



Délégation aux collectivités territoriales
et à la décentralisation

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

Mission « flash » sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

Communication de MM. Xavier Batut et Jocelyn Dessigny, députés

—

Mercredi 22 mai 2024

15h

Sommaire

PREMIÈRE PARTIE : LES FAIBLESSES DU MODÈLE ACTUEL DE FINANCEMENT DES SDIS	9
I. DES DÉPENSES DIFFICILES À MAÎTRISER QUI DEVRAIENT CONTINUER DE CROÎTRE DANS LES PROCHAINES ANNÉES.....	9
A. UNE FRAGILITÉ DES BUDGETS DES SDIS LIÉE À LA PROGRESSION CONTINUE DES CHARGES, NOTAMMENT AU NIVEAU DE LA MASSE SALARIALE	9
1. La départementalisation des SDIS s’est accompagnée d’une importante mise à niveau des dépenses dans les années 2000 et 2010	10
2. En dépit d’une santé financière globalement satisfaisante, les budgets des SDIS se caractérisent par des marges de manœuvre limitées en raison du poids des dépenses de personnel.....	14
B. UNE TENDANCE HAUSSIÈRE QUI NE DEVRAIT PAS S’INTERROMPRE DANS LES DÉCENNIES À VENIR EN RAISON DU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET DE LA DÉSERTIFICATION MÉDICALE	17
1. Les SDIS sont aujourd’hui dans l’obligation de renforcer leurs moyens matériels et humains afin de faire face aux effets du changement climatique.....	18
2. La désertification médicale et le vieillissement de la population engendrent un risque réel de saturation des SDIS dans certains territoires	20
II. UN SYSTÈME DE FINANCEMENT QUI APPARAÎT DE PLUS EN PLUS À BOUT DE SOUFFLE.....	24
A. L’ÉQUILIBRE FRAGILE DES CONTRIBUTIONS ATTRIBUÉES RESPECTIVEMENT PAR LE DÉPARTEMENT ET PAR LE BLOC COMMUNAL	24
1. La montée en puissance du financement départemental, soutenue par l’État, a tendance à ralentir depuis quelques années	25
2. La contribution du bloc communal progresse dans le cadre d’un équilibre subtil entre communes et intercommunalités	28
B. LES PERSPECTIVES INTÉRESSANTES, QUOIQUE LIMITÉES, D’UNE DIVERSIFICATION DES SOURCES DE FINANCEMENT DES SDIS	31
1. Le recours à d’autres sources de financement, public comme privé, a vocation à demeurer minoritaire.....	31
2. Pour séduisante qu’elle soit, la piste de la « valorisation du sauvé » n’apparaît pas, pour le moment, comme une source de financement viable des SDIS.....	36

SECONDE PARTIE : LES VOIES D'UNE RÉSORPTION DURABLE DES DIFFICULTÉS DE FINANCEMENT DES SDIS 40

I. LA NÉCESSAIRE CONSOLIDATION DES MOYENS ALLOUÉS AUX DÉPARTEMENTS POUR LE FINANCEMENT DES SDIS	40
A. L'ATTRIBUTION AU DÉPARTEMENT DE NOUVELLES POSSIBILITÉS D'ACTION AU TRAVERS D'UN RENFORCEMENT SIGNIFICATIF DE SES RECETTES FISCALES.....	40
1. L'élargissement de la fraction de TSCA affectée aux départements permettra de leur redonner les marges de manœuvre indispensables au soutien des SDIS.....	40
2. La création d'une nouvelle part départementale additionnelle à la taxe de séjour associera plus étroitement les touristes, notamment étrangers, au financement des services d'incendie et de secours.....	44
B. UNE RÉFORME DES MÉCANISMES DE RÉPARTITION DES CONTRIBUTIONS AU SEIN DU BLOC COMMUNAL DONT LA PART DANS LE FINANCEMENT DES SDIS SERAIT PLAFONNÉE	48
1. Le gel de la contribution du bloc communal couplé à la révision des clefs de répartition en vigueur contribuerait à alléger l'effort financier des petites communes	48
2. La mise en place d'un fonds de péréquation alimenté par la dynamique de la TSCA pour aider les départements à financer les SDIS soumis à de fortes tensions	50
II. LES MESURES STRUCTURELLES SUSCEPTIBLES DE CONTENIR LA PROGRESSION DES DÉPENSES DES SDIS.....	53
A. L'INDISPENSABLE RECENTRAGE DES SDIS SUR LEUR CŒUR DE MÉTIER EN MATIÈRE DE SECOURS À LA PERSONNE	53
1. Les SDIS doivent, autant que possible, être dégagés de la responsabilité des transports sanitaires urgents	53
2. En contrepartie, les efforts tendant à la revalorisation du métier d'ambulancier doivent être poursuivis	57
B. LES AVANTAGES OFFERTS PAR LA COORDINATION ET LA MUTUALISATION DES MOYENS	59
1. La mise en place d'outils de coordination opérationnelle au niveau du département est de nature à réduire sensiblement les « sur-sollicitations » des SDIS.....	60
2. La mutualisation des moyens peut, dans une certaine mesure, aider les SDIS à contenir la progression de leurs dépenses.....	63
ANNEXES.....	66
Annexe 1 : Synthèse des recommandations des rapporteurs	66
Annexe 2 : Personnes entendues par les rapporteurs	68
Annexe 3 : Liste des SDIS qui ont participé à l'enquête des rapporteurs	70

Monsieur le président,

Chers collègues,

Symboles du « **courage** et du **dévouement** » selon la célèbre devise issue de la médaille créée sous le règne de Louis XVIII, les sapeurs-pompiers sont une profession dont la popularité n'a jamais été démentie depuis le XIX^{ème} siècle. Dans un sondage effectué par l'Institut français d'opinion publique (IFOP) en 2017 sur les services publics de proximité, ils recueillaient auprès de la population française **un taux de satisfaction de 96 %**, loin devant les métiers sanitaires et sociaux (80 %) et les policiers municipaux (75 %) ⁽¹⁾. Les terribles incendies qui ont dévasté plus de 30 000 hectares en Gironde au cours de l'été 2022 ont démontré, une fois de plus, le **professionnalisme** des sapeurs-pompiers grâce auxquels **aucune victime n'a été déplorée**.

Pour autant, les « **héros** » se montrent de plus en plus « **fatigués** » ⁽²⁾ : comme l'a souligné le colonel Frédéric Pignaud, directeur du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Saône-et-Loire, au micro de Radio France en 2023 ⁽³⁾, il existe un « **décalage** » entre les motivations qui poussent un jeune à entrer dans une caserne de pompiers et la nature même des missions effectuées : « **On peut nous appeler pour n'importe quoi**. Pour un chat coincé dans un arbre, parce qu'une personne, avec un fauteuil roulant électrique, est tombée en panne sur un trottoir, et on nous appelle pour venir dépanner cette personne » ⁽⁴⁾. En 2021, plus de 80 % des 4,68 millions d'interventions des SDIS relevaient du secours d'urgence aux personnes ⁽⁵⁾, soit environ **7 interventions toutes les minutes en France**. Comme l'a indiqué le ministre de l'intérieur, M. Gérald Darmanin, à l'ouverture du « **Beauvau de la sécurité civile** » le 23 avril dernier, « le modèle est solide, mais il est aussi en tension ».

À l'unisson de l'immense majorité de nos concitoyens, nous considérons que **le modèle français de sécurité civile doit être conforté**, ce qui suppose de donner aux sapeurs-pompiers les moyens nécessaires à la réalisation des tâches constitutives de leur « **cœur de métier** ».

Notre mission « *flash* », mise en place le 20 décembre dernier au sein de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de l'Assemblée nationale, doit permettre au Parlement d'apporter sa **contribution** aux réflexions du « Beauvau de la sécurité civile » sur les **moyens financiers** des SDIS.

(1) « *Les Français et leur service public de proximité* » (IFOP pour la Mutuelle nationale territoriale et la Société mutuelle d'assurance des collectivités locales (SMACL) en mars 2017.

(2) « *Retour de flammes : les pompiers, des héros fatigués* » (Romain Pudal, sociologue - 2016).

(3) Émission diffusée le 23 avril 2023 sur France Inter.

(4) *Op. cit.*

(5) Données issues de l'Inspection générale de l'administration (IGA).

Les **recommandations** que nous formulons ont vocation à alimenter les travaux du « cinquième chantier transversal » qui sera lancé au **début du mois de juin prochain** sur « la gouvernance, le financement et les moyens des acteurs de la sécurité civile. »

Ainsi, la mission « *flash* » s'est fixé pour objectif d'évaluer, dans un premier temps, la **soutenabilité** sur le long terme du modèle de financement des SDIS puis, dans un second temps, d'envisager des **pistes d'élargissement des ressources** et de **maîtrise des dépenses**. À titre de simplification, nous avons choisi de nous concentrer sur les SDIS de droit commun, à l'exclusion des **situations particulières** des territoires ultramarins, de Paris et de Marseille ⁽¹⁾.

À cette fin, nous avons auditionné **les services de l'État concernés**, qu'il s'agisse de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), de la direction générale des collectivités locales (DGCL) ou, s'agissant plus particulièrement des ressources fiscales, de la direction du budget et de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Nous avons également entendu les **associations représentatives de la profession**, en particulier la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) et l'Association nationale des directeurs et directeurs-adjoints des services d'incendie et de secours (ANDSIS), la **Conférence nationale des services d'incendie et de secours** (CNSIS), la Fédération des sociétés d'assurance **France Assureurs** ainsi que l'Inspection générale de l'administration (IGA), auteur d'un rapport sur le financement des SDIS en 2022. Les associations d'élus locaux les plus intéressées, à savoir Départements de France et l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF), ont, bien entendu, été sollicitées.

Nous avons, enfin, mis un point d'honneur à **recueillir le point de vue des SDIS eux-mêmes**. Deux d'entre eux (Aisne et Seine-Maritime) ont, ainsi, été auditionnés. Une enquête statistique a, par ailleurs, été menée auprès de l'ensemble des SDIS du territoire métropolitain : **70 d'entre eux ont apporté une réponse écrite**, ce qui a permis au secrétariat de la délégation d'exploiter ces données de manière globale.

Le premier enseignement que l'on peut tirer de nos travaux réside dans l'ambivalence des finances des SDIS, à la fois **dynamiques** et **fragiles**. Alors qu'ils étaient, depuis la loi « municipale » du 5 avril 1884, gérés au niveau communal, les SDIS ont profité de la départementalisation opérée par la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 pour **se mettre à niveau** et, ainsi, faire face efficacement à l'accroissement du nombre de leurs interventions, notamment au titre du **secours d'urgence aux personnes**, dans les années 2000 et 2010.

(1) Les sapeurs-pompiers de Paris et de Marseille relèvent d'un régime militaire (cf. page 10 infra).

Néanmoins, le **poids élevé des dépenses de personnel**, qui représentent en moyenne 80 % de la section de fonctionnement, diminue les marges de manœuvre des SDIS alors même que se profile le risque d'une « **sur-sollicitation** » liée aux effets du changement climatique et de la désertification médicale. Des départements autrefois peu impactés par les incendies se voient aujourd'hui contraints de s'équiper en **fourgons pompes tonnes** et en **camions citernes** pour un coût de **plusieurs millions d'euros**. Dans d'autres départements, c'est l'assistance aux personnes âgées qui mobilise de plus en plus d'effectifs : selon le SDIS du Nord, les interventions pour « **relevage** » d'une personne ayant chuté se sont, ainsi, accrues de 121 % entre 2015 et 2023 dans ce département. Nous avons, par ailleurs, pris note des inquiétudes exprimées par la profession au sujet du **volontariat**, qui pourrait être fragilisé par l'application de la directive de l'Union européenne sur le temps de travail du 4 novembre 2003 si le droit européen ne reconnaît pas **la spécificité de l'engagement**.

Face à un risque de véritable « **engorgement** » des SDIS, le système de financement apparaît de moins en moins capable d'assurer aux sapeurs-pompiers qu'ils pourront maintenir leur qualité de service dans les décennies à venir. Le **département** est, certes, devenu dans les années 2000 le **principal financeur** des SDIS avec, notamment, **l'appui décisif fourni par l'État** par l'article 53 de la loi de finances pour 2005 au travers du transfert d'une partie du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) à hauteur de **1,35 milliard d'euros** en 2023. Contrairement à ce que l'on aurait pu penser, la quasi-totalité des départements versent aux SDIS des dotations **bien supérieures** à ce qu'ils perçoivent au titre de la TSCA. Néanmoins, le rythme actuel des dépenses est tel qu'ils ont de plus en plus de mal à **suivre la dynamique**. Au cours des dernières années, le bloc communal est parvenu à compenser partiellement, mais le **plafonnement** de leurs dotations par la loi limite leurs marges de manœuvre.

Confrontés à un « mur » de financement, les SDIS essaient actuellement de **diversifier** leurs sources de financement. Les **produits de gestion** et les **subventions d'investissement** peuvent représenter des options intéressantes, mais leur part dans les budgets des SDIS ne peut que rester marginale. Par ailleurs, de nombreux SDIS ont évoqué la piste d'une « **valorisation du sauvé** », qui consisterait à faire financer les sociétés d'assurance à hauteur des coûts matériels et humains « évités » par l'action des sapeurs-pompiers. Pour séduisante qu'elle soit, cette « valeur » ne nous paraît pas, en l'état des réflexions sur le sujet, suffisamment **robuste** pour être utilisée comme une nouvelle source de financement des SDIS.

À partir de ces différents constats, nous avons ainsi estimé que les difficultés de financement des SDIS ne pouvaient être résolues que par **une implication nouvelle du département**, ce qui suppose de renforcer ses recettes fiscales de manière significative.

La **première mesure** que nous préconisons consisterait à revenir sur l'affectation à la **Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)** d'une fraction de la TSCA perçue sur l'assurance des véhicules terrestres à moteur. Ce transfert, lié initialement à l'assujettissement à la taxe des contrats d'assurance maladie complémentaire en 2011, a aujourd'hui perdu sa justification avec la mise en place d'un régime d'exonération en 2016, ce qui plaide pour une **réallocation au profit des SDIS via les départements**. Dans l'hypothèse d'une réaffectation complète, le gain pour les départements s'élèverait à **plus d'un milliard d'euros par an**. Dans une optique similaire, nous suggérons également de ne pas prolonger au-delà du 31 décembre 2024 le régime d'exonération totale ou partielle dont bénéficient les **véhicules électriques** depuis 2021.

Par ailleurs, comme **l'afflux de visiteurs** dans les zones touristiques s'accompagne souvent d'un surcroît d'activité au titre du secours aux personnes, il est proposé de faire contribuer les **touristes**, en particulier **étrangers**, au financement de services dont ils profitent sans les payer. L'instauration d'une **taxe additionnelle départementale à la taxe de séjour** perçue par les communes et leurs groupements, au taux de 20 %, permettrait aux départements de bénéficier d'environ **50 millions d'euros** de ressources complémentaires par an.

Comme le département pourrait, ainsi, s'affirmer de nouveau comme le principal financeur des SDIS, il nous paraît logique **d'alléger** en conséquence l'effort du **bloc communal**, qui serait « gelé » à son niveau de 2024 sans possibilité de réévaluation. En outre, afin de permettre aux départements les plus sujets à des « sur-sollicitations » de pouvoir bénéficier de la dynamique d'évolution du produit de la TSCA, nous proposons la création d'un **fonds de péréquation** dont les crédits, issus de la hausse du produit de la taxe à compter de 2024, seraient répartis selon des **critères objectifs de nature financière et opérationnelle** en lieu et place de l'actuelle clef de répartition, calculée à partir du nombre d'immatriculations de véhicules terrestres à moteur au 31 décembre 2003.

L'accroissement des ressources des SDIS apparaît donc comme une **nécessité impérieuse**. Cela ne signifie pas pour autant que les services seraient exemptés de tout effort de maîtrise des dépenses. Nous estimons que celles-ci peuvent être contenues par une série de **mesures structurelles** portant sur les activités des SDIS.

La **première** des priorités consisterait, naturellement, à **recentrer les SDIS sur leur cœur de métier** en matière de secours aux personnes, c'est-à-dire à les décharger d'une part importante des transports sanitaires urgents. Indéniablement, la réforme de la **garde ambulancière** opérée par le décret n° 2022-631 du 22 avril 2022 a permis d'accroître les plages horaires où le service d'aide médicale d'urgence (SAMU) peut s'appuyer sur des ambulanciers privés.

Il nous paraît nécessaire **d’aller plus loin** en rendant **plus pénalisant financièrement** le recours aux SDIS pour carence ambulancière ou sur les créneaux horaires qui restent non couverts par une garde ambulancière. En contrepartie, il convient de s’assurer de la présence d’ambulanciers en nombre suffisant, ce qui suppose la poursuite des **efforts de revalorisation du métier**.

La **mutualisation** des moyens et la **coordination opérationnelle** offrent également des pistes d’économies intéressantes sans qu’il soit pour autant nécessaire de rendre ces mesures obligatoires. Nous appelons le Gouvernement à tirer profit de l’achèvement du déploiement du système NexSIS-18-112 ⁽¹⁾ pour « sauter le pas » en direction d’un numéro unique d’urgence (« 112 ») et, ainsi, promouvoir auprès des SDIS l’intérêt des **plateformes communes avec le SAMU**.

* * *

Près de trente ans après la loi de « départementalisation », le système de financement des SDIS est **à la croisée des chemins**. Alors que se profile une nouvelle montée en puissance des secours d’urgence aux personnes, les sapeurs-pompiers restent l’incarnation d’un **service public** dont il convient de préserver la **qualité** et la **réactivité**. Les **douze recommandations** inscrites en annexe à notre rapport, dont certaines ont vocation à trouver une traduction législative dans le prochain projet de loi de finances (PLF), ont pour seul fil directeur le souci de **conforter le modèle français de sécurité civile**.

(1) Cf. pages 33 et 62 *infra*.

PREMIÈRE PARTIE : LES FAIBLESSES DU MODÈLE ACTUEL DE FINANCEMENT DES SDIS

Le système actuel de financement des SDIS paraît de plus en plus à bout de souffle en raison de **l'incapacité croissante** des collectivités territoriales à couvrir des besoins opérationnels en **constante augmentation** et des perspectives limitées de **diversification** des ressources.

I. DES DÉPENSES DIFFICILES À MAÎTRISER QUI DEVRAIENT CONTINUER DE CROÎTRE DANS LES PROCHAINES ANNÉES

Les budgets des SDIS se caractérisent par des **dépenses très dynamiques**, en particulier au niveau de la **masse salariale**, depuis la départementalisation opérée à la fin des années 1990. Les effets du changement climatique et de la désertification médiane devraient contribuer à **accroître la pression opérationnelle** sur les SDIS dans les décennies à venir.

A. UNE FRAGILITÉ DES BUDGETS DES SDIS LIÉE À LA PROGRESSION CONTINUE DES CHARGES, NOTAMMENT AU NIVEAU DE LA MASSE SALARIALE

Historiquement, les sapeurs-pompiers ont été gérés au niveau **communal** avant d'être progressivement intégrés à l'échelon **départemental**, en particulier au travers de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996. Si la départementalisation a permis aux SDIS de faire face à l'accélération des sollicitations au titre du secours aux personnes au début des années 2000, les **dépenses de personnel** ont acquis aujourd'hui un poids important qui diminue d'autant leurs marges de manœuvre.

1. La départementalisation des SDIS s'est accompagnée d'une importante mise à niveau des dépenses dans les années 2000 et 2010

Si l'on excepte la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et le bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM), qui sont des unités militaires placées respectivement sous l'autorité du préfet de police de Paris et du maire de Marseille, les missions de « prévention », de « protection » et de « lutte contre les incendies » incombent à des « services d'incendie et de secours »⁽¹⁾ regroupés, selon la définition donnée par le code général des collectivités territoriales (CGCT) en son article L. 1424-1, au sein d'un **établissement public départemental**, dénommé « service départemental d'incendie et de secours » (SDIS).

Bien que les sapeurs-pompiers professionnels soient des fonctionnaires territoriaux⁽²⁾, les SDIS se caractérisent par une **direction bicéphale** reflétant la **dualité des responsabilités** en matière de sécurité civile. Le directeur départemental et le directeur adjoint, qui sont des sapeurs-pompiers, sont placés sous l'autorité du préfet pour la « **direction opérationnelle** » des services d'incendie et de secours et sous l'autorité du président du conseil d'administration pour « la **gestion administrative et financière** » de l'établissement⁽³⁾.

Alors que la direction des opérations de secours fait intervenir plusieurs strates selon l'ampleur du sinistre ou de la catastrophe⁽⁴⁾, les compétences administratives sont concentrées au niveau du **conseil d'administration**, assisté d'une commission administrative et technique⁽⁵⁾. Ce conseil est présidé par le **président du conseil départemental**⁽⁶⁾, matérialisant ainsi la pleine et entière départementalisation de la gestion des services d'incendie et de secours.

(1) Art. L. 1424-2 du CGCT.

(2) « Les sapeurs et caporaux de sapeurs-pompiers professionnels constituent un cadre d'emplois [...] de catégorie C [...] soumis aux dispositions du décret n° 2016-596 du 12 mai 2016 relatif à l'organisation des carrières des fonctionnaires de catégorie C de la fonction publique territoriale » (art. 1^{er} du décret n° 2012-520 du 20 avril 2012 portant statut particulier du cadre d'emplois des sapeurs et caporaux de sapeurs-pompiers professionnels).

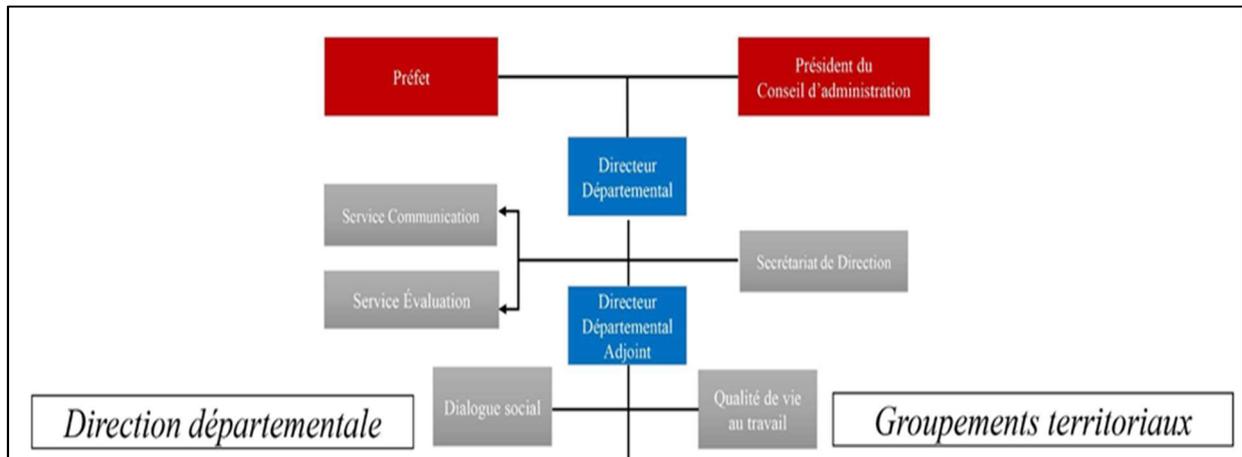
(3) Art. L. 1424-33 du CGCT.

