

Paris, le 23 mai 2023

Synthèse du rapport d'évaluation de l'adéquation des moyens des services départementaux d'incendie et de secours à leurs missions et aux défis à venir

présenté par **M. Florian Chauche**,
rapporteur spécial des crédits du programme 161 *Sécurité civile*

Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) représentent la majorité des dépenses publiques de sécurité civile, soit 5,41 milliards d'euros en 2021 ¹, l'État contribuant pour sa part à hauteur de 1,29 milliards d'euros au titre de l'ensemble des programmes budgétaires figurant dans le document de politique transversale « Sécurité civile » annexé au projet de loi de finances pour 2022.

Alors que les dépenses des SDIS, quasi-exclusivement financées par les collectivités territoriales, s'inscrivent dans une tendance haussière depuis leur création, leur modèle de financement atteint ses limites. De fait, la multiplication des missions des SDIS entraîne une sur-sollicitation des forces de sécurité civile limitant drastiquement leur marge de manœuvre. Dans ce contexte, la saison des feux 2022, exceptionnelle par son ampleur, a rappelé aux SDIS les défis que pose le changement climatique pour lesquels nos forces d'intervention ne sont pas encore prêtes. Dès lors, le mode de financement des SDIS doit être repensé, non seulement pour assurer leur bon fonctionnement mais aussi pour anticiper les crises à venir.

L'augmentation des dépenses des SDIS, renforcée à terme par le changement climatique (I) et les dysfonctionnements actuels du modèle de sécurité civile (II) impliquent donc une remise à plat du financement des services départementaux d'incendie et de secours (III).

¹ Dont 4,51 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement et 0,89 milliards d'euros de dépenses d'investissement selon la DGFIP, hors brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPPM).

1/ DES DÉPENSES EN PROGRESSION AMENÉES À S'AGGRAVER AVEC LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

➤ Les dépenses des SIS s'affichent en hausse constante

– Les SDIS affichent une progression totale de leurs dépenses de 66,5 % entre 2002 et 2021 et, plus particulièrement, de 11 % entre 2016 et 2021.

– Les dépenses de fonctionnement des SDIS sont constituées en majorité de frais de personnel (83 % en moyenne). **Entre 2002 et 2021, les charges de personnel des SDIS ont augmenté de 108 %.** Cette hausse est imputable à une augmentation des effectifs permanents (sapeurs-pompiers professionnels et personnels administratifs et techniques spécialisés) sur le début de la période puis à une progression soutenue de leur rémunération. La hausse des effectifs découle notamment du processus de départementalisation mais également de facteurs externes comme l'application de la réglementation relative à la réduction du temps de travail. L'augmentation notable des rémunérations traduit la reconnaissance et la valorisation de la dangerosité du métier de sapeur-pompier.

– **La mise à niveau des équipements des SDIS a entraîné une augmentation des dépenses d'investissement significative depuis 2016 (+ 34 % entre 2016 et 2021 hors remboursement de la dette).** Ces investissements sont quasi exclusivement constitués de dépenses d'équipement (construction, véhicules et matériel d'incendie et de secours principalement). Les SDIS ont eu recours à l'emprunt pour financer ces investissements mais sont parvenues à maîtriser leur encours de dette et affichent une capacité d'autofinancement satisfaisante.

– Dans ce bilan national, il convient toutefois de souligner **une forte disparité géographique qui se traduit par une surreprésentation des SDIS du pourtour méditerranéen** appartenant à l'Entente Valabre, un établissement public qui réunit 31 membres (15 départements, 15 SDIS et la collectivité territoriale de Corse) à la pointe de la compétence en matière de sécurité civile en France et en Europe.

➤ Le changement climatique induit une augmentation significative des dépenses des SDIS

– L'Institut de l'Économie pour le Climat (I4CE) estime que le changement climatique aura une incidence significative sur les dépenses globales engagées par les acteurs publics et privés de la sécurité civile. **Son hypothèse – qualifiée de conservatrice – prévoit une hausse d'au moins 115 millions d'euros par an des besoins de financement.**

– S'il est très difficile de tracer des prévisions fines quant aux effets du changement climatique sur la sécurité civile, **ceux-ci sont déjà visibles après la saison des feux 2022** qui a témoigné d'une large augmentation des surfaces sensibles aux feux de forêt et d'une mobilisation sans précédent des forces et des moyens de la sécurité civile.

