de la TSCA, qui en reposant sur le nombre de véhicules à moteurs immatriculés en 2003, ne prend ni le potentiel fiscal, ni la population, ni les risques, et qu'elle donne peu aux SIS les plus fragiles, elle ne corrige pas non plus les bizarreries de l'histoire.
- La certitude que les diverses menaces qui pèsent sur le volontariat ne peuvent pas se dissiper comme par enchantement.
- Le modèle de financement où les entreprises qui génèrent le risque contribuent aux SDIS.
- La publicité que nécessite cette réflexion ne doit pas se limiter qu'aux agents des SDIS, élus locaux et nationaux et aux personnalités aux responsabilités locales ou nationales, le citoyen doit savoir où en est le système qui est présenté comme le meilleur du monde.
- Le réalisme sur les chiffres des sapeurs-pompiers volontaires annoncés par le ministère de l'intérieur, et sur l'ambition totalement farfelue de recrutements de sapeurs-pompiers volontaires.



Page 5/114 :

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'établissent 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 - BMPM.

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.



Page 6/114 :

**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.

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



P7/114 :

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 (DSIS<sup>2</sup>), 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

P8/114 :

→ **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 MAÎTRISE DE LA DÉPENSE 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

P9/114 :

**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 contribuent avec le service départemental, notamment par l'activité médicale, la formation et

P15/114 :

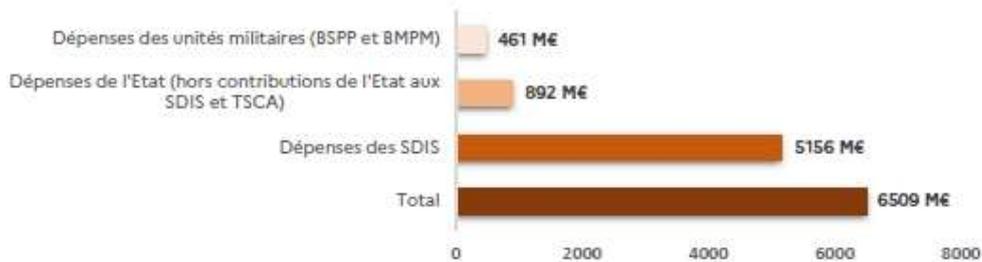
#### **Les « jalons »**

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 1996<sup>5</sup>. 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 :



P19/114 :

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'Etat ont été soustraites car figurant dans la catégorie « Dépenses de l'Etat ».

Source : Mission

P20/114 :

## 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 BMPM) 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 %
<b>Total</b>	<b>3 246</b>	<b>3 853</b>	<b>4 539</b>	<b>4 904</b>	<b>4 883</b>	<b>4 951</b>	<b>5 389</b>	<b>+ 66 %</b>

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

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.



P22/114 :

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 structurelles<sup>11</sup> s'établissait à près de 82 % des recettes réelles de fonctionnement perçues par les SDIS en 2021.

P23/114 :

#### 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 %
<b>TOTAL</b>	<b>41 388</b>	<b>47 507</b>	<b>50 145</b>	<b>51 789</b>	<b>52 190</b>	<b>51 754</b>	<b>52 562</b>	<b>+ 27 %</b>

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

P24/114 :

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 obligatoires<sup>12</sup>. 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

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).

P26/114 :

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.



P27/114 :

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-pompiers<sup>16</sup>. 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.

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'Etat 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).

P28/114 :

#### 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-CODIS<sup>19</sup> et des salles de crise.

P29/114 :

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.

Voir carte P30/114

P31/114 :

### 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.

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 prioritaires<sup>20</sup> 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 moyenne<sup>21</sup> 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 années<sup>22</sup> :

- 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.

P33/114 :

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 %
dont situations de carences	338	375	457	503	522	642	+ 90 %
dont interventions d'aide à la personne	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

Focus sur les carences

P34/114 agressions

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.



P35/114 :

## 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 :

P36/114 :

### 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 BPM 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 BPM, 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

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	Evolution 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

13

P37/114 :

### 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 DGSCGC<sup>34</sup> et est décliné dans des plans spécifiques au sein des SDIS.

P38/114 :

### 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 communaux<sup>35</sup> 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 %
<b>Total centres de secours des SDIS</b>	<b>5 571</b>	<b>5 899</b>	<b>6 051</b>	<b>5 701</b>	<b>5 645</b>	<b>5 162</b>	<b>4 979</b>	<b>-10,6 %</b>
CPI non intégrés	3 127	2 292	1 729	1 502	1 277	1 157	1 015	-67,5 %
<b>Tous centres de secours</b>	<b>8 698</b>	<b>8 191</b>	<b>7 780</b>	<b>7 203</b>	<b>6 922</b>	<b>6 319</b>	<b>5 994</b>	<b>-31,1 %</b>

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 centres<sup>36</sup> 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 :

P39/114 :

### 2.3.2 La modernisation des équipements

P40/114 :

	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

La formation de base du SPV prend aujourd'hui autour de 25 jours dans lesquels trois modules se dégagent<sup>40</sup> 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 :

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 ;



P41/114 :

- 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	Evolution 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 %
<b>Total</b>	<b>200 642</b>	<b>205 112</b>	<b>207 012</b>	<b>210 102</b>	<b>211 340</b>	<b>217 172</b>	<b>+ 16 530</b>

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

Source : Mission à partir des données DGSCGC

P42/114 :

### 2.3.4 Un cadre de planification structuré et modernisé

P43/114 :

#### 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 diminué<sup>53</sup> mais on note le triplement du nombre des infirmiers<sup>54</sup>. 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.