(4) Le maire est l'autorité de direction de premier niveau des opérations de secours, le préfet intervenant en cas d'accident, sinistre ou catastrophe « dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune » (art. L. 742-1 et L. 742-2 du code de la sécurité intérieure).

(5) Art. L. 1424-29 et L. 1424-31 du CGCT.

(6) Art. L. 1424-27 du CGCT.

Organigramme du SDIS de Seine-Maritime (extraits)



Source : SDIS de Seine-Maritime.

Cette organisation spécifique, qui apparaît aujourd'hui naturelle, n'est pourtant que l'aboutissement d'un **long processus historique de départementalisation** entamé tout au long du XX^{ème} siècle et achevé en 2001 par la mise en œuvre de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.

La montée en puissance de l'échelon départemental dans la gestion des services d'incendie et de secours

En confiant aux maires « le soin de **prévenir**, par des précautions convenables, et celui de **faire cesser**, par la **distribution des secours nécessaires**, les **accidents** et les fléaux calamiteux, tels que les incendies et les inondations »⁽¹⁾, la loi municipale du 5 avril 1884 place les corps de sapeurs-pompiers sous l'autorité de la **commune**.

Progressivement, la nécessité de ne pas laisser les communes seules face aux risques amène l'État à organiser un dispositif de **mutualisation** des moyens au niveau **départemental**. Le décret-loi du 12 novembre 1938 relatif à l'administration départementale et communale autorise, en son article 8, l'organisation « **dans le cadre départemental** » de dispositifs permettant l'attribution de moyens en personnel et en matériel aux communes qui rencontrent des difficultés à assurer leurs propres services d'incendie et de secours. Ces « services départementaux de protection contre l'incendie » sont **érigés en établissements publics** par un décret n° 55-612 du 20 mai 1955.

Les lois « Defferre » des années 1980 donnent naissance à l'**actuelle structure bicéphale** : l'article 56 de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions transfère au « **président du conseil général** » les pouvoirs exercés par le préfet relatifs au service départemental d'incendie et de secours, « à l'exception de ceux concernant la mise en œuvre **opérationnelle** des moyens relevant de ces services ».

La loi du 3 mai 1996 précitée ne fait qu'achever le processus en confiant aux SDIS, dans un **délai de cinq ans à compter de sa promulgation**, l'ensemble des **personnels** (pompiers professionnels et volontaires, personnels administratifs) et des **biens** des centres d'incendie et de secours situés sur le territoire du département.

Pour reprendre les termes employés par René-Georges Laurin, sénateur du Var et rapporteur du projet de loi en 1995, **le choix de l'échelon départemental** se justifie par la volonté de « **rationaliser** » l'organisation des moyens humains et matériels des SDIS afin de les aider à « faire face plus efficacement à l'accroissement du nombre des interventions et à la diversification des risques [...] auxquels ils se trouvent aujourd'hui confrontés. »⁽²⁾

La départementalisation, qui a été saluée par l'Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des SDIS (ANDSIS) et la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) lors de leurs auditions par la mission « *flash* »⁽³⁾, a permis aux anciens corps communaux de « **se mettre à niveau** ». Comme l'a souligné M. Philippe Sauzey, inspecteur général de l'administration et co-auteur d'un rapport en 2022 sur le financement des SDIS⁽⁴⁾, « contrairement au discours ambiant de l'époque, les SDIS se sont **modernisés à un rythme remarquable** dans les années 2000 »⁽⁵⁾.

(1) 6° de l'art. 97 de la loi du 5 avril 1884.

(2) Rapport de la commission des lois du Sénat n° 320 (1994-1995) du 21 juin 1995 (page 13).

(3) Respectivement le 29 février 2024 pour l'ANDSIS et le 7 mars 2024 pour la FNSPF.

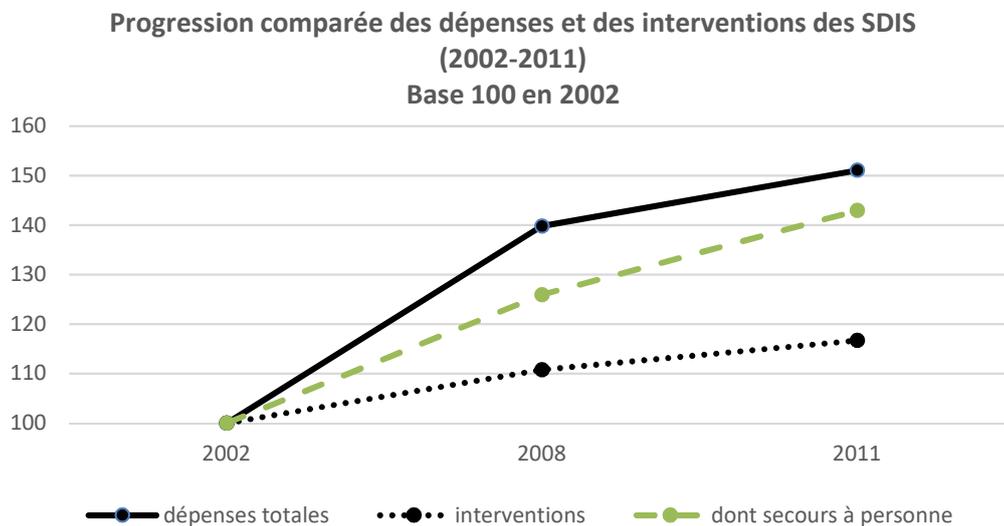
(4) *Le financement des services d'incendie et de secours : réalisations, défis, perspectives* (rapport n° 22015-R, octobre 2022, P. Sauzey, P. Jannin, T. Montbabut).

(5) *Propos tenus par M. Sauzey lors de son audition du 28 mars 2024.*

Une étude réalisée en 2007 sous l'égide de l'Assemblée des départements de France (ADF) sur les « dix ans de départementalisation » des SDIS ⁽¹⁾ concluait à une « **amélioration** » du « **niveau global de service** » : renforcement des moyens humains, mise en place d'outils nécessaires à la planification, au pilotage et au contrôle de gestion, renouvellement des matériels en « nombre » et en « qualité », systématisation de services de santé et secours médical (SSSM) « professionnalisés », etc.

Cette « montée en gamme » s'est traduite par une **augmentation des dépenses**, qui s'est concentrée sur **les années qui ont suivi la départementalisation**. Dans son rapport précité ⁽²⁾, l'Inspection générale de l'administration (IGA) observe que les dépenses des SDIS, toutes sections confondues, ont progressé de **51,1 % entre 2002** (3,25 milliards d'euros) **et 2011** (4,90 milliards d'euros). Dans cet ensemble, les dépenses de personnel se sont **accrues de 72,5 %** (2002 : 1,79 milliard d'euros ; 2011 : 3,09 milliards d'euros) en raison, notamment, d'une hausse des effectifs permanents ⁽³⁾ de 25,1 % (2002 : 41 388 ; 2011 : 51 789) couplée à d'importantes **revalorisations salariales** sur la même période. Les dépenses d'investissement ont, pour leur part, augmenté de 36,8 % pour s'établir à près de 900 millions d'euros en 2011 ⁽⁴⁾.

Comme l'a souligné M. Sauzey lors de son audition, les SDIS ont pu ainsi faire face à une **mutation profonde de leurs interventions**, désormais de plus en plus **orientées sur le secours à personne** (+ 42,9 % entre 2002 et 2011) ⁽⁵⁾.



Source : Mission flash à partir des données du rapport précité de l'IGA.

(1) Étude du cabinet François Lamotte publiée en septembre 2007 (voir notamment les pages 6 à 8).

(2) Rapport n° 22015-R précité (pages 20 et 21).

(3) Sapeurs-pompiers professionnels et personnels administratifs et techniques (PATs).

(4) Pages 23 (dépenses de personnel et effectifs permanents) et 28 (dépenses d'investissement) du rapport n° 22015-R précité.

(5) Rapport n° 22015-R précité (page 31).

Au début des années 2010, **la départementalisation a cessé de produire ses effets**, ce qui s'est traduit par un **ralentissement** du **rythme** de progression des dépenses des SDIS (2017 : 4,95 milliards d'euros, soit + 1 % par rapport à 2011). Malgré le dynamisme des dépenses de personnel (2021 : 3,45 milliards d'euros, soit + 11,6 % par rapport à 2011), largement imputable à la réforme des grilles indiciaires des sapeurs-pompiers professionnels engagée en 2012, **les effectifs permanents ont stagné depuis 2011** (51 754 en 2017) et les dépenses d'investissement ont même **reflué** (753 millions d'euros en 2017, soit - 16,2 % par rapport à 2011) ⁽¹⁾.

2. En dépit d'une santé financière globalement satisfaisante, les budgets des SDIS se caractérisent par des marges de manœuvre limitées en raison du poids des dépenses de personnel

Dans son rapport, l'IGA observe une **nouvelle accélération** des dépenses des SDIS à la fin des années 2010, celles-ci s'établissant à 5,39 milliards d'euros en 2021 (+ 8,9 % par rapport à 2017) ⁽²⁾.

Les travaux de la mission « flash » confirment cette tendance : si l'on considère les 62 SDIS qui, parmi ceux qui ont répondu au courrier du 22 janvier 2024, ont communiqué leurs **dépenses réelles** ⁽³⁾ de fonctionnement et d'investissement ⁽⁴⁾, celles-ci affichent une progression de **3,2 % par an** en moyenne entre 2018 (3,59 milliards d'euros) et 2022 (4,07 milliards d'euros). En dépit de cette évolution, la situation financière de ces SDIS apparaît **satisfaisante** : chaque année, entre 2018 et 2022, les recettes réelles globales, toutes sections confondues, ont été **supérieures** aux dépenses réelles et, lorsque certains SDIS ont présenté un déficit, celui-ci s'est avéré **peu significatif** ⁽⁵⁾.

Même si certains SDIS recourent parfois à **l'endettement** pour couvrir leurs dépenses d'investissement, **les montants en jeu restent faibles**.

(1) Pages 20 (dépenses totales), 23 (dépenses de personnel et effectifs permanents) et 28 (dépenses d'investissement) du rapport n° 22015-R précité.

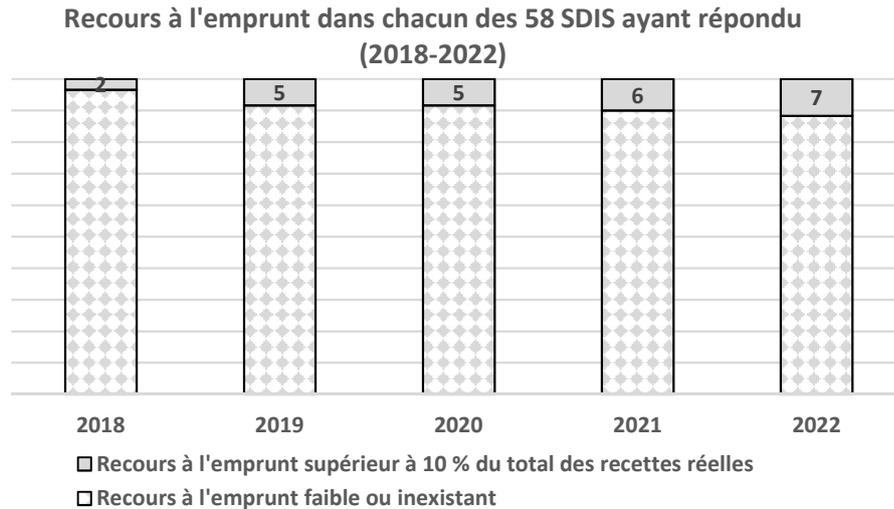
(2) Rapport n° 22015-R précité (page 20).

(3) C'est-à-dire le total des dépenses de chaque section, duquel on retranche les dépenses d'ordre (mouvements entre sections).

(4) Aisne, Allier, Hautes-Alpes, Alpes-Maritimes, Ardèche, Ariège, Aube, Bouches-du-Rhône, Cantal, Charente-Maritime, Cher, Corrèze, Côtes-d'Armor, Dordogne, Doubs, Eure, Eure-et-Loir, Finistère, Gers, Gironde, Hérault, Ille-et-Vilaine, Indre, Isère, Jura, Landes, Loire, Haute-Loire, Loiret, Lot-et-Garonne, Maine-et-Loire, Manche, Mayenne, Meuse, Morbihan, Moselle, Nord, Orne, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Haut-Rhin, Rhône, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Savoie, Haute-Savoie, Seine-Maritime, Seine-et-Marne, Deux-Sèvres, Tarn, Tarn-et-Garonne, Var, Vaucluse, Vendée, Vienne, Haute-Vienne, Vosges, Territoire de Belfort, Essonne et Val-d'Oise.

(5) Chaque année, entre 2018 et 2022, la mission « flash » n'a recensé qu'au maximum 3 budgets (sur les 62 analysés) qui présentaient un total de dépenses réelles supérieur de plus de 10 % au total des recettes réelles.

Sur les 58 SDIS qui ont communiqué à la mission « *flash* » le niveau des emprunts souscrits chaque année entre 2018 et 2022 ⁽¹⁾, peu d'entre eux (entre deux et sept sur l'ensemble de la période) affichaient un emprunt supérieur à 10 % du total de leurs recettes réelles en 2022. On notera, par ailleurs, que **le recours à l'endettement est souvent occasionnel** : seuls 14 SDIS y ont fait systématiquement appel au cours de la période 2018-2022.



Source : Mission flash à partir des données communiquées par les 59 SDIS précités.

Ces données confirment l'observation effectuée en audition par M. Julien Marion, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), selon laquelle l'encours de la dette des SDIS, d'un montant de **1,4 milliard d'euros** tous départements confondus, n'est « **pas préoccupant** » ⁽²⁾. La Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) ajoute qu'« on constate depuis 2012 un désendettement progressif des SDIS » ⁽³⁾.

Pour autant, comme l'avait souligné l'IGA dans son rapport précité, la masse salariale est devenue prépondérante dans les charges de fonctionnement des SDIS, ce qui « rigidifie leurs marges de manœuvre » ⁽⁴⁾. L'IGA avait, ainsi, constaté que les dépenses de personnel de l'ensemble des SDIS représentaient régulièrement plus de 80 % du total de la section de fonctionnement depuis 2014, contre 69 % en 2002. **Les données collectées par la mission « flash » confirment ce constat** : sur l'ensemble des 62 budgets de SDIS analysés, le poids des charges de personnel au sein des dépenses réelles de fonctionnement oscille **autour de 80 % sur la période 2018-2022**, avec un pic à 80,6 % en 2020 ⁽⁵⁾.

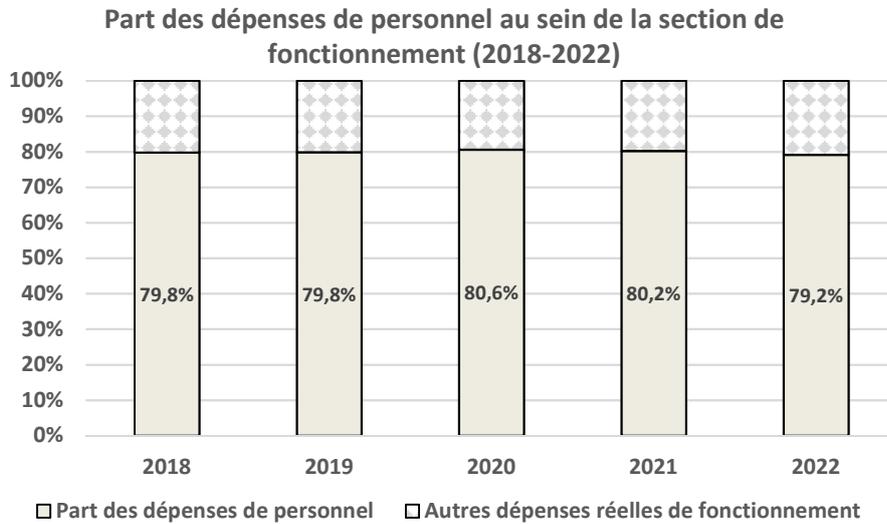
(1) Soit les 62 SDIS précités, sauf les Deux-Sèvres, le Tarn, la Vendée et le Val-d'Oise.

(2) Audition du 7 mars 2024.

(3) Contribution écrite du 7 mars 2024. La dette des SDIS s'élevait à 1,7 milliard d'euros en 2012.

(4) Rapport n° 22015-R précité (page 22).

(5) En 2022, certains SDIS ont vu d'autres charges de fonctionnement s'accroître de manière significative (notamment les frais de carburants), ce qui a légèrement réduit la part des dépenses de rémunération dans le total.



Source : Mission flash à partir des données communiquées par les 62 SDIS précités.

Comme l'indiquait M. Sauzey lors de son audition, **une telle rigidité rend les SDIS d'autant plus fragiles à la survenue de dépenses nouvelles**. Or, selon lui, elle ne devrait aucunement être résorbée dans les prochaines années en raison même des **besoins de recrutement** qui devraient s'accroître sensiblement dans les années à venir. Si ces emplois sont, pour une part, liés aux nouvelles contraintes opérationnelles ⁽¹⁾, il a également exprimé devant la mission « flash » ses inquiétudes vis-à-vis des perspectives de remise en cause, à plus ou moins long terme, du **modèle français de volontariat**.

En effet, les effectifs des SDIS montrent que leur fonctionnement repose largement sur les **volontaires** : selon l'IGA, on dénombrait 188 529 sapeurs-pompier volontaires (SPV) et 41 156 sapeurs-pompier professionnels (SPP) en 2021, contre respectivement 173 577 et 37 780 en 2005. **En seize ans, la proportion de volontaires dans les effectifs opérationnels est restée la même (82 %)**.

Un rapport remis en 2018 au ministre de l'intérieur faisait, d'ores et déjà, état du **manque d'attractivité** de l'engagement auprès de certaines catégories sociales ⁽²⁾. Mais selon M. Sauzey, il existe **un risque plus immédiat** lié à l'éventuelle application aux SPV de la directive européenne du 4 novembre 2003 sur le temps de travail ⁽³⁾, qui fixe des limites **journalières et hebdomadaires** au « temps de travail », celui-ci étant défini de façon très large.

(1) Cf. B du présent I infra.

(2) Rapport de Mme Catherine Troendlé, sénatrice du Haut-Rhin, M. Fabien Matras, député du Var, M. Olivier Richefou, président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) et M. Éric Faure, président de la Fédération nationale des sapeurs-pompier de France (FNSPF) - « Un élan nouveau pour les sapeurs-pompier » - 23 mai 2018.

(3) Directive n° 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

La directive « temps de travail » de 2003 et le volontariat en France

La directive instaure, notamment, une durée maximale de travail de 11 heures par jour et de 48 heures hebdomadaires lorsque la personne est en situation de « travail ». Au sens de la directive, **le temps de travail ne se définit pas par l'intensité du travail accompli mais par la disponibilité et la subordination qui s'imposent au travailleur.**

Dans un arrêt « Matzak » du 21 février 2018 relatif à un SPV belge, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé qu'un volontaire peut être considéré comme un travailleur et que, dans le cas d'espèce, **une astreinte de 8 minutes constitue du temps de travail.** Dans la même optique, la garde avec présence au lieu fixé par l'employeur (**garde postée**) constitue du temps de travail au sens de la directive de 2003.

Dans un rapport établi sur le sujet du volontariat à la fin de l'année 2023 ⁽¹⁾, l'IGA a identifié **un tiers de départements** où les SDIS fonctionnent à partir d'une **garde postée en caserne**, parfois dans des proportions très importantes, ce qui les rendrait vulnérables à l'application de l'encadrement du temps de travail découlant des règles européennes. **Le rapport préconise, notamment, une limitation de la garde-postée individuelle à 600 heures par an.**

Toute diminution de l'emploi de SPV, qu'il s'agisse du nombre de personnes concernées ou de la durée d'activité, **se traduira immanquablement par des besoins en SPP supplémentaires**, diminuant d'autant les marges de manœuvre budgétaires des SDIS.

B. UNE TENDANCE HAUSSIÈRE QUI NE DEVRAIT PAS S'INTERROMPRE DANS LES DÉCENNIES À VENIR EN RAISON DU CHANGEMENT CLIMATIQUE ET DE LA DÉSERTIFICATION MÉDICALE

Sauf à ce que la qualité de service soit affectée, les dépenses des SDIS devraient continuer de s'accroître dans les années à venir. Les effets du **changement climatique** amènent, d'ores et déjà, des SDIS à procéder à d'importants renouvellements de leurs équipements. Les sapeurs-pompiers risquent, par ailleurs, d'être « **sur-sollicités** » pour des secours aux personnes dans des territoires marqués par la **désertification médicale**.

(1) Rapport n° 23030-R de M. Philippe Sauzey avec le concours de l'Inspection générale de la sécurité civile (IGSC) - « L'activité des sapeurs-pompiers volontaires » - décembre 2023.

1. Les SDIS sont aujourd'hui dans l'obligation de renforcer leurs moyens matériels et humains afin de faire face aux effets du changement climatique

Les trois grands incendies qui se sont déclarés en Gironde ⁽¹⁾ entre le 12 juillet et le 14 août 2022 ont, par leur ampleur, ont été révélateurs des **impacts du changement climatique** sur la nature des risques pesant sur les territoires et, consécutivement, sur le dispositif de sécurité mis en place au niveau des SDIS.

Dans un rapport établi en 2022 sous l'égide de Départements de France, M. André Accary, président du conseil départemental de Saône-et-Loire, et M. Jean-Luc Gleyze, président du conseil départemental de Gironde, estiment que, « **bien que mis à mal, le système a tenu** », mais jugent « indispensable » un effort collectif « pour hisser la réponse de la Nation à la **hauteur des risques futurs** » ⁽²⁾. Le département de la Gironde est loin d'avoir été le seul à être touché par la sécheresse cette année-là : dans les Deux-Sèvres et l'Ille-et-Vilaine, deux territoires *a priori* moins exposés, **le nombre de feux de végétation est passé respectivement de 346 et 608 en 2018 à 490 et 983 en 2022 (+ 41,6 % et + 61,7 %) ⁽³⁾**.

Comme l'a rappelé en audition ⁽⁴⁾ M. Christophe Delcamp, directeur des assurances de dommages et de responsabilité à France Assureurs, les incendies sont loin d'être la seule manifestation des effets du changement climatique sur la sinistralité. Il évoque ainsi les **crues** engendrées en novembre 2023 dans le Pas-de-Calais par les tempêtes *Ciarán* et *Domingos*, dont les dégâts ont été estimés à **550 millions d'euros**. Le SDIS de ce département a indiqué à la mission « *flash* » qu'il avait dû réaliser 2 373 interventions en 2022 dans le domaine des « risques technologiques et naturels » (RTN), ce qui correspond à une **progression de 16,2 %** par rapport à 2018 (2 043) ⁽⁵⁾.

(1) Le premier à La Teste-de-Buch et les deux autres sur la commune de Landiras. On a dénombré au total 614 départs de feu naissants, 29 352 hectares brûlés, 45 000 personnes déplacées et 30 bâtiments détruits.

(2) « Feux de forêt 2022 et évolution de la politique de sécurité civile face au changement climatique » (M. André Accary, président du conseil départemental de Saône-et-Loire, et Jean-Luc Gleyze, président du conseil départemental de Gironde) (page 34).