– En outre, dans son rapport d’octobre 2022 « *Le financement des services d’incendie et de secours : réalisations - défis – perspectives* »², l’Inspection générale de l’administration (IGA) note que le **seul maintien à niveau des moyens de la sécurité civile nécessitera un effort financier supplémentaire**. Cet état de fait témoigne du sous-investissement en matière d’équipements de lutte contre les incendies qui a marqué la dernière décennie.

2/ UN MODÈLE DE SÉCURITÉ CIVILE EN GRANDE DIFFICULTÉ

➤ Une sur-sollicitation des SDIS qui mène à une perte de sens pour les sapeurs-pompiers

– Les SDIS ont connu une hausse du nombre de leurs interventions depuis une quinzaine d’année : **entre 2005 et 2021, le nombre d’interventions des SDIS a crû de 29,7 %**. Cette augmentation est principalement portée par les opérations de secours à personne qui constituent en 2021 près de 80 % des interventions. Cette évolution se traduit par une sur-sollicitation exprimée par les sapeurs-pompiers et observable par un **allongement du délai moyen d’intervention**. En effet, si le temps de traitement de l’appel reste stable, celui du délai moyen d’arrivée des secours a connu, depuis 2016, un allongement d’environ 2 minutes. Il s’agit là d’une moyenne qui masque des disparités importantes en fonction des territoires. En outre, l’arrivée des secours ne correspond pas nécessairement à l’arrivée des moyens adéquats pour résoudre le problème.

– **Si le secours à personne (SAP) fait partie intégrante des missions d’urgence des SDIS, ces derniers sont sollicités pour des interventions qui, en pratique, n’en relèvent pas**, à l’image des interventions « d’aide à la personne » ou des carences ambulancières. Ces dernières ont par ailleurs connu une revalorisation de leur indemnisation qui demeure toutefois bien inférieure au service rendu. Ces opérations qui n’appartiennent pas au cœur des missions d’urgence des SDIS représentent aujourd’hui plus d’une intervention sur cinq : il s’agit là d’un dévoiement des missions des sapeurs-pompiers qui constitue un problème prioritaire pour votre rapporteur.

– Cette situation conduit à **une perte de sens pour les sapeurs-pompiers professionnels et à une crise de vocation pour les sapeurs-pompiers volontaires**. Globalement, cela se traduit par une moindre attractivité de la profession.

➤ L’inadéquation du modèle aux enjeux à venir

– À court terme, les sapeurs-pompiers font part de leur **inquiétude au sujet de la période des Jeux olympiques et paralympiques 2024**. Les forces de sécurité civile seront très mobilisées pour cet événement qui se déroulera par ailleurs au cœur de la saison des feux 2024. De nombreux sapeurs-pompiers volontaires pourraient en outre être amenés à assumer des activités professionnelles pendant la période des Jeux et ne seront donc pas disponibles, ce qui risque d’accroître encore le manque de moyens humains pour cet événement international.

² P. Sauzey, P. Jannin, T. Montbabut, *Le financement des services d’incendie et de secours : réalisations – défis – perspectives*, Inspection générale de l’administration, Octobre 2022.

– Plus généralement, **les moyens des SDIS apparaissent inadaptés pour affronter les prochaines saisons des feux**. À titre d'exemple, si le parc de véhicules des SDIS a grandi, le nombre de camion-citerne feux de forêt (CCF) a lui diminué, passant de 5 117 en 2002 à 3 845 en 2020 alors même que les CCF sont essentiels dans la lutte contre les feux de forêt.