#### Détails SSSM

##### 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 cadres<sup>55</sup>. La départementalisation a entraîné la définition d'organigrammes devant couvrir l'ensemble des champs du commandement et de la gestion<sup>56</sup>. La

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



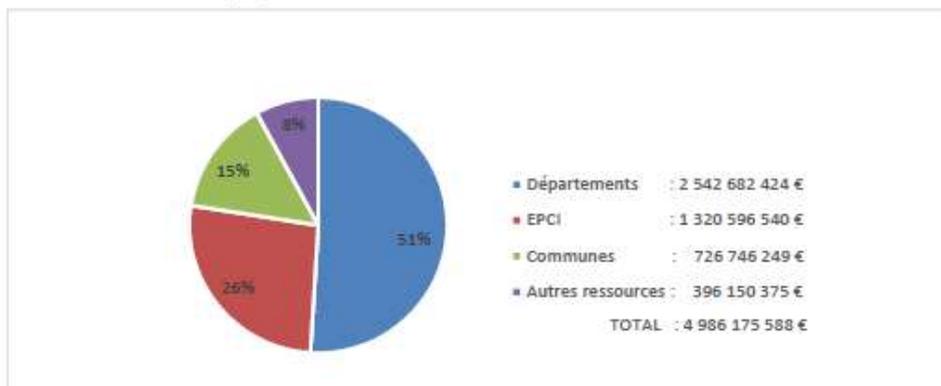
P47/114 :

### 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.

16

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



P48/114 :

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%.

P49/114 :

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 consommation<sup>61</sup>. 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.

P50/114 :

#### 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 terrains<sup>62</sup> 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'agrèger 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.



P51/177 :

### 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.

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-ADF<sup>64</sup>. 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.]

P52/114 :

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

P53/114 :

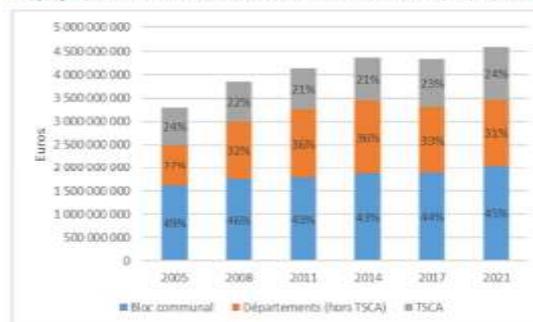
### 3.3 L'Etat : un contributeur peu visible et pourtant essentiel

#### 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'Etat transfère aux départements deux fractions distinctes du produit de la taxe sur les conventions d'assurances (TSCA)<sup>66</sup> en compensation d'une part, des nouvelles compétences qui leur sont attribuées<sup>67</sup>, 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 crédits<sup>68</sup> 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.

P54/114 :

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

P58/114 :

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

P61/114 :

#### 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).

P64/114 :

#### 4.1.2.2 Les principaux véhicules d'intervention

Les parcs des principaux matériels<sup>85</sup>, 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

P65/114 :

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'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

P66/114 :

#### 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.

→ 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.

P67/114 :

#### 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 complexes<sup>88</sup>, 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

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 départements<sup>90</sup> traditionnellement exposés aux feux de forêts. Les Bouches-du Rhône disposaient, en 2020, de 259 CCF<sup>91</sup>, tandis qu'on en



comptait 25 en Indre-et-Loire et dans l'Oise, 26 dans les Côtes d'Armor, 39 dans le Puy-de-Dôme, 40 en Ile-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.

P69/114 :

→ 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.

Page 70/114 :

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

Tableau 29 : Evolution des effectifs de sapeurs-pompiers volontaires

	2002	2005	2008	2011	2014	2017	2021	Evolution 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 %
<b>Effectif SPV total</b>	<b>202 608</b>	<b>204 033</b>	<b>197 835</b>	<b>195 232</b>	<b>193 751</b>	<b>194 975</b>	<b>197 756</b>	<b>- 2 %</b>

Source : Mission d'après les données de la DGSCGC

La départementalisation n'a pas entraîné de phénomène majeur de désaffection pour le volontariat.

P71/114 :

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 réalisation<sup>36</sup> 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 €)<sup>97</sup> ;
- 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 SPV<sup>98</sup>. 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 excessive<sup>99</sup>. La mission a pu constater que la plupart des SDIS

#### P72/114 :

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

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.

#### P73/114 :

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 2021<sup>100</sup>, 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-pompier volontaires constituent du temps de travail qui dès lors s'ajoute à celui de l'activité professionnelle du SPV.



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 607<sup>102</sup> 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 compenser<sup>103</sup> 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.

P74/114 :

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

P76/114 :

#### 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.

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

##### 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)

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



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

#### 4.3.2.4 Les autoroutes désormais gratuites pour les pompiers en intervention

### 4.3.3 Des progrès en matière de mutualisation qui restent à développer

P79/114 :

#### 4.4.1 Le déverrouillage des contributions du bloc communal

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

P80/114 :

#### 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

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).

24

P81/114 :

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

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

P83/114 :

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

Voir détails

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

P85/114 :

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.

P91/114 :

### Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

Mais aucun représentant des organisations syndicales sera cité, ils ne doivent pas être des personnes, ils ont pourtant été reçus en mai 2022, les propos portés ici :

<https://www.cgtdessdis.com/audition-du-23-mai-2022-a-9h30-du-collectif-cgt-des-sdis-par-liga-sur-le-financement-des-services-dincendie-et-de-secours/>