(3) Réponses écrites apportées par les SDIS concernés au questionnaire de la mission « *flash* » du 22 janvier 2024.

(4) Audition du 10 avril 2024.

(5) Réponse écrite du SDIS du Pas-de-Calais au questionnaire du 22 janvier 2024 précité.

Changement climatique et sinistralité dans les années à venir

Dans une étude publiée en 2021 ⁽¹⁾, France Assureurs avait estimé que le changement climatique allait causer de nombreux dégâts naturels, tant au titre de la sécheresse que des inondations, de la submersion marine ou des tempêtes. Le coût des dommages, tous aléas confondus, était estimé à **143 milliards d'euros** par rapport à la période 1989-2019 (**74,1 milliards d'euros**).

Lors de son audition précitée, M. Delcamp considère que le changement climatique a déjà commencé à produire ses effets : alors que la sinistralité liée aux catastrophes climatiques s'élevait en moyenne à **3,6 milliards d'euros par an** sur la période 2011-2021, elle s'est établie à plus de **10 milliards d'euros** en 2022 et à **6,5 milliards d'euros** en 2023.

Les effets des catastrophes naturelles sur les SDIS sont, d'abord, d'ordre **opérationnel**. Lors de l'audition de l'ANDSIS ⁽²⁾, le colonel hors classe Thierry Dedieu, directeur départemental adjoint des services d'incendie et de secours de la Manche, a indiqué que la tempête *Ciarán* avait contraint ses services à « *fournir en huit jours 10 % de leur activité annuelle.* »

Bien évidemment, **l'impact est également financier**, dès lors qu'il convient pour le SDIS de se doter des équipements nécessaires à la lutte contre des risques auxquels il était, autrefois, peu confronté. Dans un rapport établi en 2010 conjointement avec le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), l'IGA estimait que l'évolution des surfaces menacées par le changement climatique se traduirait par une **augmentation des coûts d'au moins 20 %** d'ici 2040 en euros constants hors « surcoût lié à la **modernisation** attendue de certains dispositifs. » ⁽³⁾

Sur ce point, le SDIS d'Ille-et-Vilaine fournit un exemple de ce que peut représenter **le renouvellement d'une flotte de véhicules** face à la recrudescence des incendies et au maintien d'un niveau élevé d'interventions pour des secours aux personnes ⁽⁴⁾. Selon les informations publiées par le service, l'acquisition en 2022 de 30 véhicules, dont 13 destinés, notamment, à la lutte contre l'incendie, a représenté un coût total de plus de **5 millions d'euros** ⁽⁵⁾, financé en partie sur fonds propres. Le SDIS a, par ailleurs, levé un emprunt de **2,5 millions d'euros** en 2023.

(1) « *Impact du changement climatique sur l'assurance à l'horizon 2050* » (28 octobre 2021).

(2) Audition du 29 février précitée.

(3) « *Changement climatique et extension des zones sensibles aux feux de forêts* » - C. Chatry, M. Le Quentrec, D. Laurens, JY Le Gallou, JJ. Lafitte, B. Creuchet, J. Grelu (juillet 2010).

(4) Le SDIS effectue, sur la période 2018-2022, environ 50 000 interventions par an, dont 70 % (environ 35 000) relèvent du secours d'urgence aux personnes.

(5) Soit plus de 60 % de ses dépenses réelles d'investissement en 2021 (8,07 millions d'euros).

Coût du renouvellement d'une flotte de véhicules en 2022 (SDIS d'Ille-et-Vilaine)				
	Prix unitaire TTC	Quantité	Matériel associé	Sous-total
Echelle pivotante séquentielle (EPS)	520 000 €	2	40 000 €	1 080 000 €
Fourgons pompe tonne (FPT)	228 000 €	5	225 000 €	1 365 000 €
FPT secours routier	280 000 €	1	125 000 €	405 000 €
Camions citernes ruraux moyens	293 000 €	3	126 000 €	1 005 000 €
Camions citernes feux de forêt moyens	244 000 €	2	30 000 €	518 000 €
VSAV ⁽¹⁾	78 000 €	5	8 000 €	398 000 €
Véhicules légers officier de santé	42 000 €	1	0	42 000 €
Véhicules légers	23 000 €	11	0	253 000 €
TOTAL				5 066 000 €

Source : Site internet du SDIS d'Ille-et-Vilaine (actualités du 29 mars 2022).

Il faut souligner, à cette occasion, que **les prix de ces matériels sont, comme les autres, soumis au contexte inflationniste**. Lors de son audition, le colonel hors classe Stéphane Gouezec, directeur du SDIS de Seine-Maritime, a indiqué que le coût d'un VSAV avait progressé depuis deux ans et **s'approchait des 100 000 euros** ⁽²⁾.

2. La désertification médicale et le vieillissement de la population engendrent un risque réel de saturation des SDIS dans certains territoires

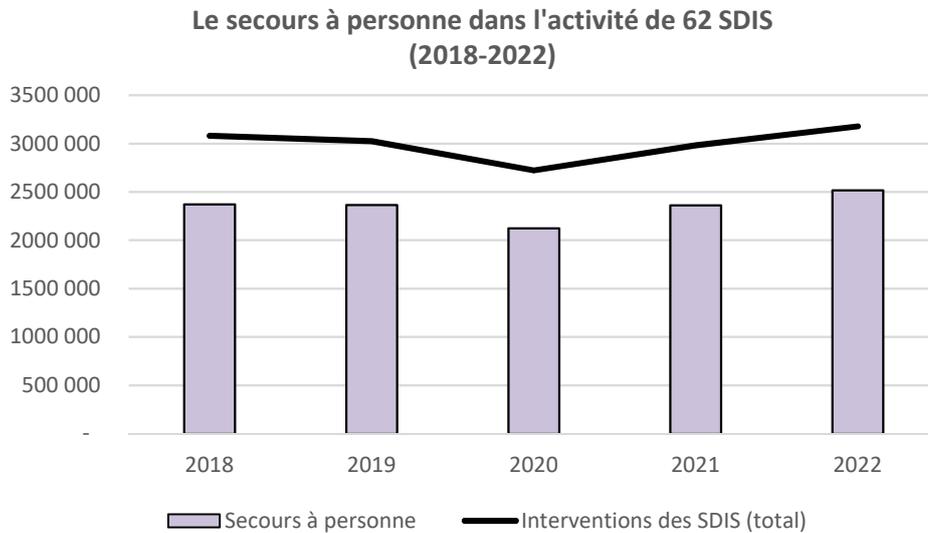
Dans son rapport n° 22015-R précité, l'IGA a identifié plusieurs facteurs susceptibles d'entraîner, à plus ou moins long terme, un surcroît d'activité au titre du secours aux personnes pour les SDIS, parmi lesquels figurent « le **vieillissement** de la population » et « les difficultés rencontrées par le **secteur sanitaire** » dans certains territoires. Les rapporteurs estiment même que la pression liée aux besoins d'assistance des personnes âgées dépendantes ou de patients en attente d'un transport sanitaire urgent pourrait « **bousculer [l'] équilibre opérationnel** » des SDIS ⁽³⁾.

(1) Véhicule de secours et d'assistance aux victimes (VSAV).

(2) Audition du 7 mars 2024.

(3) Rapport de l'IGA précité (page 68).

Les données fournies à la mission « flash » par 62 SDIS en réponse au questionnaire du 22 janvier 2024 précité ⁽¹⁾ montrent que la tendance à l'alourdissement de l'activité des SDIS au titre du **secours à personne (SAP)** s'est poursuivie sur la période 2018-2022. Cette typologie représentait, à elle-seule, **79,1 % des interventions** des 62 SDIS analysés en 2022, contre à peine **77 % en 2018**. Au cours de ces quatre années, la progression des secours à personne (2018 : 2,37 millions ; 2022 : 2,51 millions, soit + 6 %) a été presque **le double** de celle de l'activité globale de ces SDIS (2018 : 3,08 millions ; 2022 : 3,18 millions, soit + 3,1 %).



Source : Mission flash à partir des données communiquées par les 62 SDIS précités.

Dans cet ensemble, les « **carences ambulancières** », c'est-à-dire les interventions consistant à acheminer une personne vers un établissement de santé « en l'absence de disponibilité des transporteurs sanitaires privés » représentent une part non négligeable, passant de **226 962 interventions** en 2018 (7,4 % de l'activité globale des 62 SDIS) à **258 890 interventions** en 2022 (8,2 %).

Derrière ce taux moyen se cachent de nombreuses disparités entre départements : les carences représentaient plus de 10 % de l'activité des SDIS dans **18 départements** en 2022, voire **plus de 20 % dans cinq d'entre eux** ⁽²⁾.

(1) Ain, Aisne, Allier, Alpes-Maritimes, Ariège, Aube, Bouches-du-Rhône, Cantal, Charente-Maritime, Cher, Corrèze, Haute-Corse, Côtes-d'Armor, Dordogne, Doubs, Eure, Eure-et-Loir, Finistère, Haute-Garonne, Gers, Gironde, Hérault, Ille-et-Vilaine, Indre, Isère, Jura, Landes, Loire, Haute-Loire, Loiret, Lot-et-Garonne, Maine-et-Loire, Manche, Mayenne, Meuse, Morbihan, Moselle, Nièvre, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Hautes-Pyrénées, Pyrénées-Orientales, Haut-Rhin, Rhône, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Savoie, Haute-Savoie, Seine-Maritime, Seine-et-Marne, Deux-Sèvres, Tarn, Tarn-et-Garonne, Var, Vaucluse, Vendée, Haute-Vienne, Vosges, Territoire de Belfort et Essonne.

(2) Tarn-et-Garonne (31,1 %), Ain (27,7 %), Eure (23,7 %), Tarn (23 %) et Oise (22,4 %).

La carte de la désertification médicale rejoint parfois celle des carences ambulancières : deux de ces cinq départements (l'Eure et l'Ain) sont aussi ceux où la densité de professionnels de santé pour 100 000 habitants est la plus faible en France (respectivement 165 et 174 en 2023 ⁽¹⁾).

En raison du poids croissant que ces sollicitations font peser sur les capacités d'intervention des SDIS et de la difficulté à définir les contours précis d'une notion juridiquement complexe, la loi n° 2021-1520 du 25 novembre 2021 visant à consolider notre modèle de sécurité civile et valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, dite **loi « Matras ⁽²⁾ »**, est venue **apporter des critères de régulation du dispositif**.

(1) Professionnels de santé au 1^{er} janvier 2023 (Institut national de la statistique et des études économiques - INSEE).

(2) Du nom du député du Var, Fabien Matras (LaREM), qui est à l'origine de la proposition de loi.

Définition de la carence ambulancière : les apports de la loi « Matras »

Jusqu'en 2021, le 4° de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) indiquait que les SDIS étaient compétents pour les « secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation. »

En l'absence de « secours d'urgence », l'article L. 1424-42 du même code autorisait la régulation médicale du centre 15, « lorsque celle-ci constate **le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés** » à demander aux SDIS d'intervenir moyennant une « prise en charge financière » par les établissements de santé concernés.

Aux termes de la circulaire conjointe du ministre de la santé et du ministre de l'intérieur n° 2007-388 du 26 octobre 2007 relative à la définition des indisponibilités ambulancières, **le « défaut de disponibilité » est avéré dans les cas suivants** : hors période de garde ambulancière, après la sollicitation d'au moins une société de transport sanitaire privée ; en période de garde, après la sollicitation de l'entreprise assurant la garde des transports sanitaires ; à tout moment lorsque les délais d'intervention des ambulanciers privés sont incompatibles avec la nature de la demande de transport ; en l'absence d'organisation de la garde ambulancière sur une zone déterminée.

La loi « Matras » est venue apporter en 2021 une **définition législative aux carences ambulancières** :

1/ En limitant les secours d'urgence aux personnes de l'article L. 1424-2 du CGCT aux interventions sur des personnes qui « sont victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes », « présentent des signes de détresse vitale » ou « présentent des signes de détresse fonctionnelle justifiant l'urgence à agir » ;

2/ En officialisant la notion à l'article L. 1424-42 du même code, la carence étant désormais liée de manière explicite à des transports sanitaires « pour des raisons de soins ou de diagnostic » et en autorisant les services d'aide médicale urgente (SAMU) à **constater a posteriori une carence ambulancière à la demande du SDIS concerné**.

Afin de **surmonter les désaccords entre SDIS et Agences régionales de santé (ARS)** sur la qualification de carences ambulancières, une commission paritaire a été créée en octobre 2023 ⁽¹⁾ dont le premier rapport d'activité est attendu fin 2024.

Les transports sanitaires ne sont pas pour autant le seul facteur d'éloignement des SDIS de leur « cœur de métier ». Comme l'a souligné en audition le colonel hors classe Fabien Didier, directeur du SDIS de l'Aisne, les missions des SDIS « s'orientent de plus en plus vers **l'assistance aux personnes âgées dépendantes** » ⁽²⁾ face au vieillissement de la population.

(1) Décret n° 2023-922 du 6 octobre 2023 relatif à la commission de conciliation paritaire chargée d'examiner les désaccords sur la qualification de carences ambulancières.

(2) *Propos tenus lors de l'audition du 21 mars 2024.*

Parmi les SDIS qui, en réponse au questionnaire de la mission « flash », ont donné le détail de tous leurs déplacements, celui des Deux-Sèvres a vu le nombre de ses interventions pour « **relevage** d'une personne » ou assistance d'une personne restant « à terre après une **chute** » passer de 3 487 en 2018 à 4 357 en 2022 (+ **25 % en quatre ans**). Celui du Nord a connu une augmentation de 121 % entre 2015 et 2023, de 9 377 à 20 741 en 2023, qui s'est poursuivie après la période du Covid-19 ⁽¹⁾.

À terme, une telle « sursollicitation » pourrait avoir des effets désastreux sur la qualité du service rendu. Dans son rapport ⁽²⁾, l'IGA note que, si le temps de réponse téléphonique est resté stable entre 2012 et 2021 (autour des 2 minutes), le temps d'intervention moyen est passé de 12 minutes et 31 secondes en 2016 à 14 minutes et 59 secondes en 2021 (+ **2 minutes et 28 secondes**).

Bien qu'un tel allongement des délais paraisse encore maîtrisé, il pourrait constituer le signe avant-coureur d'un début de **saturation** des SDIS dans certains départements. **Si cela devait s'aggraver, l'ensemble du dispositif de secours serait affecté.**

II. UN SYSTÈME DE FINANCEMENT QUI APPARAÎT DE PLUS EN PLUS À BOUT DE SOUFFLE

Les **collectivités territoriales**, qu'il s'agisse des départements ou du bloc communal, semblent avoir de plus en plus de difficultés à suivre la dynamique de dépenses des SDIS. L'accès à d'autres ressources reste possible, mais **ne pourra constituer une réponse suffisante**. La piste d'un financement par la « valorisation du sauvé » paraît, au moins pour le moment, **trop hasardeuse** pour être retenue.

A. L'ÉQUILIBRE FRAGILE DES CONTRIBUTIONS ATTRIBUÉES RESPECTIVEMENT PAR LE DÉPARTEMENT ET PAR LE BLOC COMMUNAL

Dans les années 2000, le département a pu s'affirmer comme le **principal financeur des SDIS**, en partie grâce à l'affectation par l'État, à compter de 2005, d'une partie du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA). Cet effort **ralentit** depuis quelques années sans que la contribution du bloc communal, **plafonnée au niveau de l'inflation**, puisse véritablement prendre le relai.

(1) Contributions écrites apportées par les SDIS des Deux-Sèvres et du Nord en réponse au questionnaire du 22 janvier 2024.

(2) Rapport n° 22015-R précité (page 36).

1. La montée en puissance du financement départemental, soutenue par l'État, a tendance à ralentir depuis quelques années

Face à l'augmentation spectaculaire des dépenses des SDIS dans les années 2000, le **département** s'est vite affirmé comme leur **financeur principal**. Ainsi, l'IGA note dans son rapport de 2022 qu'au sein des contributions allouées par les collectivités territoriales, qui représentent plus de 90 % des recettes de fonctionnement des SDIS, **la part départementale est passée de 43,5 % en 2002 à 57,2 % en 2014**. Dans le même temps, la part du bloc communal, qui était prépondérante en 2002 (**56,5 %**) a été ramenée à **42,8 %** en 2014 ⁽¹⁾.

Les réponses aux questionnaires adressés par la mission « flash » le 22 janvier dernier ont permis de confirmer **l'importance du département** dans le financement des SDIS. Si l'on considère les 60 SDIS ayant donné des informations complètes sur leurs recettes réelles de fonctionnement et d'investissement ⁽²⁾, il ressort que :

– les dotations des collectivités représentaient **3,35 milliards d'euros** en 2022, soit **83,3 % des recettes totales** des SDIS analysés (**4,02 milliards d'euros**) ;

– les départements avaient alloué diverses contributions, tant au titre du fonctionnement que de l'investissement, à hauteur de **2,04 milliards d'euros**, soit plus de la moitié (**50,7 %**) des recettes réelles.

L'échelon départemental n'a pu assumer une telle montée en puissance que grâce à **l'appui décisif** que lui a apporté l'État avec l'attribution par **l'article 53 de la loi de finances pour 2005** d'une fraction de la **taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)**. Selon les données fournies par la direction du budget ⁽³⁾, le montant de cette fiscalité transférée s'élevait à **1,24 milliard d'euros** en 2021, soit **48,7 %** de la contribution allouée par les départements aux budgets de fonctionnement des SDIS (2,54 milliards d'euros) cette année-là. **Il s'agit d'une ressource très dynamique**, puisqu'elle s'est accrue de **près de 400 millions d'euros (+ 46,9 %)** par rapport à 2005 (**843,18 millions d'euros**).

(1) *Op. cit.* (page 49).

(2) Soit les 62 SDIS listés en note de bas de page 21, auxquels on retranche les départements de la Loire et de la Vendée.

(3) Contribution écrite du 7 mars 2024.

La TSCA et le financement des SDIS

La taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), régie par le code général des impôts (CGI) en ses articles 991 à 1004, s'applique à **la plupart des contrats d'assurance**, sauf exceptions (assurance-vie, assurance maladie, certains risques agricoles, etc.). Le taux de la taxe peut varier de 7 % (contrats d'assurance contre l'incendie garantissant des risques agricoles non exonérés, par exemple) à 33 % (contrats d'assurance responsabilité civile obligatoire « au tiers » des véhicules de tourisme à moteur). **Son produit global s'est élevé à 10,21 milliards d'euros en 2022, contre 9,68 milliards d'euros en 2021.**

En 2004, le Gouvernement inscrit dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2005 un dispositif de « **substitution** » d'une **ressource propre** à une part de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des départements afin d'aider ces derniers à faire face à un accroissement des charges **au titre du financement des SDIS**. Il précise que cette ressource n'est pas attribuée « à titre de compensation financière d'un transfert de compétences », mais afin de **tirer les conséquences** de la « **gestion départementalisée** des moyens humains, matériels et financiers » des SDIS opérée à la suite de la loi de 1996 précitée ⁽¹⁾.

L'article 53 de la loi de finances pour 2005 définit ce produit comme une fraction de taux de 6,45 % appliquée à l'assiette de la TSCA perçue sur les conventions d'assurance pour risques de toute nature relatives aux véhicules terrestres à moteur (hors part obligatoire), c'est-à-dire sur les contrats taxés à hauteur de 18 % (5° bis de l'article 1001 du CGI).

Cette ressource propre, libre d'emploi, n'est pas la seule fraction de TSCA reversée aux départements. L'article 1001 précité du CGI indique que, sauf exceptions limitativement énumérées ⁽²⁾, **le produit de la taxe est affecté aux départements**. Outre la partie consacrée au financement des SDIS, la « part départementale » de TSCA est **composée de deux autres fractions** destinées respectivement à :

– compenser les **transferts de compétences** aux départements effectués par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales : le développement économique, la formation professionnelle, le tourisme, le logement, les routes, les personnels des collèges, les transports ainsi que l'action sociale hors allocations individuelles de solidarité (dispositif mis en place par la loi de finances pour 2005 en son **article 52**) ;

– compenser la **suppression de la taxe professionnelle** opérée par la loi de finances pour 2010 (dispositif mis en place par cette loi de finances en son **article 77**).

(1) Rapport n° 1863 du 13 octobre 2004 établi par le rapporteur général de la commission des finances, M. Gilles Carrez sur le PLF pour 2005 (pages 600 et 605).

(2) Une part est réservée à la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et une autre au budget de l'État (a à c de l'art. 1001 du CGI) - cf. 36.

En 2021, la fraction de TSCA « SDIS » de 1,24 milliard d'euros (*cf. supra*) ne représentait que **15,1 %** d'une part départementale estimée au total à **8,18 milliards d'euros** ⁽¹⁾. Pour cette raison, et compte tenu de la complexité qui entoure ces différents mécanismes de fractionnement, **l'idée selon laquelle les départements ne reverseraient pas l'intégralité de la TSCA aux SDIS a pu se répandre dans les médias**. Dans un entretien dans la presse en 2022 le ministre de l'intérieur lui-même a pu sous-entendre que les SDIS ne percevraient que « 40 à 60 % » du produit de TSCA auxquels ils auraient droit ⁽²⁾.

Les travaux de la mission « flash » ont permis de confirmer qu'il n'en était rien. Pour M. Accary, « ces chiffres sont totalement faux » ⁽³⁾. M. Sauzey ⁽⁴⁾ et M. Olivier Richefou, président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) ⁽⁵⁾ voient dans « l'opacité » qui entoure la répartition de ces dotations l'origine des « rumeurs » ayant donné à lieu à une telle « erreur d'appréciation ». Du point de vue de l'IGA, à l'exception des Ardennes, **tous les départements allouent aux SDIS une contribution supérieure à la fraction de TSCA « SDIS » qu'ils reçoivent de l'État** ⁽⁶⁾.

L'analyse des contributions reçues des 60 SDIS évoqués *supra* ⁽⁷⁾ permet d'aboutir au même constat : **aucun SDIS n'a reçu de son département en 2022 une dotation inférieure à la fraction de TSCA « SDIS » affectée audit département** ⁽⁸⁾. Les compléments alloués varient dans des proportions différentes d'un territoire à un autre, depuis 23 % (Aube) jusqu'à 377 % (Seine-et-Marne).

Bien évidemment, on peut légitimement s'interroger sur la **soutenabilité d'un tel effort financier** à plus ou moins long terme dans la mesure où les dépenses de fonctionnement des départements ne cessent de **croître à un rythme soutenu** (+ 6,1 % entre 2019 et 2022) ⁽⁹⁾ et où les recettes perçues au titre, notamment, des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) devraient diminuer en 2023.

Dans sa contribution écrite, Départements de France fait état d'un contexte « difficile » lié à cet « effet ciseau » ⁽¹⁰⁾. Ces difficultés peuvent expliquer en partie **le ralentissement de la progression de l'effort financier des départements en faveur des SDIS observé par l'IGA au cours des dernières années**.

(1) Rapport sur la situation des finances publiques locales annexé au PLF 2024 (page 90).

(2) « Nous devons être fermes avec la minorité d'emmerdeurs » (Journal du dimanche - 21 août 2022).

(3) Propos tenus lors de l'audition du 29 février 2024.

(4) Audition du 28 mars précitée.