– **Cette inadaptation est très différenciée selon les territoires**. Les SDIS habitués aux épisodes de feux de forêt intenses sur le pourtour méditerranéen ont développé un niveau de formation et de pratiques en pointe par rapport à d'autres départements jusqu'ici plutôt épargnés par les incendies. Ainsi, 45 % du parc national de CCF est regroupé dans seulement 16 départements.

3 | LE FINANCEMENT DES SDIS DANS L'IMPASSE

➤ Le financement partagé entre départements et bloc communal doit être remis à jour

– **Les départements sont les financeurs majoritaires des SDIS**, leurs contributions représentant désormais près de 55 % des ressources des SDIS. La contribution des communes et des intercommunalités étant, en vertu de la loi, gelée dans la limite de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation, **les départements assument la plus grande partie de la hausse des dépenses des SDIS depuis l'exercice 2003**. Ainsi, les contributions du bloc communal au financement des SDIS représentent moins de 2 % de ses dépenses quand elles s'élèvent à environ 5 % des dépenses des départements.

– **Les contributions des collectivités territoriales sont entourées d'une certaine complexité et suivent des règles qui ne sont pas toujours en lien avec des critères pertinents**. Les critères de répartition de la contribution aux SDIS entre communes du même bloc communal, déterminés par le conseil d'administration de chaque SDIS, sont très variables d'un SDIS à l'autre. Certaines répartitions sont figées depuis plusieurs années sans prendre en compte l'évolution de la population ou du potentiel financier de la commune.

– La contribution des départements est financée par une fraction de la taxe sur les conventions d'assurances (TSCA) transférée par l'État mais s'élève en réalité à un niveau supérieur à cette fraction. **Le montant de TSCA versé à chaque département repose sur des critères qui apparaissent aujourd'hui obsolètes** (nombre d'immatriculations dans le département au 31 décembre 2003). Il manque par ailleurs de lisibilité, de nombreux acteurs éprouvant de grandes difficultés à connaître son niveau. Votre rapporteur spécial prône donc une mise à jour de la clef de répartition entre départements ainsi qu'une plus grande transparence quant aux montants versés.

➤ Pour faire face à la hausse prévisible des dépenses des SDIS, l'État doit renforcer son soutien financier

– **L'État soutient le financement des SDIS par différents vecteurs**, en particulier via le programme budgétaire 161 et à travers certaines dépenses exceptionnelles annoncées après la catastrophe qu'a été la saison des feux 2022 (notamment le pacte capacitaire à hauteur de 150 millions d'euros).

– **Toutefois, ce soutien demeure insuffisant et le rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA) d'octobre 2022 le rappelle : le financement des SDIS est « à bout de souffle »**. Dès lors votre

rapporteur spécial formule plusieurs recommandations ci-après pour garantir la soutenabilité financière des SDIS pour les années à venir.

Les principales recommandations du rapport en faveur du financement des SDIS :

- Augmenter la fraction de TSCA reversée aux départements par l’État et engager une réflexion sur la hausse du taux de TSCA en fonction du prix d’achat des véhicules.
- Renforcer la lisibilité et actualiser le mode de calcul du montant de TSCA reversée aux départements afin qu’il tienne mieux compte de la situation de chacun.
- Créer une contribution directe des compagnies d’assurance au financement des SDIS valorisant le bénéfice que tirent les compagnies d’assurance de l’activité de secours aux personnes et aux biens menée par les sapeurs-pompiers.
- Engager une réflexion sur les conditions du dégel de la contribution du bloc communal au financement des SDIS.
- Instituer une contribution additionnelle à la taxe de séjour pour les départements touristiques qui connaissent une augmentation significative des interventions des SDIS du fait de l’afflux de touristes. Celle-ci pourrait s’accompagner d’une augmentation du tarif plafond de la taxe de séjour pour les palaces et les hôtels 5 étoiles.
- Revaloriser le montant des indemnités de carences ambulancières à hauteur de leur coût réel afin de favoriser la limitation de ce type d’intervention ne relevant pas des missions des sapeurs-pompiers.
- Mieux organiser la mutualisation des moyens et des achats des SDIS afin de permettre des économies d’échelle.