(5) Audition du 4 avril 2024.

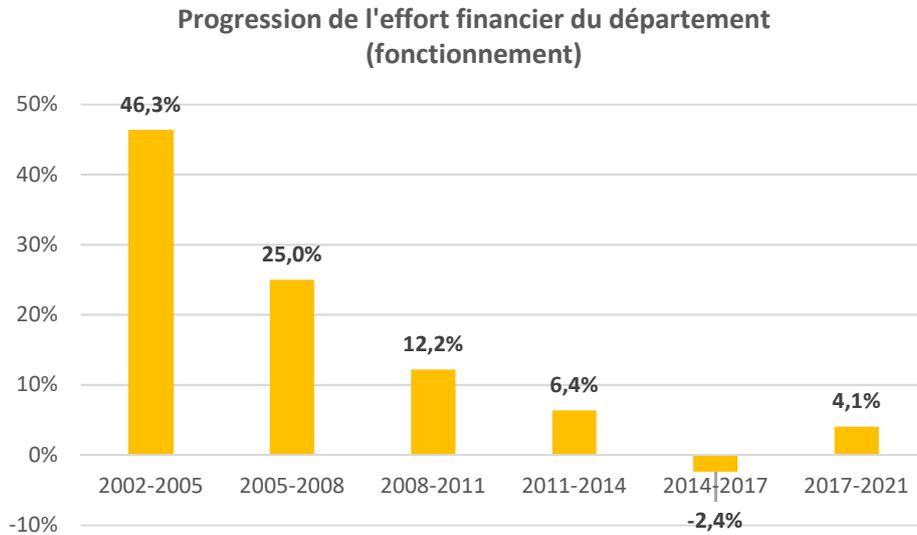
(6) Rapport n° 22015-R précité (page 54).

(7) Note de bas de page 21.

(8) On notera, à cet égard, que la mission « flash » n'a pas reçu de contribution du département des Ardennes.

(9) Rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) sur les finances des collectivités en 2023 (page 143).

(10) Contribution écrite adressée le 29 février dernier.



Source : Mission flash à partir des données du rapport précité de l'IGA (page 49).

2. La contribution du bloc communal progresse dans le cadre d'un équilibre subtil entre communes et intercommunalités

La « départementalisation » des SDIS **n'a pas fait disparaître** les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) du dispositif. La loi du 3 mai 1996 précitée indique en son article 35 que « les modalités de calcul des contributions [du bloc communal] au financement du service départemental d'incendie et de secours sont fixées par le conseil d'administration ». Ces contributions « constituent des **dépenses obligatoires** »⁽¹⁾.

Les contributions fournies par les 60 SDIS mentionnés *supra*⁽²⁾ montrent que les dotations apportées par le bloc communal sont loin d'être négligeables : elles représentaient un montant total de **1,31 milliard d'euros** en 2022⁽³⁾, toutes sections confondues, soit 32,7 % des recettes réelles totales des SDIS analysés. Cette proportion n'est qu'une moyenne : l'effort financier des communes et des EPCI **varie fortement d'un département à l'autre** en fonction des équilibres politiques au sein des conseils d'administration. Ainsi, les trois EPCI du Territoire de Belfort⁽⁴⁾ ont apporté en 2022 une contribution de 7,94 millions d'euros **supérieure à celle du département** (5,30 millions d'euros), tandis que, dans l'Essonne, **c'est ce dernier qui, avec 101,31 millions d'euros, apporte la quasi-totalité (92,1 %) des recettes du SDIS**⁽⁵⁾.

(1) Dispositions codifiées aujourd'hui à l'art. L. 1424-35 du CGCT.

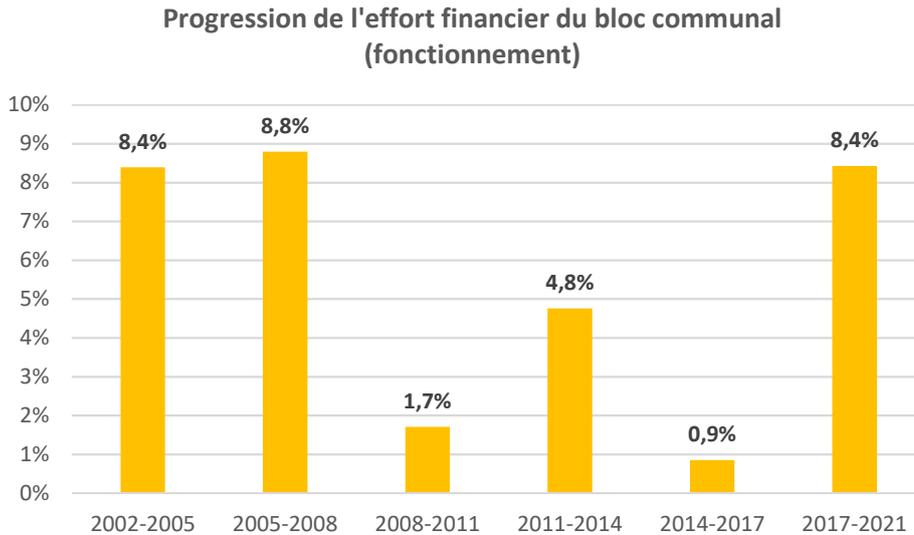
(2) Page 25.

(3) Dont 468 millions d'euros apportés par les communes et 845 millions d'euros provenant des intercommunalités.

(4) Communauté d'agglomération du Grand Belfort, communautés de communes des Vosges du Sud et Sud Territoire.

(5) Le bloc communal a apporté cette année-là une dotation de 78 904 euros.

On aurait pu penser que la participation communale allait progressivement ralentir sa progression au fur et à mesure de la montée en puissance du département. **Au vu de l'analyse effectuée par l'IGA dans son rapport de 2022 précité, il n'en est rien.** Entre 2017 et 2021, l'augmentation de la dotation des communes et des EPCI (+ 8,4 %) est plus élevée que celle des départements (+ 4,1 %).



Source : Mission flash à partir des données du rapport précité de l'IGA (page 49).

Les auditions menées par la mission « *flash* » ont permis de confirmer que cette implication du bloc communal était perçue comme **positive sur le plan financier** et **nécessaire sur le plan opérationnel**. M. Accary ⁽¹⁾ estime que le maintien d'un lien du SDIS avec les communes facilitait la constitution de « viviers » de recrutement de sapeurs-pompiers volontaires. M. Sauzey ⁽²⁾ a, pour sa part, rappelé la responsabilité opérationnelle qu'exercent les maires en matière de sécurité civile ⁽³⁾ et évoqué les travaux que l'IGA avait menés conjointement avec l'Inspection générale des finances (IGF) en 2008, au terme desquels il avait été conclu qu'il fallait « réaffirmer la place **légitime** et **naturelle** du financement communal » ⁽⁴⁾.

En dépit de l'intérêt qu'elles représentent, il n'est pourtant pas possible pour le conseil d'administration du SDIS de faire accroître les dotations du bloc communal au-delà de « **l'indice des prix à la consommation** » en application du huitième alinéa de l'article L. 1424-35 du CGCT ⁽⁵⁾.

(1) Audition du 29 février dernier précitée.

(2) Audition du 28 mars dernier précitée.

(3) L'art. L. 742-1 du code de la sécurité intérieure précité renvoie au pouvoir de police du maire (art. L. 2212-2 du CGCT).

(4) Rapport conjoint IGA-IGF (n° 08-106-01 de mars 2008) sur la contribution des communes au financement des services départementaux d'incendie et de secours.

(5) Dispositions issues de l'art. 121 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

Pour cette raison, l'IGA évoque dans son rapport n° 22015-R précité ⁽¹⁾ une « **remise à plat** » du dispositif de « verrouillage » des contributions communales. Lors de son audition précitée du 4 avril dernier, M. Richefou, président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) a, quant à lui, explicitement appelé à la « **levée** » de ce **plafonnement** afin de « faciliter les réajustements ».

À l'appui de cette position, la mission « *flash* » a pu constater, lors de la collecte des données budgétaires des SDIS, qu'un département (Gironde) avait mis en place, depuis 2019, un système de « **participations volontaires** » permettant aux communes qui le souhaitent d'aller au-delà de la dotation plafonnée. Sans être, pour l'instant, significatifs, les montants en jeu sont loin d'être négligeables, puisque ces compléments volontaires représentaient **4,72 millions d'euros** en 2022, soit 5,8 % du total de la contribution du bloc communal de ce département.

Pour autant, la notion de « bloc communal » ne permet pas de comprendre comment l'effort financier est **réparti entre les communes et les EPCI** représentés au sein du SDIS. Là encore, les situations sont très différentes d'un département à l'autre : on peut constater, par exemple, qu'en 2022, les communes ont apporté 90,4 % des dotations communales dans le Tarn-et-Garonne, tandis que les EPCI représentaient la quasi-totalité (99,8 %) des contributions communales allouées au SDIS du Var. Ces différences s'expliquent en partie par la possibilité laissée aux **communes qui le souhaitent de transférer à leur EPCI la compétence de financement des SDIS** ⁽²⁾.

La clef de répartition **entre communes elles-mêmes**, ou entre EPCI le cas échéant, est fixée par le conseil d'administration et correspond, pour reprendre les propos de M. Didier, à des « **équilibres durement acquis** » ⁽³⁾. En Seine-Maritime, M. Bastien Coriton, maire de Rives-en-Seine et représentant de l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalité (AMF), a indiqué en audition ⁽⁴⁾ que le calcul des dotations communales dépendait de la zone (A, B, C) de rattachement de la commune concernée, chaque zone étant définie à partir des catégories de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ⁽⁵⁾. Il a précisé que, dans le souci de limiter les « **effets pervers non maîtrisés** », le conseil d'administration avait décidé de se cantonner à un seul critère, à savoir le coût moyen par zone, pour calculer la contribution de chacun et « de **ne pas appliquer de critères trop fins**, tels que le **potentiel fiscal** ou le **nombre d'interventions** ».

(1) Pages 79 et 80.

(2) Le cinquième alinéa de l'art. L. 1424-35 du CGCT permet aux EPCI créés après le 3 mai 1996 de prendre la compétence volontairement par délibération du conseil communautaire et accord de la majorité qualifiée de création des conseils municipaux des communes membres (art. L. 5211-17 du CGCT). Les conséquences du transfert de cette compétence emportent la mise en œuvre par l'EPCI du service de secours et d'incendie en lieu et place des communes, l'EPCI devenant ainsi l'interlocuteur du SDIS.

(3) Audition du 21 mars dernier précitée.

(4) Audition du 21 mars 2024.

(5) Communes urbaines, communes intermédiaires, communes rurales.

Toute évolution des contributions communales doit donc tenir compte des équilibres, **parfois subtils**, qui se sont construits au sein du conseil d'administration au fur et à mesure des années.

B. LES PERSPECTIVES INTÉRESSANTES, QUOIQUE LIMITÉES, D'UNE DIVERSIFICATION DES SOURCES DE FINANCEMENT DES SDIS

Approximativement **8 %** des recettes de fonctionnement des SDIS (396 millions d'euros en 2021) ne sont pas apportées par les collectivités locales. Ces autres ressources, qu'elles proviennent **de l'État**, de la **facturation des interventions qui ne relèvent pas de leurs missions** ou de la **prise en compte de la « valeur du sauvé »**, sont susceptibles d'être davantage mobilisées, sans toutefois modifier fondamentalement la structure de leur financement.

1. Le recours à d'autres sources de financement, public comme privé, a vocation à demeurer minoritaire

En complément du financement très largement majoritaire provenant des contributions des départements et du bloc communal, les SDIS bénéficient d'autres ressources, notamment :

– les recettes de gestion provenant des **interventions payantes** effectuées par les personnels au titre des **missions non obligatoires** des services d'incendie et de secours ;

– les **emprunts** souscrits pour équilibrer la section d'investissement, qui demeurent occasionnels comme exposé *supra* ⁽¹⁾ ;

– d'attributions du **fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)** ;

– **d'autres financements de l'État** provenant de crédits budgétaires, pour l'essentiel fléchés vers les dépenses d'investissement.

En premier lieu, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article 42 de la loi du 3 mai 1996 précitée, codifié au I de l'article L. 1424-42 du CGCT, les SDIS, lorsqu'ils sont sollicités **pour des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de leurs missions**, « peuvent différer ou refuser leur engagement afin de préserver leur disponibilité opérationnelle [...] S'ils ont procédé à des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de leurs missions, ils peuvent demander aux personnes physiques ou morales bénéficiaires ou demandeuses **une participation aux frais**, dans les conditions déterminées par délibération du conseil d'administration ».

(1) Pages 14 et 15.

Outres les carences et gardes ambulancières (voir *supra*) qui font l'objet d'une tarification nationale, il peut s'agir des **opérations de « relevage de personne »** déjà évoquées, que ce soit en EHPAD ou à domicile, ou le **renfort de brancardage** à la demande d'ambulanciers privés non missionnés par le SAMU (donc hors carences ambulancières). Le tarif de ces interventions est le plus souvent fixé par les conseils d'administration des SDIS au même montant que celui des carences ambulancières. La **destruction de nids d'hyménoptères** constitue également un motif de sollicitation non urgente mais fréquente entraînant une facturation au tiers, de même que le déblocage de personnes non vulnérables dans un ascenseur en cas de carence de l'ascensoriste ou l'**ouverture de porte** non justifiée par une urgence. Les tarifs adoptés par les conseils d'administration des SDIS sont volontairement élevés pour être dissuasifs, plus encore lorsqu'il est fait appel à des moyens élévateurs aériens (MEA) ⁽¹⁾. D'autres prestations peuvent donner lieu à facturation, le plus souvent au coût réel, comme la mise à disposition de drones lorsque le SDIS en possède, **les interventions de dépollution et de protection de l'environnement** (vidage de cuve, récupération d'hydrocarbures, etc.), la réquisition par une autorité administrative ou judiciaire, etc.

Ces produits de gestion représentent **une part minime des recettes de fonctionnement**. Par exemple, pour le SDIS de l'Aisne, les produits perçus pour ces services s'élevaient à 499 234 euros en 2022, rapportés à des recettes réelles de fonctionnement de 45,7 millions d'euros. Pour l'ensemble des SDIS, elle représente de **1 à 3 % des recettes réelles de fonctionnement** alors qu'elles correspondent en moyenne à **une intervention sur cinq**. À titre d'exemple ⁽²⁾, le SDIS de Dordogne est intervenu en 2022 à 9 503 reprises à domicile hors urgence (y compris relevages de personnes) pour 47 410 interventions au total toutes missions confondues, soit 20 % des interventions, générant une recette de 251 000 euros seulement. Si l'on considère l'échantillon des 62 SDIS ayant répondu à l'enquête des rapporteurs, les recettes de gestion, y compris les carences et gardes ambulancières, représentaient **114,3 millions d'euros en 2022**, soit environ 2,9 % des recettes réelles de fonctionnement.

Par ailleurs, **l'État contribue également au financement des SDIS**, de façon moins visible mais plus ciblée, en particulier sur leur capacité d'investissement :

1/ Le troisième alinéa de l'article L. 1615-2 du CGCT permet aux SDIS de bénéficier directement des attributions du **fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)** au titre des dépenses exposées dans l'exercice de leurs compétences sur les biens qui leur sont affectés. Les versements effectués à ce titre ont presque doublé entre 2005 et 2022, passant de 68 millions d'euros à **120 millions d'euros**. Pour rappel, le FCTVA subventionne la dépense éligible d'investissement à

(1) Les rapporteurs ont pu constater des tarifs pouvant atteindre 500 euros par intervention, majoré de 250 euros en cas d'utilisation de moyens techniques particuliers tels que des MEA.

(2) Qui complète celui donné page 17 avec le SDIS des Deux-Sèvres s'agissant de la progression du nombre d'interventions liées au vieillissement de la population..

hauteur de 16,4 % de son montant. À titre d'exemple, le SDIS de l'Ain, qui s'est engagé en 2022 dans un nouveau plan pluriannuel d'investissement sur cinq ans de 20,2 millions d'euros en matériels roulants et 15,1 millions d'euros pour 3 nouvelles constructions et 7 réhabilitations, a bénéficié de 1,9 million d'euros d'attribution de FCTVA en 2022 (contre 1,2 million d'euros en 2018).

2/ Le **programme 161 « Sécurité civile »** de la mission « Sécurités » porte des crédits budgétaires de l'État destinés au financement des moyens nationaux de la sécurité civile (568,6 millions d'euros de crédits de paiement exécutés en 2022 ⁽¹⁾), en particulier des SDIS :

– le **financement de la solidarité nationale**, qui comprend **les colonnes de renfort** et les crédits d'extrême urgence. En cas de survenance d'un événement majeur (catastrophe naturelle, feux de forêt intenses, etc.), les colonnes de renfort, composées de sapeurs-pompiers de différents départements, sont mises à disposition des préfets de zone de défense et de sécurité ou du centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC). Pilotée par la DGSCGC, cette mobilisation est financée par l'État qui fournit également **des moyens nationaux de soutien** (produits retardants, carburant des aéronefs, véhicules de déminage ou de détection, d'identification et de prélèvement pour la décontamination, etc.). En 2022, ce financement s'est élevé à **48,7 millions d'euros**. La mobilisation des crédits « colonnes de renfort » est en nette hausse, en lien avec le dérèglement climatique. À titre d'exemple, pour le SDIS du département du Lot-et-Garonne, voisin de ceux de la Gironde et des Landes, qui ont dû faire face aux incendies hors normes de l'été 2022, ce financement s'est élevé à 896 000 euros en 2022 contre seulement 20 000 euros en 2020 et 220 000 euros en 2021 ;

– une **dotation de soutien à l'investissement structurant** des SDIS (dite « DSIS carrée »), créée en 2017 par l'article 17 de la loi du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires, en remplacement du fonds d'aide à l'investissement (FAI) mis en extinction depuis 2012. Cette dotation, relativement modeste (22,2 millions d'euros en 2017, 7 millions d'euros en 2022), est fléchée vers l'Agence numérique de la sécurité civile (ANSC) pour le financement du projet NexSIS 18-112 ⁽²⁾. Elle est toutefois le réceptacle, en 2023, de crédits supplémentaires au titre **des pactes capacitaires** (*voir encadré*) à hauteur de **150 millions d'euros**.

(1) L'État finance sur ces crédits le budget de fonctionnement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSSP), à hauteur de 97,1 millions d'euros. Compte tenu de son statut dérogatoire, la BSSP (et le bataillon des marins-pompiers de Marseille) se situe en dehors du champ d'étude des rapporteurs.

(2) Le projet NexSIS 18-112, système d'information et de commandement unifié des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile est porté par l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC), opérateur qui perçoit à ce titre une dotation en fonds propres en plus de la subvention pour charge de service public.

Le cofinancement par l'État des investissements des SDIS via les pactes capacitaires

La démarche des pactes capacitaires, initiée par le ministère de l'intérieur en 2018, visait à renforcer les moyens opérationnels (engins et matériels, création de colonnes de renfort) des services d'incendie et de secours, en particulier ceux concernés par les effets du dérèglement climatique, par le biais de conventions de cofinancement entre l'État et les SDIS.

L'article L. 742-11-1 du code de la sécurité intérieure (CSI), introduit par la loi « Matras » du 25 novembre 2021, a donné une consécration législative au pacte capacitaire, défini comme la convention par laquelle l'État, les collectivités territoriales et les services d'incendie et de secours apportent une réponse, y compris financière, aux fragilités capacitaires face aux risques particuliers, à l'émergence et à l'évolution des risques complexes, identifiées dans **les contrats territoriaux de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces (CoTTRiM)** défini aux articles L. 116-1 et L. 116-2 du CSI⁽¹⁾. Ces financements interviennent désormais dans le cadre pluriannuel prévu par la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (« LOPMI ») à hauteur de **30 millions d'euros** au total jusqu'en 2027.

Prenant en compte les incendies de végétation historiques que la France a connu à l'été 2022, le président de la République a annoncé le 28 octobre de la même année un investissement complémentaire de **150 millions d'euros** de la part de l'État, inscrits en loi de finances pour 2023, pour la mise à niveau des équipements des SDIS au titre des pactes capacitaires.

Une circulaire du ministre de l'intérieur aux préfets de département et de zone de défense et de sécurité du 31 janvier 2023 précise les modalités de sélection des dossiers cofinancés par l'État dans le **cadre des pactes capacitaires** ou via la **dotation de soutien aux investissements structurants des SDIS**⁽²⁾.

Les auditions menées par les rapporteurs ont permis de constater **une satisfaction de l'ensemble des acteurs engagés par les pactes capacitaires**. À ce titre, 101 conventions « feux de forêt » ont été signées permettant le cofinancement de plus de mille véhicules sur l'enveloppe de 150 millions d'euros inscrite en 2023. Les pactes capacitaires comprennent un volet « risques complexes ou émergents »⁽³⁾ pour lequel 32 conventions ont été signés à ce jour, financées sur l'enveloppe « LOPMI ». L'AMF conclut à **la prolongation des pactes capacitaires au-delà de 2027**. Pour le

(1) Le contrat territorial de réponse aux risques et aux effets potentiels des menaces (CoTTRiM) est une démarche multisectorielle de préparation à la gestion des crises. Il vise à établir un panorama des risques et des moyens de sécurité, dans tous ses aspects, au niveau zonal, départemental et maritime, et poursuit deux objectifs : d'une part, assurer la protection et la sécurité des personnes, des biens, de l'environnement et du patrimoine informationnel par une analyse partagée des risques et menaces et de leurs effets potentiels et, d'autre part, identifier les réponses capacitaires et leurs limites et définir les objectifs de sécurité multisectoriels pour répondre aux besoins de la population (décret n° 2022-1316 relatif au contenu des CoTTRiM, codifié aux articles D. 116-1 à D. 116-5 du CSI).

(2) Les crédits de cette dotation (dite « DSIS carrée ») prévue à l'article L. 1424-36-2 du CGCT (10,5 millions d'euros de crédits dans le PLF pour 2024, portés par le programme 161), sont attribués par le ministère de l'intérieur pour les projets de sécurité civile présentant un caractère structurant, innovant ou d'intérêt national. Cette dotation sert actuellement essentiellement à cofinancer le déploiement du projet NexSIS 18-112 de mutualisation des systèmes d'information des SDIS.

(3) Risques technologiques ou liés aux grandes infrastructures notamment.

lieutenant-colonel Jean-Paul Bosland ⁽¹⁾, président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF), « les pactes capacitaires sont des dispositifs intéressants car ils aident les SDIS dans leur effort de modernisation des matériels opérationnels ». Il salue leur pérennisation par la loi « Matras » mais **regrette que leur périmètre soit insuffisamment élargi à d'autres risques** que les feux de végétation, notamment au renouvellement des équipements nécessaires (engins nautiques) pour faire face au risque inondation qui fait plus de victimes et mobilisent également de nombreux sapeurs-pompiers.

– des **subventions ponctuelles** liées à des événements exceptionnels, imputées en section de fonctionnement. En 2021, la participation des SDIS au dispositif de vaccination contre le covid-19 a donné lieu à une prise en charge financière de l'État par le biais de conventions avec les conseils d'administration des SDIS. À titre ce titre, par exemple, le SDIS de Dordogne a perçu une subvention de 1,28 million d'euros en 2021.

L'État contribue également, indirectement, au financement du fonctionnement des services d'incendie et de secours en prenant en charge, via le programme 161, la moitié du coût de la **nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance (NPFR)** des sapeurs-pompiers volontaires, créée par la loi du 27 décembre 2016 précitée, dont les montants sont fixés annuellement par arrêté du ministre chargé de la sécurité civile. Cette contribution s'est élevée à **5,15 millions d'euros en 2022**, portée à 14,81 millions d'euros en 2023.

Si les recettes propres, contreparties des interventions facturées à des tiers, ne peuvent qu'être, au final, anecdotiques dans les budgets des SDIS, les rapporteurs estiment qu'**il existe des marges de manœuvre** s'agissant des financements de l'État avec, d'une part, la « **DSIS carrée** » qui apparaît sous-employée, en comparaison des dotations d'investissement similaires du bloc communal (DSIL, DETR, « fonds verts »), d'autre part, **les pactes capacitaires**, au regard des besoins de renouvellement des équipements. En tout état de cause, **ces financements ciblant l'investissement sont indispensables mais ne peuvent rester que marginaux en comparaison des contributions des collectivités.**

(1) Audition du 7 mars 2024.

2. Pour séduisante qu'elle soit, la piste de la « valorisation du sauvé » n'apparaît pas, pour le moment, comme une source de financement viable des SDIS

Dans un contexte d'économies budgétaires, les services d'incendie et de secours peuvent être appréhendés, comme tout service public, **sous l'angle de la dépense publique autour d'une logique de résultats à atteindre** : une stratégie, des objectifs et des indicateurs (par exemple, le délai d'intervention) avec des cibles de résultats.

Parallèlement à cette démarche de mesure de la performance financière prescrite par la LOLF, l'approche économique de l'activité des services d'incendie et de secours par la « **valeur du sauvé** », déjà explorée dans les pays nordiques et anglo-saxons, connaît un intérêt croissant depuis quelques années en France, partant du constat que l'intervention des sapeurs-pompiers permet de **limiter les dégâts matériels et humains du sinistre** qu'ils combattent et génère ainsi **des économies de coûts** pour l'assureur du risque. Ce concept n'est pas nouveau puisqu'il dérive du droit, admis depuis plus d'un siècle par les conventions internationales d'assistance maritime ⁽¹⁾, des sauveteurs à une rémunération proportionnelle à la valeur des biens sauvés afin d'encourager les opérations de sauvetage en mer.

Les travaux universitaires récents réalisés en France cherchent à **quantifier les avantages économiques résultant de l'intervention des SDIS**. Une trentaine de SDIS se sont d'ores et déjà lancés dans l'expérimentation de méthodes de calcul de la « valeur du sauvé ». Le lieutenant-colonel Bosland, président de la FNSPF, a fait valoir que « cette approche doit permettre de **sortir de la perception unique des SDIS comme centres de coûts** » ⁽²⁾.

Dans sa thèse de Master 2 en économie publique ⁽³⁾, M. David Swan rappelle les travaux réalisés au sein de certains SDIS (Deux-Sèvres, Tarn, Vendée notamment) afin de **définir des méthodologies** permettant de « calculer la valeur des vies sauvées » et d' « analyser les impacts socio-économiques et environnementaux dans le but de chiffrer le “sauvé” » ⁽⁴⁾.

(1) *Convention internationale de Bruxelles du 23 septembre 1910, puis Convention internationale de Londres du 28 avril 1989 sur l'assistance maritime, en vigueur depuis 1996.*

(2) *Audition du 7 mars 2024.*

(3) *David Swan, Approche économique pour les SDIS : valeur du sauvé et valeur économique de l'activité, Mémoire académique réalisé au sein de l'ENSOSP dans le département des formations d'intégration, division des formations opérationnelles, 2017.*

(4) *Pages 8 à 12 du mémoire précité.*

Dans une étude de 2020 réalisée dans le cadre du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et portant sur ses interventions réalisées en 2019, le SDIS des Bouches-du-Rhône évalue, en s'appuyant sur des méthodes d'évaluation proposées par des universitaires ⁽¹⁾, à **5,8 milliards d'euros la valeur des vies, des biens et de l'environnement sauvés en 2019**, au regard d'un budget d'environ 170 millions d'euros, soit un ratio apparent d'un euro dépensé pour 35 euros « sauvés ».

Les économies ainsi présentées peuvent paraître considérables, ce qui fait dire à la FNSPF que « les sapeurs-pompiers sont les premiers assureurs des territoires », légitimant qu'**une fraction des économies réalisées par les compagnies d'assurance soient restituées sous une forme ou une autre aux budgets des SDIS**. Le contrôleur général Stéphane Morin, président de l'Association nationale des directeurs départementaux et directeurs départementaux adjoints de SDIS (ANDSIS), a estimé également, lors de son audition, que « les sociétés d'assurance pourraient apporter **une contribution supplémentaire au travers de la « valorisation du sauvé »**, concourant ainsi à mieux reconnaître la performance accrue des SDIS dans leurs interventions », souhait partagé par le colonel hors classe Stéphane Gouezec, directeur du SDIS de Seine-Maritime, qui considère « **pertinent d'établir un lien entre les sociétés d'assurance et le financement des services publics qui limitent les dommages couverts par ces sociétés** ». Départements de France, par la voix de M. André Accary, rejoint l'avis de ces professionnels de la sécurité civile : « les performances des SDIS se sont améliorées et il y a globalement moins de décès aujourd'hui qu'auparavant. La notion de valeur du sauvé pourrait servir à l'établissement d'une contribution financière de la part des compagnies d'assurance » ⁽²⁾.

Soulignons enfin que M. Éric Pauget, député des Alpes-Maritimes, a consacré la seconde partie de son avis budgétaire sur les crédits du programme « Sécurité civile » pour 2024 ⁽³⁾ à la notion de « valeur du sauvé » dont il relève la pertinence. Il s'interroge sur **la possibilité de créer un fonds budgétaire alimenté par une contribution des groupes d'assurance** en prenant en compte la valeur du sauvé, proposition reprise par Mme Lisa Belluco et M. Didier Lemaire, députés, dans leur rapport d'information sur les capacités d'anticipation et d'adaptation de notre modèle de protection et de sécurités civiles rendu public il y a quelques semaines ⁽⁴⁾.

(1) Cécile Canouet, Valorisation économique de l'activité opérationnelle des sapeurs-pompiers, *École d'économie de Toulouse*, 2016 ; Dorian Goninet, Étude sur la valeur économique du sauvé, par les services d'incendie et de secours, dans le cas du patrimoine industriel et des établissements recevant du public, *École d'économie de Toulouse*, 2018 ; Nouhaila Amir, Étude sur la valeur économique du sauvé par les services de secours, le cas particulier de l'environnement et du patrimoine préservé lors de la lutte contre les incendies de forêt, *Agro-ParisTech*, 2019.

(2) Auditions des 29 février et 7 mars 2024.

(3) Rapport pour avis (n° 1778), fait au nom de la commission des lois sur le projet de loi de finances pour 2024, tome VIII, 18 octobre 2023 (page 24).

(4) Rapport d'information (n° 2435) sur les capacités d'anticipation et d'adaptation de notre modèle de protection et de sécurités civiles, 3 avril 2024, recommandation n° 32 (page 115).

Pour autant, les rapporteurs font le constat que la piste de la « valorisation du sauvé » en tant qu'assiette d'un financement additionnel des services d'incendie et de secours est **intéressante mais demeure, à ce jour, peu opérationnelle, se heurtant à des difficultés méthodologiques et pratiques.**

En premier lieu, la « valeur » d'une vie humaine est délicate à objectiver et à quantifier puisqu'en terme éthique, elle n'a pas de « prix ». Des méthodes ont cependant été développées afin de chiffrer les vies épargnées, par exemple, en se basant sur une analyse coût-bénéfice de la protection de la vie (approche dite de la « valeur de la vie statistique » ou VVS) ou sur le coût que représente une année de vie d'un individu selon son état de santé (approche dite QALY) ⁽¹⁾. Par ailleurs, certaines méthodes d'évaluation anglo-saxonnes, basée sur une approche juridico-économique, donnent une « valeur » à la vie différente selon le statut social et la capacité productive de l'individu, tandis que la méthode VVS aboutit à une « valorisation » d'une vie allant de 1,8 à 5,4 millions de dollars dans les pays de l'Union européenne selon une étude de l'OCDE ⁽²⁾ parue en 2012, ou une valorisation « forfaitaire » de 3 millions d'euros en France selon un rapport du Commissariat général à la stratégie et à la prospective ⁽³⁾ de 2013. L'âge et l'espérance de vie sont deux paramètres qui peuvent également entrer en compte : les dépenses publiques destinées à réduire la mortalité doivent-elles cibler en priorité les enfants, les adultes, les séniors ? La question a pu se poser pendant la période de la pandémie du covid-19.

En outre, l'approche par la « valorisation du sauvé », qu'elle concerne les vies, les biens ou l'environnement préservés, repose sur **un raisonnement contrefactuel du coût évité**. Il ne suffit donc pas simplement de déduire la valeur des biens détruits des biens subsistants pour établir la valeur du sauvé par l'action des sauveteurs.

Enfin, le risque que l'adoption de la valeur des biens sauvés comme référence contributive conduise à **un sous-financement** dans les situations où les biens matériels sauvés sont de moindres valeurs, mais où le besoin de services d'incendie et de secours reste élevé, ne peut être écarté.

Les méthodes actuelles d'évaluation du sauvé sont nombreuses et aboutissent à **des résultats variables, incertains et discutables**. Lors de son audition, M. Delcamp, pour France Assureurs, fait valoir que « l'approche par la valorisation du sauvé est loin d'être incontestable, faute de robustesse méthodologique, ce que reconnaît l'École nationale des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) » ⁽⁴⁾. M. Richefou, président de

(1) Pages 13 à 17 du mémoire précité.

(2) La valorisation du risque de mortalité dans les politiques de l'environnement, de la santé et des transports, rapport de MM. Henrik Lindhejm, Vincent Biauxque et Nils Axel Braathen, juillet 2012 (page 15).

(3) Evaluation socioéconomique des investissements publics, rapport de la mission présidée par M. Émile Quinet, septembre 2013 (page 23).

(4) M. Delcamp fait référence au mémoire « Du coût du sauvé vers l'évaluation socio-économique. Bilan et perspectives », ENSOSP, Division des formations supérieures, 2022 (page 33).

la CNSIS, admet qu' « **une grande hétérogénéité des méthodes et des résultats chiffrés** est constatée parmi les SDIS » qui se sont engagés dans la démarche d'expérimentation de la valeur du sauvé. Il précise aux rapporteurs que la DGSCGC a installé le 2 octobre 2023 **un groupe de travail national** qui a tenu une première réunion d'étape le 7 février dernier et dont les premières orientations pourraient être communiquées à l'été 2024. L'objectif de ce groupe de travail est de **proposer « une méthode d'évaluation homogène et maîtrisée »**.

Pour M. Sauzey, « aussi intéressante soit-elle, cette piste [de la « valeur du sauvé »] mériterait d'être encore expertisée afin que la valorisation soit la plus fiable possible ».

Les rapporteurs considèrent que **cet outil doit encore faire l'objet de réflexions approfondies** avant de conduire à une éventuelle adoption comme source de financement. Ils alertent notamment sur le risque que les mécanismes nécessaires pour établir de manière incontestable (ou le moins contestable possible) la valeur du sauvé conduisent à la mise en place d'**une « usine à gaz »** et génèrent des coûts administratifs importants qui en feraient perdre les gains attendus.

SECONDE PARTIE : LES VOIES D'UNE RÉSORPTION DURABLE DES DIFFICULTÉS DE FINANCEMENT DES SDIS

I. LA NÉCESSAIRE CONSOLIDATION DES MOYENS ALLOUÉS AUX DÉPARTEMENTS POUR LE FINANCEMENT DES SDIS

Pour faire face aux effets du changement climatique et du vieillissement de la population, **les services d'incendie et de secours doivent accroître leurs capacités d'action et se moderniser**, ce qui implique de **dégager des moyens financiers supplémentaires**.

A. L'ATTRIBUTION AU DÉPARTEMENT DE NOUVELLES POSSIBILITÉS D'ACTION AU TRAVERS D'UN RENFORCEMENT SIGNIFICATIF DE SES RECETTES FISCALES

Pour accroître les marges de manœuvre des départements en matière de ressources fiscales, il peut être envisagé de **moduler le taux ou l'assiette de la TSCA**. D'autres pistes peuvent être explorées, notamment **la taxe de séjour** dans la mesure où la fréquentation touristique influe sur le nombre d'intervention des SDIS et, par conséquent, sur leurs dépenses.

1. L'élargissement de la fraction de TSCA affectée aux départements permettra de leur redonner les marges de manœuvre indispensables au soutien des SDIS

La TSCA se caractérisent par **une multitude de taux** (11 taux différents) selon le type de contrat concerné, allant de 0 % (exonérations, listées à l'article 995 du CGI) à 33 % pour l'assurance obligatoire au titre de la responsabilité civile de certains véhicules terrestre à moteur.

Le France est **l'un des pays d'Europe qui taxent le plus les contrats d'assurance**, notamment automobile. Lors de son audition, M. Delcamp, pour France Assureurs, a fait valoir que « le taux de fiscalité, toutes taxes confondues, sur les véhicules terrestres à moteur en France s'élève à 35 % ⁽¹⁾, contre 19 % en Allemagne, 12 % au Royaume-Uni et 9,65 % en Espagne ». Il souligne que la surprime destinée à financer le régime d'indemnisation des catastrophes naturelles (régime « Cat Nat ») va

(1) Le taux cité par M. Delcamp correspond au taux de 33 % sur l'assurance de la garantie responsabilité civile, majoré de la contribution au fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (1,2 %) et de la contribution supplémentaire à ce fonds (0,8 %). Le taux est de 18 % sur l'assurance garantissant les risques de toute nature hors responsabilité civile.

passer de 6 % à 12 % sur les contrats d'assurances véhicule à compter du 1^{er} janvier 2025 ⁽¹⁾. Plus généralement, il fait observer que **la TSCA est un impôt particulièrement dynamique**. En particulier, le prix des véhicules a tendance à augmenter, notamment celui des véhicules électriques, **ce qui accroît d'autant la prime d'assurance et donc l'assiette de taxation**.

Pour sa part, M. Olivier Richefou, président de la CNSIS, a évoqué, lors de son audition, la possibilité d'augmenter le taux portant sur **les contrats d'assurance incendie** relatifs aux biens affectés de façon permanente et exclusive à une activité industrielle, commerciale, artisanale ou agricole, ainsi qu'aux bâtiments administratifs des collectivités territoriales, actuellement de 7 % seulement, contre 30 % pour les contrats d'assurance incendie souscrits par les particuliers.

Les rapporteurs ne sont **pas favorables à une augmentation de l'un des taux de la TSCA**, y compris du taux général de 9 %, compte tenu du niveau déjà élevé de cette fiscalité particulière, de sa relative complexité avec différentes taxations additionnelles, et du dynamisme de son produit.

Les auditions ont conduit les rapporteurs à porter leur attention sur l'**absence de reversement intégral de la TSCA aux départements et à la métropole de Lyon**, l'article 1001 du CGI prévoyant **deux exceptions** :

– depuis 2019, le produit de la TSCA sur les contrats d'assurance en cas de décès souscrits en garantie du remboursement d'un prêt est affecté **au budget de l'État** ⁽²⁾. Le rendement de cette taxe sur la garantie décès des contrats d'assurance emprunteur s'est élevé à 371 millions d'euros en 2022 ;

– une fraction, égale à 13,3 % du produit de la TSCA perçu sur l'assurance responsabilité civile en matière de véhicules terrestres à moteur au taux de 15 % pour ceux dont le PTAC est supérieur à 3,5 tonnes et au taux de 33 % pour les autres, est affectée **à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)**. Le rendement de cette fraction s'est élevé à **1,134 milliard d'euros en 2022**.

(1) Arrêté du ministre de l'économie du 22 décembre 2023 modifiant le taux de la prime ou cotisation additionnelle relative à la garantie « catastrophe naturelle » aux contrats d'assurance mentionné à l'article L. 125-2 du code des assurances (JO du 28 décembre 2023). Parallèlement, le taux de surprime applicable aux contrats d'assurance habitation passera de 12 % à 20 % à compter du 1^{er} janvier 2025.

(2) L'exonération dont bénéficiaient ces contrats comme les autres contrats d'assurance sur la vie a été supprimée par le 1^o du II de l'art. 123 de la loi de finances pour 2019. Ces contrats sont assujettis au taux général de 9 %. Le produit de la taxe, initialement fléché vers Action Logement Services, est affecté au budget de l'État depuis 2021 (art. 81 de la loi de finances pour 2021).

Cette dernière fraction trouve son origine dans l'assujettissement des contrats d'assurance maladie complémentaire à la TSCA au taux de 7 % intervenu à compter du 1^{er} janvier 2011 et supprimé à compter du 1^{er} janvier 2016 ⁽¹⁾. Il n'y a donc **plus de lien direct** aujourd'hui entre la taxation d'un contrat d'assurance et le produit de TSCA perçu par la CNAF.

Par ailleurs, la CNAF a dégagé des **excédents significatifs, à hauteur** de 2,9 milliards d'euros en 2021 et **de 1,9 milliard d'euros en 2022**. Sa situation financière est donc satisfaisante.

Lors de l'examen de la première partie du PLF pour 2024, Départements de France avait proposé de réduire le taux de la fraction du produit de la TSCA dévolue à la CNAF de 13,3 % à 11,8 % ⁽²⁾, ce qui aurait conduit à **majorer la part affectée aux départements et à la métropole de Lyon d'environ 120 millions d'euros** afin de soutenir le financement des SDIS. Cette proposition a été réitérée lors de l'audition de M. André Accary.

Il pourrait être envisagée d'aller plus loin, dans un souci de cohérence et de clarté, en réaffectant en totalité la fraction CNAF aux départements, de sorte que **la TSCA soit clairement identifiée comme une ressource affectée au financement des départements**. Cette option a été évoquée par MM. Olivier Richefou et Stéphane Morin lors de leurs auditions respectives.

Sous réserve des compensations pour la CNAF – car il ne s'agit pas de diminuer ses ressources – et des ajustements s'agissant d'autres recettes départements, les rapporteurs sont favorables à ce que **la fraction de TSCA affectée à la CNAF revienne aux départements et à la métropole de Lyon** afin de consolider le financement des SDIS.

Recommandation n° 1 : Allouer en totalité aux départements et la métropole de Lyon la fraction de TSCA actuellement affectée à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), représentant actuellement environ 1,1 milliard d'euros.

(1) Création par l'art. 21 de la loi de finances pour 2011. L'art. 9 de la loi de finances rectificatives pour 2011 a réaffecté le produit de cette fraction à parts égales entre la CNAF et la CNAMTS puis l'art. 35 de la loi de finances pour 2015 a réaffecté ce produit en totalité à la CNAF en supprimant la taxation des contrats d'assurance maladie complémentaire au profit d'une augmentation de celle sur les contrats d'assurance véhicule.

(2) Amendement I-432 de Mme Véronique Louwagie, députées, et plusieurs de ses collègues à l'Assemblée nationale, amendement I-1720 rect. bis de Mme Nathalie Delattre, sénatrice, et plusieurs de ses collègues.

Les rapporteurs ont d'abord envisagé l'éventualité d'un élargissement de l'assiette de la TSCA sous l'angle **des exonérations totales ou partielles dont bénéficient certains contrats d'assurance**, énumérés à l'article 995 du CGI.

Lors des auditions, il est apparu que la suppression ou la réduction de certaines exonérations méritait d'être posée sur la table :

– les **véhicules terrestre à moteur utilitaires** d'un poids total autorisé en charge (PTAC) supérieur à 3,5 tonnes bénéficient d'une exonération totale pour leurs contrats d'assurance tous risques, hors responsabilité civile obligatoire ⁽¹⁾, au titre du 11° de l'article précité ;

– les **véhicules terrestres à moteur électrique** bénéficient jusqu'au 31 décembre 2024 d'une exonération à hauteur de 75 % pour leurs contrats d'assurance tous risques, y compris responsabilité civile obligatoire, au titre des 11° *bis* (véhicules immatriculés en 2023) et 11° *ter* (véhicules immatriculés en 2024) de l'article précité.

La première exonération vise à réduire la charge fiscale des professionnels, transporteurs routiers, logisticiens, artisans, etc. qui disposent d'une flotte de fourgons, camions et poids lourds. M. Richefou, président de la CNSIS, fait observer que **les véhicules utilitaires de plus de 3,5 tonnes sont impliqués dans un nombre important d'accidents justifiant l'interventions des sapeurs-pompiers**. La remise en cause totale ou partielle de l'exonération dont bénéficient ces véhicules sur la garantie tous risques pourrait se justifier par l'invocation de la « valeur du sauvé » et permettrait d'élargir l'assiette sans augmenter le taux de la TSCA.

La seconde exonération est la concrétisation d'une proposition de la Convention citoyenne pour le climat dont les travaux ont été rendus publics à l'été 2020. L'article 153 de la loi de finances pour 2021 a ainsi instauré **une exonération temporaire de la TSCA pour les contrats d'assurance contre les risques relatifs aux véhicules électriques** (tous risques et responsabilité civile) pour les véhicules immatriculés à compter du 1^{er} janvier 2021 et **jusqu'au 31 décembre 2023**, contribuant à faire baisser le coût de la prime pour les acquéreurs d'une voiture électrique d'un quart pour les contrats d'assurance responsabilité civile seule et de 15 à 18 % pour les contrats tous risques. L'article 141 de la loi de finances pour 2024 a prolongé le dispositif **jusqu'au 31 décembre 2024**, en réduisant toutefois l'exonération à **75 %**.

(1) La fraction de prime représentative de la garantie « responsabilité civile » demeurant assujettie à la TSCA au taux de 15 % en vertu du 5° quater de l'art. 1001 du CGI.

Le coût fiscal de cette exonération était d'environ 90 millions d'euros en 2023 ⁽¹⁾, soit une perte de recettes d'environ 76 millions pour les départements. **Pour 2024, on peut donc estimer à 57 millions d'euros la perte de recettes pour les départements.**

Par ailleurs, les risques nouveaux sur l'activité opérationnelle des SDIS causés par le développement du parc de véhicules électriques ont été évoqués par M. Jean-Paul Bosland, président de la FNSPF, lors de son audition.

Afin de ne pas pénaliser les professionnels, les rapporteurs n'envisagent pas de revenir sur l'exonération de TSCA sur les contrats d'assurance non obligatoire des véhicules utilitaires de plus de 3,5 tonnes. En revanche, ils recommandent de **ne pas prolonger l'exonération de TSCA dont bénéficient les véhicules électriques** au-delà du 31 décembre 2024, considérant qu'il s'agit davantage d'un effet d'aubaine que d'une incitation à l'achat d'un véhicule électrique.

Recommandation n° 2 : Ne pas prolonger au-delà du 31 décembre 2024 l'**exonération totale ou partielle de TSCA dont bénéficient les véhicules électriques** au titre des 11° *bis* (véhicules immatriculés en 2023) et 11° *ter* (véhicules immatriculés en 2024) de l'article 995 du CGI.

2. La création d'une nouvelle part départementale additionnelle à la taxe de séjour associera plus étroitement les touristes, notamment étrangers, au financement des services d'incendie et de secours

L'**afflux de visiteurs dans les zones touristiques** s'accompagne d'un surcroît d'activité pour les forces de l'ordre et pour la sécurité civile. Certaines petites communes connaissent un doublement, voire un triplement, de leur population selon les saisons. Pour les SDIS, cet accroissement temporaire de population est **source de sollicitations supplémentaires en matière de secours à la personne**, qui sont d'autant plus difficiles à gérer pendant la haute saison touristique d'été qu'elles se conjuguent avec la période des feux de forêt. Il apparaît donc logique qu'une partie des recettes générées par les activités touristiques puisse être orientée **vers le financement des moyens mis en œuvre pour la protection des vacanciers.**

Le **nombre de nuitées en établissement d'hébergement est en progression régulière**, porté par le développement de l'hôtellerie ⁽²⁾ mais surtout du camping et des hébergements de tourisme non hôteliers, notamment les meublés loués via les plateformes de réservation. Comme le montre le tableau qui suit, les nuitées des touristes étrangers ont représenté 124 millions de nuitées en 2022, soit 27,9 % du total.

(1) Selon les indications données par M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général du budget, dans son rapport (n° 1994), en nouvelle lecture, sur le projet de loi de finances pour 2024 modifié par le Sénat (page 389).

(2) L'hôtellerie, désormais minoritaire en nuitées, a représenté 207 millions de nuitées en 2022, dont 67 millions en Ile-de-France, 23,8 millions en Auvergne-Rhône-Alpes et 23,4 millions en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

**FRÉQUENTATION DES HÔTELS, CAMPINGS ET AUTRES HÉBERGEMENTS TOURISTIQUES
ET BARÈME DE LA TAXE DE SÉJOUR EN 2022**

Type d'hébergement professionnel	Nombre d'établissements	Nuités totales (en millions)	Part dans le total (%)	Nuités des non-résidents (en millions)	Part dans le total (%)	Barème de la taxe de séjour 2022 par nuitée (en euros)	
						Plancher	Plafond
Hôtels non classés	3 788	25	5,6	6	1,4	1 %	5 %
Hôtels classés	11 520	187	42,1	63	14,2		
1 étoile	320	4	0,9	1	0,2	0,20	0,80
2 étoiles	3 260	38	8,6	9	2,0	0,30	0,90
3 étoiles	5 556	83	18,7	26	5,9	0,50	1,50
4 étoiles	2 034	53	11,9	22	5,0	0,70	2,30
5 étoiles	350	9	2,0	5	1,1	0,70	3,00
Palaces						0,70	4,20
Campings 1 ou 2 étoiles	6 554	136	30,6	39	8,8	0,20	
Campings 3, 4 ou 5 étoiles						0,20	0,60
Autres hébergements 1 ou 2 étoiles *	2 854	96	21,6	16	3,6	0,20	
Autres hébergements 3, 4 ou 5 étoiles *						0,20	0,60
Total	24 716	444	100	124	27,9		

Source : Insee pour la fréquentation dans l'Hexagone, DGFIP pour le barème.
Autres hébergements : résidences de tourisme, meublés de tourisme, villages de vacances, chambres d'hôtes, auberges collectives.

La taxe de séjour, qui est assise sur le tarif de la nuitée, a généré un produit de **678 millions d'euros** en 2022, soit un doublement en huit ans, dont 96% au bénéfice du bloc communal, le solde, soit **25 millions d'euros seulement revenant aux départements** au titre de la taxe additionnelle départementale à la taxe de séjour (voir encadré ci-après).

**ÉVOLUTION DU PRODUIT DE LA TAXE DE SÉJOUR PERÇUE
PAR LE BLOC COMMUNAL ET LES DÉPARTEMENTS (2015-2022)**

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Communes	222	226	233	232	269	170	159	298
Syndicats	7	6	5	6	6	6	6	8
EPCI à FP	78	104	122	193	250	201	238	347
Départements	12	20	22	25	20	24	19	25
Total	319	356	382	456	545	401	422	678

Source : rapports de l'OFGL, d'après les données DGFIP.

La taxe de séjour, la taxe de séjour forfaitaire et les taxes additionnelles

La **taxe de séjour** et la **taxe de séjour forfaitaire** sont instituées de manière facultatives par une délibération du conseil municipal ou du conseil communautaire prise avant le 1^{er} juillet pour être applicable au 1^{er} janvier de l'année suivante (articles L. 2333-26 à L. 2333-46 du CGCT). Sont concernées les communes touristiques, les stations classées de tourisme, les communes littorales ou de montagne et les communes qui réalisent des actions de promotion en faveur du tourisme ou de protection et de gestion de leur espace naturel.

Le tarif est déterminé par la délibération selon un barème légal applicable pour chacune des natures et catégories d'hébergement classé au sens du code de tourisme. Ce barème est **indexé sur la variation de l'indice des prix à la consommation hors tabac** de la pénultième année. La délibération peut fixer **un régime d'imposition réel ou forfaitaire**. Dans le premier cas, la taxe de séjour est établie directement sur les personnes hébergées pour chaque nuitée et collectée par l'hébergeur ou par la plateforme intermédiaire de paiement ou mandatée par l'hébergeur ; dans le second cas, la taxe de séjour est due par l'hébergeur et calculée en fonction de sa capacité d'accueil et de sa période d'ouverture. La commune ou le groupement ne peut appliquer qu'un seul des deux régimes d'imposition à chaque nature d'hébergement (palaces, hôtels, campings, meublés, etc.).

Dans les communes et les EPCI à fiscalité propre où une taxe de séjour ou une taxe de séjour forfaitaire a été votée, plusieurs **taxes additionnelles** sont susceptibles de s'appliquer :

– La **taxe additionnelle départementale de 10 %** à la taxe de séjour (article L. 3333-1 du CGCT) est destinée à « **promouvoir le développement touristique** du département ou de la métropole de Lyon ». Etant facultative, elle n'est applicable que si le conseil départemental a pris une délibération en ce sens. En 2023, **61 départements avaient instauré cette taxe additionnelle et 6 départements ont pris une délibération pour l'établir à compter du 1^{er} janvier 2024**. Son rendement est évalué à **55 millions d'euros** dans le PLF pour 2024, intégrant à la fois l'augmentation du nombre de départements concernés et l'augmentation de l'assiette constituée par la taxe de séjour.

– Une **taxe additionnelle régionale de 15 %** à la taxe de séjour (article L. 2531-17 du CGCT) a été créée par l'article 163 de la loi de finances pour 2018 pour le financement de la Société du Grand Paris, applicable de plein droit en Ile-de-France depuis le 1^{er} janvier 2019 ;

– Une **taxe additionnelle régionale de 200 %** à la taxe de séjour (article L. 2531-18 du CGCT) a été créée par l'article 140 de la loi de finances pour 2024. Également applicable de plein droit en Ile-de-France, cette taxe permettra de flécher 200 millions d'euros vers Ile-de-France Mobilités (IDFM) ;

– Une **taxe additionnelle régionale de 34 %** à la taxe de séjour (articles L. 4332-4 à L. 4332-6 du CGCT) a été créée par l'article 76 de la loi de finances pour 2023, applicable de plein droit dans certains départements afin de contribuer au financement de nouvelles lignes ferroviaires régionales structurantes ⁽¹⁾. Le produit est fléché vers les établissements publics locaux porteurs des projets.

(1) Ligne nouvelle Provence-Côte d'Azur, ligne nouvelle Dax-Bordeaux-Toulouse, ligne nouvelle Montpellier-Perpignan.

Lors de son audition, M. Olivier Richefou, président de la CNSIS, s'est déclaré favorable à ce que « la taxe de séjour soit mobilisée pour financer les SDIS », soulignant que **le coût de cette contribution pour le touriste est intégré dans son budget d'hébergement**. Elle permet également **de faire contribuer les touristes étrangers au fonctionnement d'un service public** qu'ils sont susceptibles de mobiliser pendant leur séjour.

La possibilité de majorer la taxe de séjour, dans les communes touristiques où elle est applicable, pour financer le fonctionnement des SDIS, a rencontré **une large approbation lors des auditions** conduites par les rapporteurs. Le président de la FNSPF a rappelé sa proposition⁽¹⁾ de **faire contribuer les plateformes de location touristique** par le biais d'une taxe additionnelle, afin d'« établir un lien entre les mouvements de populations liés au tourisme et le financement des services chargés de secourir ces mêmes populations ». Le directeur du SDIS de Seine-Maritime, M. Stéphane Gouezec, estime qu'un financement complémentaire des SDIS par la taxe de séjour se justifie d'autant plus qu'« ils subissent les effets directs du tourisme sur leur activité ». L'AMF, par la voix de M. Bastien Coriton, maire référent et conseiller départemental de Seine-Maritime, considère qu'une majoration de la taxe de séjour est une « piste intéressante », sous réserve qu'elle ne conduise pas à une diminution du produit revenant au bloc communal. *A contrario*, la DGCL a exprimé sa réserve vis-à-vis d'une nouvelle majoration de la taxe de séjour qui pourrait pénaliser le tourisme. Soulignons toutefois que **la taxe de séjour et ses taxes additionnelles ne représentent qu'un faible surcoût pour le voyageur**, en moyenne, entre 1 % en province et 3 % en Ile-de-France par rapport au prix de la nuitée pour un hôtel trois étoiles, tandis que les enfants de moins de 18 ans en sont exonérés, ce qui est favorable aux familles.

Les rapporteurs considèrent **légitime de faire contribuer les touristes aux services d'incendie et de secours** et la taxe de séjour apparaît comme un vecteur adapté. La création d'**une taxe additionnelle départementale à la taxe de séjour au taux de 20 %**, fléchée vers les SDIS, représenterait un produit égal au double de celui de la taxe additionnelle départementale de 10 %, déjà existante, destinée au financement du tourisme, soit **50 millions d'euros** par an, montant qui correspond à l'augmentation annuelle moyenne des dépenses de fonctionnement des SDIS sur les dix dernières années.

Recommandation n° 3 : Instaurer une taxe additionnelle départementale à la taxe de séjour ou à la taxe de séjour forfaitaire perçue par les communes et leurs groupements, au taux de 20 %, dont le produit, perçu par les départements et la métropole de Lyon, serait destiné au financement des SDIS.

(1) Déjà évoquée dans un entretien à la « Gazette des communes » le 29 janvier 2024.

B. UNE RÉFORME DES MÉCANISMES DE RÉPARTITION DES CONTRIBUTIONS AU SEIN DU BLOC COMMUNAL DONT LA PART DANS LE FINANCEMENT DES SDIS SERAIT PLAFONNÉE

Alors que le financement communal était majoritaire au début de la départementalisation des SDIS, les départements assurent désormais en moyenne **55 % du financement provenant des collectivités**, ce qui pose la question d'**une meilleure répartition de l'effort financier**, non seulement **entre département et bloc communal**, mais également **entre petites communes et grandes agglomérations**.

1. Le gel de la contribution du bloc communal couplé à la révision des clefs de répartition en vigueur contribuerait à alléger l'effort financier des petites communes

Évoqué à plusieurs reprises lors des auditions des rapporteurs, **le plafonnement de la progression annuelle du montant total des contributions du bloc communal** au niveau de l'évolution de l'indice des prix à la consommation peut être un point de friction entre départements, communes et EPCI, d'autant que la participation financière du bloc communal s'est nettement accrue ces dernières années malgré ce plafonnement, du fait de l'inflation. Comme cela a été évoqué *supra* ⁽¹⁾, la mission « *flash* » a pu constater que la participation de chaque collectivité, arrêtée par le conseil d'administration de chaque SDIS, était le fruit d'équilibres locaux complexes qui « dépendent étroitement de l'histoire du département concerné » (M. André Accary, Départements de France).

Le rapport de l'IGA d'octobre 2022 évoque la réforme de ce plafonnement sans se prononcer clairement pour sa suppression. Lors de son audition du 28 mars, M. Philippe Sauzey a évoqué **le maintien d'un plafonnement mais égal à l'évolution de la contribution départementale**. Pour sa part, M. Olivier Richefou, président de la CNSIS, recommande l'abandon de ce plafond afin de donner **plus de flexibilité aux conseils d'administration**.

Les rapporteurs ne sont **pas favorables**, en tout état de cause, **à une suppression ou à une réduction en volume de la contribution du bloc communal au financement des SDIS**. Ils jugent en effet **essentiel le maintien d'un financement communal**, notamment en raison de la responsabilité opérationnelle qu'exercent les maires en matière de sécurité civile (plan communal de sauvegarde, prévention des risques majeurs, etc.).

(1) Voir pages 30 et 31.

Pour autant, les marges de manœuvre nouvelles permises par la mise en œuvre des trois premières recommandations formulées par les rapporteurs au bénéfice des départements permettraient d'envisager **un renforcement significatif de la contribution départementale** au financement des SDIS.

Afin de diminuer le poids des communes et des intercommunalités, les rapporteurs proposent de « **geler** » **la contribution globale du bloc communal**, à compter du 1^{er} janvier 2025, au niveau constaté en 2024, et de supprimer le mécanisme de plafonnement, devenu ainsi inutile.

Recommandation n° 4 : En contrepartie des nouvelles marges de manœuvre financière dégagées au bénéfice des départements leur permettant d'accroître significativement leur capacité contributive au financement des SDIS (recommandations n° 1 à 3), **geler les contributions du bloc communal** au niveau constaté sur l'exercice 2024 et supprimer corrélativement le mécanisme de plafonnement, adossé à l'évolution de l'indice des prix à la consommation, de la variation annuelle de ces contributions.

Par ailleurs, les auditions ont révélé l'**existence de situations déséquilibrées s'agissant des contributions à l'intérieur du bloc communal**. Il apparaît **opportun de réévaluer la contribution de certaines communes et intercommunalités, notamment certaines grandes villes, communautés d'agglomération et métropoles**, qui concentrent une part significative des interventions des SDIS. L'option d'une plus forte participation des grandes intercommunalités a été évoquée par M. André Accary, pour Départements de France, par M. Stéphane Morin, président de l'ANDSIS, par le directeur du SDIS de l'Aisne, M. Fabien Didier, et par M. Olivier Richefou, au nom de la CNSIS, pour qui « s'il ne faut pas opposer les petites communes et les EPCI, il convient de noter que, dans certains départements, la population des grandes villes s'est fortement accrue et qu'il n'y a pas de suffisamment de corrélation entre l'effort financier et le nombre d'interventions des SDIS » ⁽¹⁾.

Pour autant, **la répartition de l'effort financier entre chaque collectivité résulte d'un accord politique local**, librement négocié – conformément au principe de libre-administration des collectivités – et **formalisé au sein du conseil d'administration du SDIS**. La mission « *flash* » a pu constater que les critères retenus et leurs pondérations sont variables d'un conseil d'administration à l'autre. Par exemple, le conseil d'administration du SDIS de la Loire prend en compte le potentiel financier par habitant, le revenu moyen par habitant, la présence ou non d'un centre d'incendie et de secours sur le territoire de la commune concernée, la densité au sens de l'INSEE de la commune et le mode de garde effectué par les sapeurs-pompiers, les contributions de chaque commune étant lissée en valeur sur cinq ans. Celui du Pas-de-Calais applique une répartition sur la seule base de la population municipale.

(1) Auditions respectivement des 29 février, 21 mars et 4 avril 2024.

Les rapporteurs souhaitent qu'en contrepartie du gel de la contribution globale du bloc communal à son niveau historique de 2024, les conseils d'administration des SDIS entreprennent **une revue des contributions des communes et des intercommunalités** en prenant mieux en compte la sollicitation réelle des SDIS par les habitants de chaque commune et intercommunalité.

Recommandation n° 5 : En contrepartie du gel des contributions du bloc communal à compter du 1^{er} janvier 2025, **inciter les conseils d'administration des SDIS à modifier la répartition des contributions entre communes et intercommunalités** en tenant compte de critères objectifs, notamment le nombre moyen et la durée moyenne des interventions, de façon à partager plus équitablement l'effort contributif, permettant ainsi d'alléger la contribution des communes rurales et des petites communautés de communes.

2. La mise en place d'un fonds de péréquation alimenté par la dynamique de la TSCA pour aider les départements à financer les SDIS soumis à de fortes tensions

Le produit de la TSCA affecté aux départements est réparti entre eux selon **des modalités fixées il y a vingt ans qui n'ont pas évolué depuis :**

– la fraction de TSCA « SDIS » instituée par l'article 53 de la loi de finances pour 2005 est attribuée à chaque département en fonction du rapport entre **le nombre de véhicules terrestres à moteur immatriculés** sur son territoire **au 31 décembre 2003** et le nombre total de véhicules terrestres à moteur immatriculés sur le territoire national à cette même date ;

– la fraction de TSCA affectée aux départements au titre de l'article 52 de cette même loi de finances est répartie entre eux selon une clé qui correspond au rapport entre **le montant des charges transférées** à chaque collectivité par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales précitée et le montant des charges transférées à l'ensemble des départements en prenant comme assiette **l'année 2004** ;

– la troisième fraction de TSCA, créée par l'article 77 de la loi de finances pour 2010, revient aux départements présentant une perte de produits fiscaux (hors TSCA) supérieure à 10 %, suite à **la réforme de la taxe professionnelle intervenue en 2010**. Le taux de la part, fixe et éventuellement nulle, revenant à chaque département figure à l'article L. 3332-2-1 du CGCT.

Le critère de répartition du produit de la TSCA « SDIS » peut paraître aujourd'hui **largement contestable**. Le parc automobile a considérablement augmenté, en particulier dans les départements urbains, depuis 2003 ⁽¹⁾. Les interventions en milieu routier ne sont pas représentatives de l'activité des SDIS qui est plutôt corrélée à la démographie et aux risques technologiques et naturels (RTN). Même si, comme l'a fait observer la DGCL, ce critère n'a pas créé de distorsions significatives du point de vue des montants attribués par habitant (écart d'attribution de 1 à 1,7) malgré les dynamiques démographiques parfois divergentes des départements, il ne reflète plus **la sollicitation opérationnelle de chaque SDIS**.

Les auditions ont confirmé que ce constat d'inadéquation de la clé de répartition de cette fraction est largement partagé. Pour M. Clément Boisnaud, sous-directeur à la direction du budget, « **les modalités de répartition entre départements reposent sur des critères qui sont clairement datés** ». M. Philippe Sauzet a cependant fait observer que « **la remise en cause de la clef de répartition de 2005 paraît délicate** », soulignant que « la DGCL estime que cela pourrait **pénaliser injustement plusieurs départements** ».

Sur ce sujet, M. Julien Marion a précisé qu'un groupe de travail regroupant la DGSCGC, la DGCL et les associations d'élus locaux représentatives des financeurs des SDIS avait été constitué en 2023 avec l'objectif de « **définir un mécanisme de répartition plus ajusté aux contraintes des départements** ». Ces travaux ont abouti à un projet de réforme de la répartition du produit de TSCA (*voir encadré ci-après*), qui reste toutefois en attente, M. André Accary ayant précisé aux rapporteurs que Départements de France demande « au préalable, un accroissement de l'enveloppe globale allouée aux SDIS, soit par un élargissement de l'assiette ou un relèvement du taux de la TSCA ».

Partant du constat qu'il paraît difficile de modifier la répartition actuelle sans « faire des perdants et des gagnants », cette réforme porterait **sur la seule part dynamique de la fraction de TSCA, le « socle » étant maintenu à l'identique pour tous les départements**. Ainsi, aucun département ne serait lésé. Cette dynamique ferait l'objet d'une répartition basée sur des critères reflétant mieux l'activité opérationnelle et les contraintes financières de chaque SDIS. Il s'agit d'une des pistes évoquée par l'IGA dans son rapport ⁽²⁾. Ce mécanisme a également rencontré l'assentiment du directeur du SDIS de l'Aisne et du président de la CNSIS ⁽³⁾.

(1) Le parc de véhicules immatriculés en France est passé de 35,628 millions de véhicules au 1^{er} janvier 2004 à 46,014 millions de véhicules au 1^{er} janvier 2023 (+ 29,1%) (source : Données et études statistiques du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires).

(2) *Op. cit.* (page 80).

(3) Auditions du 21 mars et du 4 avril 2024.

Le projet de réforme de la répartition de la dynamique de la TSCA « SDIS »

Le projet de réforme consisterait à « **geler** » la répartition actuelle de la fraction de TSCA « SDIS » entre les départements selon le critère prévu par l'article 53, afin de conserver la neutralité budgétaire initiale de la réforme de 2005, et à **n'appliquer des critères de répartition différents que sur la dynamique de cette fraction de TSCA**, à compter d'une date à définir.

Selon la DGCL, cette dynamique représenterait **environ 40 millions d'euros par an**. Selon Départements de France, cette réforme permettrait à certains départements de bénéficier d'environ 1 million d'euros de recettes supplémentaires par an par rapport à la répartition actuelle.

Quatre critères seraient pris en compte :

- **Deux critères opérationnels** : le nombre d'heures d'intervention et le nombre d'incendies ;
- **Deux critères budgétaires** : les ressources du SDIS (et non ses dépenses, car il s'agirait de pondérer en fonction des efforts fournis par les collectivités) et le montant de la DGF par habitant du département.

Les rapporteurs soutiennent une telle réforme qui instaure **une péréquation entre SDIS**. Ils proposent que la dynamique de la fraction de TSCA « SDIS » vienne alimenter **un fonds départemental de péréquation**, sur le modèle du fonds de sauvegarde des départements⁽¹⁾, qui permettrait de flécher en priorité les départements dont les SDIS sont particulièrement en tensions.

Recommandation n° 6 : Créer un fonds départemental de péréquation alimenté par la dynamique de TSCA dont les crédits seraient répartis selon des critères objectifs de sollicitation des SDIS et de prise en compte de leurs besoins opérationnels, tels que la durée moyenne des interventions, le nombre annuel de départs de feu, etc.

(1) Créé par l'article 16 de la loi de finances pour 2020, le fonds de sauvegarde des départements, destiné à soutenir les départements fragilisés, est alimenté par la dynamique de la fraction de TVA perçue par les départements en remplacement de la part départementale de la taxe foncière supprimée en 2020.

II. LES MESURES STRUCTURELLES SUSCEPTIBLES DE CONTENIR LA PROGRESSION DES DÉPENSES DES SDIS

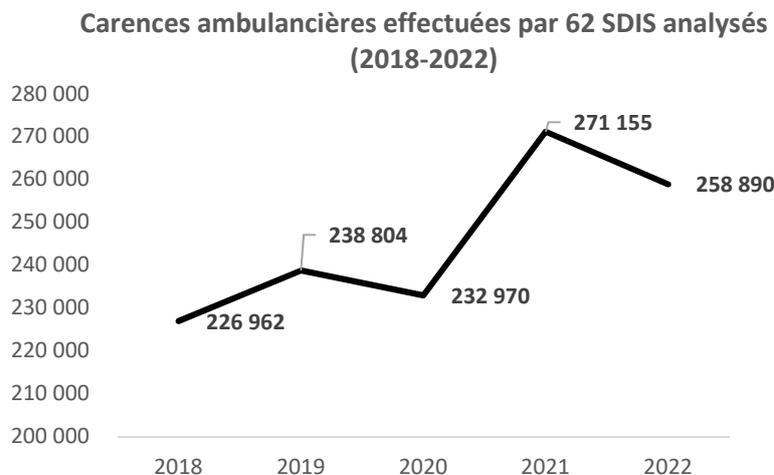
Si l'accroissement des ressources des SDIS est indispensable, il convient de **contenir parallèlement l'accroissement de leurs dépenses**. Des **alternatives** à la sollicitation des sapeurs-pompiers dans le domaine des transports sanitaires urgents existent. Il paraît également possible de progresser dans la voie de la **coordination opérationnelle** et de la **mutualisation** des moyens.

A. L'INDISPENSABLE RECENTRAGE DES SDIS SUR LEUR CŒUR DE MÉTIER EN MATIÈRE DE SECOURS À LA PERSONNE

Les « sur-sollicitations » des SDIS au titre du secours aux personnes peuvent être maîtrisées si l'on parvient à les **décharger** d'une part importante des transports sanitaires urgents. Cela suppose parallèlement la **poursuite** des efforts entrepris depuis le début des années 2020 pour **encourager l'implication des ambulanciers privés** dans le dispositif.

1. Les SDIS doivent, autant que possible, être dégagés de la responsabilité des transports sanitaires urgents

Les **données opérationnelles** fournies par les 62 SDIS précités ⁽¹⁾ montrent que, si les secours d'urgence à personne ont progressé de manière continue entre 2018 et 2022, **une légère inflexion est apparue cette dernière année au niveau des carences ambulancières**. Après un pic de 271 155 interventions atteint en 2021, le nombre de carences a été ramené en 2022 à 258 890 (- 4,5 %).



Source : Mission « flash » à partir des données communiquées par les 62 SDIS précités.

(1) SDIS listés en note de bas de page 14.

L'exemple du SDIS de l'Aisne, dont le directeur, le colonel hors classe Didier, a été auditionné par la mission « *flash* » le 21 mars dernier, est instructif : les carences ambulancières, qui avaient dépassé le seuil des 8 100 en 2019, ont chuté de près de 80 % en 2020 et se sont maintenues à un **niveau assez faible** en 2022 (1 377) et 2023 (1 394) malgré la fin de la crise sanitaire.

Interrogé sur ce point, M. Didier a mis en avant les effets positifs de **l'extension en semaine de la garde ambulancière, qui permet de recourir en priorité aux ambulanciers privés** : la garde départementale, qui était autrefois composée de deux tranches horaires de douze heures positionnées la nuit entre 20 heures et 8 heures et en journée de 8 heures à 20 heures **le week-end et les jours fériés**, couvre désormais **toutes les tranches horaires du lundi au dimanche** ⁽¹⁾.

Cette extension traduit la mise en œuvre du décret n° 2022-631 du 22 avril 2022 portant réforme des transports sanitaires urgents et de leur participation à la garde, qui prévoit l'organisation de la garde « **à tout moment de la journée ou de la nuit** », sauf adaptation « en fonction du niveau d'activité attendue » ⁽²⁾ et systématise la présence « en continu » dans les SAMU d'un « **coordonnateur ambulancier** ».

(1) Cahier des charges pour l'organisation de la garde et de la réponse à la demande de transports sanitaires urgents applicable au 1^{er} juillet 2022 pour le département de l'Aisne (site internet de la région des Hauts-de-France)

(2) Art. R. 6312-18 du code de la santé publique.

La garde ambulancière et sa réforme en 2022

La « garde des transports sanitaires », ou garde ambulancière, est le dispositif mis en place au niveau des SAMU afin de « garantir la continuité de prise en charge des patients » sur certaines plages horaires (. Pendant les périodes ainsi définies, **le SAMU peut demander à une ambulance privée ou à un SDIS d'effectuer un transport urgent pré-hospitalier.**

Comme l'indiquait la circulaire conjointe du ministre de la santé et du ministre de l'intérieur n° 2007-388 du 26 octobre 2007 (précitée), l'existence d'une garde fait partie des critères permettant d'apprécier **l'existence, ou non, d'une carence ambulancière.**

Dans la mesure où « le SAMU se [trouvait] fréquemment en difficulté pour trouver un vecteur de transport adapté à la situation du patient, du fait d'un désengagement des transporteurs sanitaires au profit de l'activité programmée et de l'absence de structuration d'ambulances privées à la disposition du SAMU **la journée en semaine** »⁽¹⁾, le Gouvernement a engagé une vaste réforme par le décret n° 2022-631 du 22 avril 2022 consistant à :

- mieux définir les missions des entreprises de transports sanitaires pour les demandes de transports sanitaires urgents du SAMU (art. R. 6312-17-1 du code de la santé publique) ;
- prévoir une **garde H24 et 7 jours sur 7**, sauf « **adaptation** » selon le niveau d'activité attendue (art. R. 6312-18 du même code) ;
- systématiser une « **coordination ambulancière** » permettant à un « professionnel » désigné par l'association des transports sanitaires urgents (ATSU) « au moins en journée » de solliciter les entreprises de transport sanitaire pour répondre aux demandes de transports sanitaires urgents et **constater, le cas échéant, leur indisponibilité** (art. R. 6312-23 dudit code).

La réorganisation des gardes ambulancières effectuée dans chaque département à la suite de cette réforme a abouti à réduire le nombre de plages horaires où **seuls les SDIS** peuvent intervenir en cas de demande de transport sanitaire urgent. Pour autant, cela ne signifie pas qu'il n'y aurait plus de secteurs **non couverts** par une garde ambulancière. Le département de Seine-Maritime⁽²⁾ a, par exemple, exclu du dispositif **quatre secteurs** en semaine entre 8 heures et 20 heures⁽³⁾. En outre, bien que le décret ait prévu des solutions en cas de difficulté de l'ATSU à mettre en place une coordination ambulancière⁽⁴⁾, M. Richefou a déploré que le coordinateur ne soit pas toujours présent « de manière permanente »⁽⁵⁾. Il pourrait être intéressant d'identifier les éventuels **obstacles** à la présence continue (H24 et 7 jours sur 7) d'un coordinateur **professionnel.**

(1) Rapport de présentation du projet de décret en Conseil d'État portant réforme des transports sanitaires urgents primaires et de la garde ambulancière (30 mars 2022) - page 1.

(2) Cahier des charges pour l'organisation de la garde et de la réponse à la demande de transports sanitaires urgents applicable au 19 juillet 2022 pour le département de Seine-Maritime (site internet du département).

(3) Fontaine-Le-Dun, Forges-Les-Eaux, Tôtes-Clères et Yvetot.

(4) Recours à la coordination ambulancière d'un autre département ou aux ressources humaines du SAMU lui-même (art. R. 6312-23 précité).

(5) Audition du 4 avril 2024 précitée.

Pour cette raison, M. Sauzey a, au cours de son audition ⁽¹⁾, émis l'hypothèse d'une **évaluation des effets de cette réforme** sur le nombre de carences ambulancières effectuées par chacun des SDIS du territoire national. **Les rapporteurs partagent ce point de vue.**

Par ailleurs, la présence d'une garde ambulancière et d'un coordinateur ne garantit pas l'absence de sollicitation des SDIS pour un transport sanitaire urgent. Il y a toujours une **part d'appréciation** de la notion « **d'indisponibilité** » des transporteurs privés. Un SAMU peut donc avoir la **tentation** de recourir plus fréquemment aux SDIS qui, pour reprendre les termes employés en audition par le lieutenant-colonel Jean-Paul Bosland ⁽²⁾, président de la FNSPF, sont « le seul service public de proximité à répondre à toute heure ».

Sur ce point, on peut rappeler que l'article L. 1424-42 du CGCT prévoit une « **participation financière** » des établissements de santé qui sont le siège du SAMU lorsqu'il est fait appel aux SDIS pour des missions qui ne relèvent pas du « cœur de métier » mentionné à l'article L. 1424-2 du CGCT précité. **Cette participation a été relevée à 209 euros par un arrêté du 19 décembre 2023.**

Dans son rapport n° 22015-R précité ⁽³⁾, l'IGA observe que cette participation est encore **loin de couvrir l'intégralité des coûts réels** supportés par les SDIS pour chaque carence ambulancière, estimés à plusieurs centaines d'euros. En audition, MM. Sauzey et Richefou ont, ainsi, clairement appelé à une **nette revalorisation** de ce montant. La FNSPF émet **la même recommandation** dans sa contribution écrite adressée à la mission « *flash* » le 7 mars dernier.

Les rapporteurs soutiennent toute mesure dissuasive susceptible d'enrayer l'inflation des sollicitations des SDIS. À cette fin, ils préconisent un **doublément** de la participation pour carence ambulancière.

Dans une logique similaire, il pourrait être envisagé de rehausser sensiblement **l'indemnité horaire de substitution** prévue pour les SDIS par le code de la santé publique en son article R. 6312-18 en cas d'absence de couverture de certains créneaux horaires par une garde ambulancière, actuellement fixée à **12 euros par heure** ⁽⁴⁾.

(1) Audition du 28 mars 2024 précitée.

(2) Audition du 7 mars 2024 précitée.

(3) Page 33.

(4) Arrêté du 22 avril 2022 fixant le montant et les modalités de versement de l'indemnité de substitution pour l'adaptation de la couverture opérationnelle d'un service d'incendie et de secours sur un secteur non couvert par une garde ambulancière. Le principe de cette indemnité est fixé par l'art. R. 6312-18 du code de la santé publique (dernier alinéa).

Recommandation n° 7 : Procéder à une **évaluation** des effets du décret n° 2022-631 du 22 avril 2022 sur les sollicitations des SDIS pour carence ambulancière afin d'identifier les éventuels blocages à la généralisation H24 et 7 jours sur 7 des gardes ambulancières et des coordinateurs prévus par les articles R. 6312-18 et R. 6312-23 du code de la santé publique.

Recommandation n° 8 : Rendre le recours aux SDIS pour carence ambulancière **plus pénalisant** par :

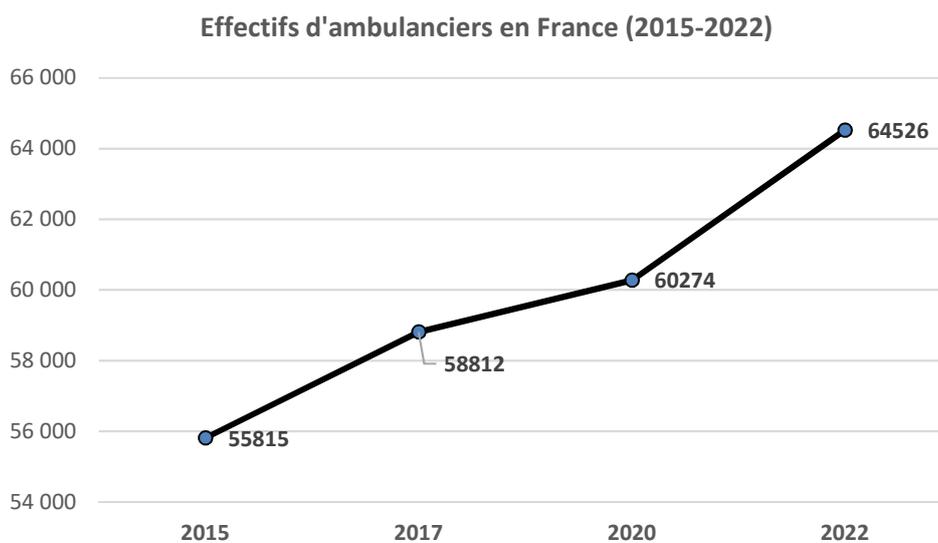
- **le doublement du forfait de prise en charge** par les établissements de santé qui sont le siège de services d'aide médicale d'urgence (SAMU), actuellement fixé à 209 euros ;

- **l'accroissement de l'indemnité horaire de substitution** prévue pour les SDIS par l'article R. 6312-18 du code de la santé publique en cas d'absence de couverture de certains créneaux horaires par une garde ambulancière, actuellement fixée à 12 euros par heure.

2. En contrepartie, les efforts tendant à la revalorisation du métier d'ambulancier doivent être poursuivis

Bien évidemment, il sera d'autant plus facile de décharger les SDIS des transports sanitaire urgents que **le SAMU pourra s'appuyer sur un « vivier » conséquent d'ambulanciers privés.**

Les données publiées par l'Observatoire prospectif des métiers et des qualifications dans les transports logistiques (OPTL) montrent que les effectifs d'ambulanciers s'élevaient à 64 526 au 31 décembre 2022, contre 55 815 à la fin de l'année 2015 (+ 15,6 %). **La progression a même tendance à s'accélérer au début de la décennie 2020 (+ 7,1 % entre 2020 et 2022).**



Source : Mission flash à partir des rapports de l'OPTL 2016, 2018, 2021 et 2023.

Cela ne signifie pas pour autant que la profession d’ambulancier serait parfaitement attractive : selon la Chambre nationale des services d’ambulances (CNSA), il manquait encore 15 000 ambulanciers en 2023 ⁽¹⁾. Les employeurs anticipaient, pour 69 % d’entre eux, des difficultés de recrutement de conducteurs de véhicules légers ⁽²⁾. Les rémunérations moyennes nettes s’élevaient à 21 677 euros par an, soit à **un niveau de 11,2 % plus bas que la moyenne des rémunérations nettes annuelles de la branche** des transports et de la logistique ⁽³⁾.

Afin de permettre aux employeurs des sociétés privées de mieux rémunérer leurs salariés et, ainsi, de **rendre le métier plus attractif**, un avenant à la convention nationale du 26 décembre 2002 organisant les rapports entre les entreprises de transport sanitaire privé et l'Assurance maladie ⁽⁴⁾ a été conclu en décembre 2020 afin de **réviser à la hausse le dispositif d’indemnisation des transports urgents pré-hospitaliers (TUPH), qui n’avait pas été modifié depuis 2003.**

La réforme de l’indemnisation des TUPH effectués par les ambulanciers privés

Entre 2003 et 2021, l’indemnisation des ambulanciers privés était régie par l’avenant n° 1 à la convention nationale des transporteurs sanitaires privés relatif à la garde ambulancière publié le 25 juillet 2003, qui fixait deux composantes :

- une **part forfaitaire de 346 euros** « quelle que soit la zone géographique », due sur l’ensemble de la garde ambulancière même s’il n’y a aucune sortie ;
- une part variable en cas de sortie correspondant à 40 % du tarif conventionnel.

Le dispositif a été intégralement réformé lors de la conclusion, le 22 décembre 2020, de l’avenant n° 10 (approuvé en février 2021). Les principales mesures sont les suivantes :

1/ Le forfait de 346 euros est remplacé par un mécanisme comportant à la fois **un plancher de 150 euros** couvrant les 20 premiers kilomètres de déplacement et un **tarif kilométrique** de 2,32 euros applicable à partir du 21^{ème} kilomètre ;

2/ Les interventions réalisées vers le point de prise en charge du patient mais non suivies de transport vers les services d'urgence (« **sorties blanches** ») sont payées au tarif forfaitaire de **80 euros par sortie** ;

3/ Un « **revenu minimum garanti** » de **64 euros par heure** est créé pour les entreprises soumises à la garde ambulancière.

(1) « Ce métier qui recrute : ambulancier, un professionnel très demandé » (Le Parisien, 10 mars 2023).

(2) Rapport de l’OPTL 2023 (page 112).

(3) Op. cit. (page 45).

(4) Avenant n° 10 (approbation par un arrêté du 26 février 2021).

La profession a largement salué ces mesures dans un « Livre blanc » publié en 2022 : de son point de vue, « les principes tarifaires établis permettent d’assurer aux entreprises une juste et équitable répartition » ⁽¹⁾. Elle met, toutefois, en avant **plusieurs mesures** destinées à approfondir le mouvement, notamment un mécanisme d’indexation des tarifs du transport sanitaire sur l’inflation (**proposition n° 11** ⁽²⁾).

Le Livre blanc préconise également l’intégration du **permis de conduire** dans les modules de formation d’auxiliaire ambulancier (**proposition n° 1** ⁽³⁾). Ce dispositif permettrait, ainsi, de contourner **l’interdiction d’exercice** du métier d’ambulancier imposée aux titulaires d’un permis de conduire dit « **probatoire** » ⁽⁴⁾ imposée par le code de la santé publique en son article R. 6312-7 ainsi que par l’arrêté ministériel du 11 avril 2022 relatif à la formation conduisant au diplôme d’État d’ambulancier (article 2).

Soucieux de promouvoir la profession d’ambulancier, les rapporteurs soutiennent ces deux propositions.

Recommandation n° 9 : Poursuivre les efforts de **revalorisation du métier d’ambulancier** engagés en 2021 par :

- la mise en place d’un mécanisme **d’indexation sur l’inflation** des tarifs du transport urgent pré-hospitalier (TUPH) ;
- l’intégration dans les **formations** au métier d’auxiliaire ambulancier d’un module consacré à l’obtention du **permis de conduire**. Dans ce cas, ce permis, qui resterait probatoire, **n’empêcherait pas l’accès au métier d’ambulancier**.

B. LES AVANTAGES OFFERTS PAR LA COORDINATION ET LA MUTUALISATION DES MOYENS

La systématisation des **plateformes communes** « 15-18-112 » ainsi que, dans une certaine mesure, le recours accru à des dispositifs de **mutualisation** des moyens peuvent également aider les SDIS à mieux s’organiser face à leurs nouveaux besoins.

(1) « Livre blanc du transport sanitaire : une profession en route vers la modernité » - Chambre nationale des services d’ambulances (CNSA) et Fédération nationale de la mobilité sanitaire (FNMS) (page 10).

(2) *Op. cit.* (page 6).

(3) *Op. cit.* (page 5).

(4) Permis auquel est fixé un délai probatoire de 3 ans au sens de l’art. L. 223-1 du code de la route.

1. La mise en place d'outils de coordination opérationnelle au niveau du département est de nature à réduire sensiblement les « sur-sollicitations » des SDIS

Dans un rapport publié en 2013 sur les moyens départementaux de la sécurité civile, la Cour des comptes notait que, « face à l'ampleur [des] coûts [des SDIS] pour les collectivités territoriales, la **mise en commun des ressources**, que ce soit entre SDIS ou avec d'autres structures, est un important moyen possible de maîtrise de leurs dépenses » ⁽¹⁾. Le développement des **plateformes d'appels** « 15-18-112 » ⁽²⁾ fait partie des pistes les plus fréquemment évoquées lors des auditions menées par la mission « *flash* », qu'il s'agisse de celle de l'ANDSIS, du SDIS de l'Aisne ou de la CNSIS ⁽³⁾.

Pour M. Richefou, président de la CNSIS, le traitement commun des appels contribue à la **diminution du nombre de carences** ambulancières. M. Didier, directeur du SDIS de l'Aisne, a évoqué son expérience passée à la tête du SDIS de l'Ariège, où la centralisation des appels permettait de mettre en œuvre une **réponse graduée** selon le degré de gravité de l'état de la personne en détresse. **Chaque jour, sur une trentaine d'appels, ce mode de gestion aurait permis, selon lui, de réduire à 5 le nombre de déplacements des SDIS.**

En dépit de l'intérêt qu'un tel dispositif suscite, on peut observer que, depuis l'installation de la première plateforme dans le Puy-de-Dôme en 1990, on n'en dénombre qu'une **vingtaine aujourd'hui** et que **leur configuration varie fortement d'un département à l'autre.**

(1) Rapport de la 4^{ème} Chambre de la Cour du 25 novembre 2013 - « La mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile » - page 9.

(2) 15 (SAMU), 18 (SDIS) et 112 (numéro d'urgence européen).

(3) Respectivement auditions des 29 février, 21 mars et 4 avril derniers.

La diversité des modes de collaboration entre services d'urgence

Dans un rapport de 2016 ⁽¹⁾, la commission des lois du Sénat recensait **20 plateformes** de mutualisation des appels « 15-18-112 ».

Quatorze d'entre elles (Ain, Ardèche, Ariège, Aude, Cher, Hérault, Indre-et-Loire, Lot-et-Garonne, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Orientales, Haute-Savoie, Vaucluse, Vosges et Essonne) consistent à **regrouper les services concernés sur un seul site physique**. Les modes de fonctionnement sont variables d'un département à un autre : certaines ne visent qu'à mettre le SAMU et les SDIS dans les mêmes locaux, tandis que d'autres vont plus loin dans la mutualisation avec la mise en place d'un **logiciel commun** pour gérer l'alerte, la réponse opérationnelle et la mobilisation des moyens (Haute-Savoie) et même, dans certains cas (Vosges), un **décroché commun**. Le Centre de traitement et de régulation des appels (CTRA) de Haute-Savoie se caractérise, par ailleurs, par une coordination de ses interventions avec le « 115 » (SAMU social).

Dans les six autres départements (Corrèze, Ille-et-Vilaine, Loire, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire et Oise), le SAMU et le SDIS **ne sont pas dans les mêmes locaux**, mais **coopèrent via un logiciel commun**.

Le département des Deux-Sèvres a, par ailleurs, annoncé en 2023 qu'il envisageait la création, au plus tard en 2027, d'une plateforme commune « 15-18-112 » avec des locaux communs ⁽²⁾.

Les raisons pour lesquelles les plateformes de mutualisation ont, pour l'instant, du mal à se développer ont été identifiées par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) dans un rapport établi conjointement avec l'IGA en 2018 : les questions « **d'identité professionnelle** (attachement au maintien fort avec l'environnement hospitalier) » et de « **positionnement institutionnel** » jouent un rôle important dans le succès ou l'échec d'un rapprochement des SAMU et des SDIS. Le « cadre organisationnel » (gouvernance, finances, ressources humaines) n'est, par ailleurs, « pas toujours perçu comme avantageux par l'ensemble des acteurs » ⁽³⁾. Pour reprendre les termes du docteur Thierry Rupioz, directeur du SAMU de Haute-Savoie dans un entretien à La Gazette des Communes de 2021, « **on a peur que l'un prenne l'ascendant sur l'autre** » ⁽⁴⁾.

(1) Rapport sénatorial n° 24 (2016-2017) du 12 octobre 2016 (Pierre-Yves Collombat, Catherine Troendlé) sur l'évolution de l'activité des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) en matière de secours à personne.

(2) France Bleu Poitou (26 juin 2023) : « Appels aux secours d'urgence : une plateforme commune 15-18-112 en projet dans les Deux-Sèvres ».

(3) « Évaluation de la mise en œuvre du référentiel du secours d'urgence à personne et de l'aide médicale urgente et propositions d'évolutions » - P. Bourgeois et A. Puccinelli (IGA), AC. Bensadon, D. Lenoir, N. Pauliac (IGAS) - 2018-003N et 18001-C (octobre 2018) : page 81.

(4) « Appels d'urgence : quand Samu et pompiers font cause commune » - La Gazette des communes - 12 octobre 2021.

Dans le souci d’aller au-delà de ce qui est perçu comme du « corporatisme », la loi « Matras » du 25 novembre 2021 précitée invite, en son article 46, le Gouvernement à mettre en place « **une expérimentation visant à instituer un numéro unique d’appel d’urgence** ». L’option d’un « numéro unique » d’appel (en l’occurrence, le « 112 ») est promue depuis plusieurs années par la FNSPF ⁽¹⁾.

Lors de son audition par la mission « *flash* » ⁽²⁾, le contrôleur général Stéphane Morin, président de l’ANDSIS, a déploré « **que rien n’ait été lancé plus de deux ans après la promulgation de la loi** ». En outre, alors que M. Richefou évoque ⁽³⁾ les perspectives offertes en matière de développement des plateformes par le futur système NexSIS 18-112 de mutualisation de la gestion des alertes et de la gestion opérationnelle des SDIS ⁽⁴⁾, ce dernier, qui était prévu initialement pour 2021, **accumule les retards** depuis de nombreuses années ⁽⁵⁾.

Les **rapporteurs** observent que **les SAMU ont progressé dans la mutualisation**, puisque le programme « SI SAMU » de coordination nationale des acteurs de l’urgence médicale a été déployé dans 90 SAMU sur 100 à ce jour ⁽⁶⁾. **Le développement de NexSIS**, en lien avec SI SAMU, doit **s’accélérer** dans la perspective de la mise en place d’un **numéro unique d’urgence (« 112 ») regroupant le « 15 » et le « 18 », auquel les rapporteurs sont pleinement favorables.**

Dans la mesure où la **mutualisation** apparaît comme le meilleur moyen de réduire le nombre de carences ambulancières incombant aux SDIS, ils appellent le Gouvernement à **s’appuyer sur le déploiement du numéro unique d’urgence pour encourager** les départements à **généraliser** les plateformes communes articulées, au minimum, autour de l’utilisation d’un outil informatique associant NexSIS 18-112 et SI SAMU.

Recommandation n° 10 : Généraliser les **plateformes communes « 15-18-112 »** de gestion des secours par la mise en place d’un **numéro unique d’urgence (« 112 »)** et l’accélération du **déploiement du système NexSIS 18-112** en lien avec le portail SI SAMU.

(1) « Pour un numéro d’urgence unique : le 112 - Efficacité et gain de temps en perspective » (communiqué de presse de la FNSPF du 6 février 2018).

(2) Audition du 29 février précitée.

(3) Audition du 4 avril précitée.

(4) *Projet de mutualisation informatique des systèmes de gestion des alertes (SGA) et de gestion opérationnelle (SGO) des SIS, dont la conception, le déploiement et la maintenance sont assurés par l’Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC) créée en 2018.*

(5) *Rapport de M. Florian Chauche, rapporteur spécial de la commission des finances de l’Assemblée nationale sur le PLF pour 2024 - mission « Sécurité » (n° 1745 du 14 octobre 2023) - page 35.*

(6) *Site internet de l’Agence du numérique en santé.*

Les urgences hospitalières ne sont pas les seuls facteurs de « **sursollicitation** » des SDIS : comme évoqué *supra*⁽¹⁾, les sapeurs-pompiers sont de plus en plus appelés pour des interventions relevant de l'assistance aux personnes âgées, le plus souvent à partir de l'activation de dispositifs de « téléassistance » déployés par des entreprises privées. Comme le Conseil d'État l'a rappelé dans un arrêt de 2023⁽²⁾, **ces missions relèvent bien de « la mission de service public de secours aux personnes, au sens de l'article L. 1424-2 [du CGCT] ».**

Dans la mesure où les SDIS deviennent des acteurs à part entière de la politique d'assistance des personnes âgées, il ne serait pas illogique, comme l'a indiqué en audition M. Didier⁽³⁾, qu'ils **soient associés à l'élaboration de cette politique au niveau départemental**. Cette association pourrait passer par une participation des SDIS, selon des modalités à déterminer à l'élaboration des **schémas d'organisation sociale et médico-sociale**⁽⁴⁾ autour desquels sont définis les besoins médico-sociaux des publics fragiles.

Recommandation n° 11 : Associer les SDIS à l'élaboration des **schémas d'organisation sociale et médico-sociale** afin de coordonner l'organisation de la sécurité civile avec les plans départementaux d'accompagnement du vieillissement de la population.

2. La mutualisation des moyens peut, dans une certaine mesure, aider les SDIS à contenir la progression de leurs dépenses

Lors de l'audition de l'ANDSIS⁽⁵⁾, le contrôleur général François Vallier, directeur du SDIS de Moselle, a mis en avant l'intérêt que pouvaient constituer les **achats groupés** pour les SDIS. Il évoque les vingt SDIS situés dans la zone de défense et de sécurité Ouest, qui seraient parvenus en se regroupant à obtenir des fourgons à des **prix inférieurs de 15 %** aux prix du marché. Dans un entretien donné en 2018 à la Gazette des communes⁽⁶⁾, le colonel Éric Collot, directeur des moyens matériels du service départemental et métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS) du Rhône et de la métropole de Lyon, fait un bilan également positif du groupement d'achats mis en œuvre dans la zone de défense et de sécurité Sud-Est, qui aurait permis de « **gagner 15 000 euros** » sur l'achat d'un VSAV.

(1) Page 20 *supra*.

(2) CE, 28 juin 2023, *Société Vitaris et association française de téléassistance (AFRATA) c/ SDIS Loiret*, n° 645457.

(3) Audition du 21 mars dernier précitée.

(4) Document directeur de politique publique destiné à « apprécier la nature, le niveau et l'évolution des besoins sociaux et médico-sociaux » de la population âgée (art. L. 312-4 du code de l'action sociale et des familles).

(5) Audition du 29 février dernier précitée.

(6) « Les multiples vertus des achats groupés pour les SDIS » (*La Gazette des communes* - 10 avril 2018).

On peut observer que les SDIS recourent, pour l'instant, à des **dispositifs de nature conventionnelle**, à l'image du groupement de commandes national ULISS ⁽¹⁾ mis en place en 2014 à la suite du rapport de la Cour des comptes de 2013 précité. Pour le moment, comme l'a souligné M. Vallier en audition, aucun SDIS ne recourt à la formule de l'**établissement public interdépartemental d'incendie et de secours** (EPIDIS) issue de la loi de « départementalisation » de 1996 précitée.

Les établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours (EPIDIS)

La loi n° 96-369 du 3 mai 1996 permet, en son article 43, aux SDIS situés dans une même zone de défense de « créer un établissement public interdépartemental ayant pour objet **l'acquisition ou la location de moyens matériels** destinés à la lutte contre les incendies de forêt ou les catastrophes naturelles et technologiques. »

Ces dispositions, codifiées aux articles L. 1424-51 et suivants du CGCT, ont été sensiblement modifiées par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile en son article 62. Désormais, les EPIDIS sont compétents pour la constitution de **groupements de commandes** avec les services constitutifs « afin de coordonner et grouper les achats », la « **formation** des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires » ainsi que pour la « réalisation d'**études** et de **recherches** » (art. L. 1424-52 du CGCT).

La création d'un EPIDIS reste, à ce jour, entièrement facultative.

Lors de son audition ⁽²⁾, M. Sauzey a rappelé que les SDIS devaient « tout faire tous seuls », ce qui plaide pour **un encouragement à la mutualisation des tâches pour les services qui le souhaitent**. Au-delà des achats de matériels et de la formation, il pourrait être utile d'autoriser les EPIDIS à prendre en charge certaines tâches relevant de la gestion des **ressources humaines** (feuille de paie, par exemple) ainsi que de **l'ingénierie juridique**. En dépit des avantages que peut comporter la mutualisation dans certains cas, il ne lui paraît **pas pour autant souhaitable** de la rendre **obligatoire**.

Les rapporteurs partagent cet avis. Les groupements d'achats ne sont pas toujours pertinents, notamment lorsqu'il s'agit de répartir les charges de maintenance des matériels acquis en commun. Le **département** doit, par ailleurs, demeurer le cadre de droit commun dans lequel s'exerce la gestion des services d'incendie et de secours.

(1) Union logistique inter-services et secours.

(2) Audition du 28 mars dernier précitée.

Les SDIS sont invités à poursuivre leurs **démarches pragmatiques** de mutualisation « **au cas par cas** ». Pour les équipements les plus spécifiques et les plus chers, des partenariats avec des **industriels** peuvent être conclus, à l'image de celui mis en place en Seine-Maritime pour l'acquisition du robot télécommandé « Colossus », qui a été utilisé avec succès par la BSPP lors de l'incendie de Notre-Dame-de-Paris des 15 et 16 avril 2019 ⁽¹⁾.

Recommandation n° 12 : Étendre à un large éventail de tâches administratives, en particulier la gestion du personnel et l'ingénierie juridique, le champ de compétences des établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours susceptibles d'être mis en place en application des articles L. 1424-51 et suivants du CGCT, **sans pour autant rendre ces établissements obligatoires.**

(1) Exemple donné par M. Coriton lors de son audition comme représentant de l'AMF du 21 mars dernier précitée.

ANNEXES

Annexe 1 : Synthèse des recommandations des rapporteurs

Recommandation n° 1 : Allouer en totalité aux départements et à la métropole de Lyon la fraction de TSCA actuellement affectée à la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), représentant actuellement environ 1,1 milliard d'euros.

Recommandation n° 2 : Ne pas prolonger au-delà du 31 décembre 2024 l'exonération totale ou partielle de TSCA dont bénéficient les véhicules électriques au titre des 11° *bis* (véhicules immatriculés en 2023) et 11° *ter* (véhicules immatriculés en 2024) de l'article 995 du CGI.

Recommandation n° 3 : Instaurer une taxe additionnelle départementale à la taxe de séjour ou à la taxe de séjour forfaitaire perçue par les communes et leurs groupements, au taux de 20 %, dont le produit, perçu par les départements et la métropole de Lyon, serait destiné au financement des SDIS.

Recommandation n° 4 : En contrepartie des nouvelles marges de manœuvre financière dégagées au bénéfice des départements leur permettant d'accroître significativement leur capacité contributive au financement des SDIS (recommandations n° 1 à 3), geler les contributions du bloc communal au niveau constaté sur l'exercice 2024 et supprimer corrélativement le mécanisme de plafonnement, adossé à l'évolution de l'indice des prix à la consommation, de la variation annuelle de ces contributions.

Recommandation n° 5 : En contrepartie du gel des contributions du bloc communal à compter du 1^{er} janvier 2025, inciter les conseils d'administration des SDIS à modifier la répartition des contributions entre communes et intercommunalités en tenant compte de critères objectifs, notamment le nombre moyen et la durée moyenne des interventions, de façon à partager plus équitablement l'effort contributif, permettant ainsi d'alléger la contribution des communes rurales et des petites communautés de communes.

Recommandation n° 6 : Créer un fonds départemental de péréquation alimenté par la dynamique de TSCA dont les crédits seraient répartis selon des critères objectifs de sollicitation des SDIS et de prise en compte de leurs besoins opérationnels, tels que la durée moyenne des interventions, le nombre annuel de départs de feu, etc.

Recommandation n° 7 : Procéder à une évaluation des effets du décret n° 2022-631 du 22 avril 2022 sur les sollicitations des SDIS pour carence ambulancière afin d'identifier les éventuels blocages à la généralisation H24 et 7 jours sur 7 des gardes ambulancières et des coordinateurs prévus par les articles R. 6312-18 et R. 6312-23 du code de la santé publique.

Recommandation n° 8 : Rendre le recours aux SDIS pour carence ambulancière plus pénalisant par le doublement du forfait de prise en charge par les établissements de santé qui sont le siège de services d'aide médicale d'urgence (SAMU), actuellement fixé à 209 euros, et l'accroissement de l'indemnité horaire de substitution prévue pour les SDIS par l'article R. 6312-18 du code de la santé publique en cas d'absence de couverture de certains créneaux horaires par une garde ambulancière, actuellement fixée à 12 euros par heure.

Recommandation n° 9 : Poursuivre les efforts de revalorisation du métier d'ambulancier engagés en 2021 par la mise en place d'un mécanisme d'indexation sur l'inflation des tarifs du transport urgent pré-hospitalier (TUPH) et l'intégration dans les formations au métier d'auxiliaire ambulancier d'un module consacré à l'obtention du permis de conduire. Dans ce cas, ce permis, qui resterait probatoire, n'empêcherait pas l'accès au métier d'ambulancier.

Recommandation n° 10 : Généraliser les plateformes communes « 15-18-112 » de gestion des secours par la mise en place d'un numéro unique d'urgence (« 112 ») et l'accélération du déploiement du système NexSIS 18-112 en lien avec le portail SI SAMU.

Recommandation n° 11 : Associer les SDIS à l'élaboration des schémas d'organisation sociale et médico-sociale afin de coordonner l'organisation de la sécurité civile avec les plans départementaux d'accompagnement du vieillissement de la population.

Recommandation n° 12 : Étendre à un large éventail de tâches administratives, en particulier la gestion du personnel et l'ingénierie juridique, le champ de compétences des établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours susceptibles d'être mis en place en application des articles L. 1424-51 et suivants du CGCT, sans pour autant rendre ces établissements obligatoires.

Annexe 2 : Personnes entendues par les rapporteurs

(Par ordre alphabétique)

- **Association des maires de France et présidents d’intercommunalité (AMF)**
 - M. Bastien Coriton, maire de Rives-en-Seine, conseiller départemental de Seine-Maritime, référant sécurité civile de l’AMF ;
 - Mme Stéphanie Bidault, chargée de la gestion des risques et des crises à l’AMF ;
 - Mme Judith Mwendo, conseillère technique ;
 - Mme Charlotte de Fontaines, chargée des relations avec le Parlement.

- **Association nationale des directeurs départementaux et directeurs départementaux adjoints des services d’incendie et de secours (ANDSIS)**
 - M. le contrôleur général Stéphane Morin, directeur départemental des services d’incendie et de secours de Loire-Atlantique (SDIS 44), président de l’ANDSIS ;
 - M. le colonel hors classe Thierry Dedieu, directeur départemental adjoint des services d’incendie et de secours de la Manche (SDIS 50) ;
 - M. le contrôleur général Bruno Maestracci, directeur départemental des services d’incendie et de secours de Seine-et-Marne (SDIS 77) ;
 - M. le contrôleur général François Vallier, directeur départemental des services d’incendie et de secours de Moselle (SDIS 57).

- **Conférence nationale des services d’incendie et de secours (CNSIS)**
 - M. Olivier Richefou, président du département de la Mayenne, président de la CNSIS ;
 - M. Léo Lesne, directeur de cabinet du président.

- **Départements de France**
 - M. André Accary, président du département de la Saône-et-Loire, président de la commission nationale des SDIS de Départements de France ;
 - M. Jean-Baptiste Estachy, colonel de gendarmerie en détachement, conseiller sécurité de Départements de France ;
 - M. Brice Lacourieux, conseiller chargé des relations avec le Parlement.

- **Directeurs départementaux de services d’incendie et de secours**
 - M. le colonel hors classe Stéphane Gouezec, directeur départemental des services d’incendie et de secours de Seine-Maritime (SDIS 76) ;
 - M. le colonel hors classe Fabien Didier, directeur départemental des services d’incendie et de secours de l’Aisne (SDIS 02).

- **Direction du budget**

- M. Clément Boisnaud, sous-directeur de la 5^{ème} sous-direction Budgets de la défense, de la sécurité et de l'administration gouvernementale, générale et territoriale de l'État ;
- Mme Caroline Reuillon, cheffe du bureau de l'intérieur et de l'action gouvernementale (5BIAG) ;
- M. Thibaut Roulon, chef du bureau des collectivités locales (5BCL).

- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**

- M. Thomas Fauconnier, sous-directeur des finances locales et de l'action économique ;
- M. Thomas Montbabut, chef de bureau du financement des transferts de compétences (FL5).

- **Direction générale des finances publiques (DGFIP)**

- M. Jean-Philippe Espic, sous-directeur du conseil fiscal, financier et économique ;
- Mme Séverine Fargeat-Lugnier, adjointe au chef du bureau de la gestion et de la valorisation financières et fiscales locales et hospitalières.

- **Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)**

- M. Julien Marion, directeur général ;
- Mme Tiphaine Pinault, cheffe de service, chargée de la direction des sapeurs-pompiers ;
- M. Bertrand Vidot, sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours ;
- Mme Clémence Lecoer, directrice du cabinet du directeur général.

- **Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)**

- M. le lieutenant-colonel Jean-Paul Bosland, président ;
- M. Guillaume Bellanger, directeur du cabinet du président.

- **France Assureurs**

- M. Christophe Delcamp, directeur des assurances de dommages et de responsabilité ;
- M. Arnaud Giros, responsable des affaires parlementaires et gouvernementales.

- **Inspection générale de l'administration**

- M. Philippe Sauzey, inspecteur général de l'administration.

Annexe 3 : **Liste des SDIS qui ont participé à l'enquête des rapporteurs**

Les rapporteurs tiennent à remercier les directeurs départementaux et directeurs départementaux adjoints, ainsi que leurs collaborateurs, pour les éléments communiqués et les réponses à leur questionnaire :

- M. le contrôleur général Hugues Deregnaucourt, directeur du SDIS de l'Ain ;
- M. le colonel hors classe Fabien Didier, directeur du SDIS de l'Aisne ;
- M. le colonel hors classe Philippe Sansa, directeur du SDIS de l'Allier ;
- M. le colonel hors classe Alain Juge, directeur du SDIS des Hautes-Alpes ;
- M. le contrôleur général René Dies, directeur du SDIS des Alpes-Maritimes ;
- M. le colonel hors classe Vincent Honoré, directeur du SDIS de l'Ardèche ;
- M. le colonel hors classe Olivier Blanco, directeur du SDIS de l'Ariège ;
- M. le colonel hors classe Rémy Andriot, directeur du SDIS de l'Aube ;
- M. le colonel hors classe Jean-Luc Beccari, directeur du SDIS des Bouches-du-Rhône ;
- M. le colonel Cyril Gref, directeur adjoint du SDIS du Cantal ;
- M. le contrôleur général Didier Marcaillou, directeur du SDIS de la Charente-Maritime ;
- M. le colonel hors classe Michaël Bruneau, directeur du SDIS du Cher ;
- M. le colonel hors classe Franck Tournié, directeur du SDIS de la Corrèze ;
- M. le colonel hors classe Pierre Pieri, directeur du SDIS de Haute-Corse ;
- M. le colonel Thierry Bonnier, directeur adjoint du SDIS de Côtes-d'Armor ;
- M. le contrôleur général Alain Rivière, directeur du SDIS de la Dordogne ;
- M. le colonel hors classe Jean-Luc Potier, directeur adjoint du SDIS du Doubs ;
- M. le colonel hors classe Emmanuel Ducouret, directeur du SDIS de l'Eure ;
- M. le colonel hors classe Sébastien Gras, directeur du SDIS de l'Eure-et-Loir ;
- M. le contrôleur général Sylvain Montgénie, directeur du SDIS du Finistère ;
- M. le contrôleur général Sébastien Vergé, directeur du SDIS de la Haute-Garonne ;
- M. le colonel hors classe Jean-Louis Ferres, directeur du SDIS du Gers ;
- M. le contrôleur général Jean-Marc Vermeulen, directeur du SDIS de la Gironde ;
- M. le contrôleur général Éric Flores, directeur du SDIS de l'Hérault ;

- M. le contrôleur général Éric Canda, directeur du SDIS d'Ille-et-Villaine ;
- M. le colonel hors classe Stéphane Calimarche, directeur du SDIS de l'Indre ;
- M. le contrôleur général Jérôme Petitpoisson, directeur du SDIS de l'Isère ;
- M. le colonel Cyril Fournier, directeur adjoint du SDIS du Jura ;
- M. le colonel hors classe Éric Duverger, directeur du SDIS des Landes ;
- M. le contrôleur général Éric Meunier, directeur du SDIS de la Loire ;
- M. le colonel hors classe Frédéric Robert, directeur du SDIS de la Haute-Loire ;
- M. le contrôleur général Christophe Fuchs, directeur du SDIS du Loiret ;
- M. le colonel hors classe Frédéric Tournay, directeur du SDIS du Lot-et-Garonne ;
- M. le contrôleur général Jean-Philippe Rivière, directeur du SDIS du Maine-et-Loire ;
- M. le contrôleur général Patrick Sorieul, directeur du SDIS de la Manche ;
- M. le colonel Laurent Nicolay, directeur adjoint du SDIS de la Marne ;
- M. le colonel Franck Briend, directeur adjoint du SDIS de la Mayenne ;
- M. le colonel hors classe Ivan Paturel, directeur du SDIS de la Meurthe-et-Moselle ;
- M. le contrôleur général Jean-François Gouy, directeur du SDIS du Morbihan ;
- M. le contrôleur général François Vallier, directeur du SDIS de la Moselle ;
- M. le colonel hors classe Olivier Peycru, directeur du SDIS de la Nièvre ;
- M. le contrôleur général Gilles Grégoire, directeur du SDIS du Nord ;
- M. le contrôleur général Luc Corack, directeur du SDIS de l'Oise ;
- M. le colonel Sébastien Planchon, directeur adjoint du SDIS de l'Orne ;
- M. le contrôleur général Philippe Rigaud, directeur du SDIS du Pas-de-Calais ;
- M. le contrôleur général Christophe Glasian, directeur du SDIS du Puy-de-Dôme ;
- M. le colonel hors classe Arnaud Fabre, directeur du SDIS des Hautes-Pyrénées ;
- M. le colonel hors classe Éric Belgioïno, directeur du SDIS des Pyrénées-Orientales ;
- M. le colonel Pierre Siebert, directeur adjoint du SDIS du Haut-Rhin ;
- M. le contrôleur général Emmanuel Clavaud, directeur du SDIS du Rhône et de la métropole de Lyon ;
- M. le colonel hors classe Stéphane Helleu, directeur du SDIS de la Haute-Saône ;
- M. le colonel hors classe Frédéric Pignaud, directeur du SDIS de Saône-et-Loire ;
- M. le colonel hors classe Fabrice Terrien, directeur du SDIS de la Savoie ;
- M. le colonel hors classe Nicolas Marillet, directeur du SDIS de la Haute-Savoie ;

- M. le colonel hors classe Stéphane Gouezec, directeur du SDIS de la Seine-Maritime ;
- M. le contrôleur général Bruno Maestracci, directeur du SDIS de la Seine-et-Marne ;
- M. le colonel hors classe Thibaut Niderlender, directeur du SDIS des Deux-Sèvres ;
- M. le colonel hors classe Jimmy Gaubert, directeur du SDIS du Tarn ;
- M. le colonel hors classe Olivier Théron, directeur du SDIS du Tarn-et-Garonne ;
- M. le contrôleur général Éric Grohin, directeur du SDIS du Var ;
- M. le colonel hors classe Christophe Paichoux, directeur du SDIS du Vaucluse ;
- M. le contrôleur général Matthieu Mairesse, directeur du SDIS de la Vendée ;
- M. le colonel hors classe Franck Machingorena, directeur du SDIS de la Haute-Vienne ;
- M. le colonel hors classe Larry Ouvrard, directeur du SDIS des Vosges ;
- M. le colonel hors classe Philippe Pautigny, directeur du SDIS du Territoire de Belfort ;
- M. le colonel hors classe Patrick Vailli, directeur du SDIS de l'Essonne ;
- M. le contrôleur général Laurent Chavillon, directeur du SDIS du Val-d'Oise.

Les rapporteurs remercient également Mme Sophie Pantel, présidente du conseil d'administration du SDIS de la Lozère, et Mme Marie-Jeanne Bellamy, présidente du conseil d'administration du SDIS de la Vienne, pour les éléments communiqués et les réponses à leur questionnaire.