



DOSSIER  
DE PRESSE

29 mai 2024

Collectivités territoriales et décentralisation

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



**M. Xavier Batut**

Député de la Seine-Maritime (Horizons)

**M. Jocelyn Dessigny**

Député de l'Aisne (Rassemblement National)



## Des travaux menés pour contribuer au « Beauvau de la sécurité civile »

La 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 services d'incendie et de secours.

La mission s'est fixé pour objectif **d'évaluer, dans un premier temps, la soutenabilité sur le long terme du modèle de financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)** puis, dans un second temps, **d'envisager des pistes d'élargissement des ressources et de maîtrise des dépenses.**

À titre de simplification, les rapporteurs ont choisi de se concentrer sur les **SDIS de droit commun**, à l'exclusion des situations particulières des territoires ultramarins, de Paris et de Marseille.

## Un large champ de personnes interrogées, des services de l'Etat aux SDIS eux-mêmes

La mission a 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). La mission a 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), 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.

La mission a, enfin, mis un point d'honneur à recueillir le point de vue des **SDIS eux-mêmes**. Les directeurs départementaux de deux d'entre eux (Aisne et Seine-Maritime) ont été auditionnés. Une enquête statistique a, par ailleurs, été menée auprès de l'ensemble des SDIS du territoire métropolitain : **70 ont apporté une réponse écrite. Les données d'une soixantaine de ces SDIS ont pu être exploitées de manière exhaustive** par les rapporteurs.



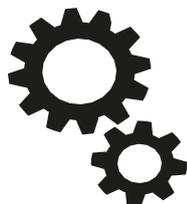
## Un système de financement des SDIS qui apparaît de plus en plus à bout de souffle

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**.

Les effets du **changement climatique** amènent, d'ores et déjà, des SDIS à procéder à d'importants renouvellements de leurs équipements pour faire face au nombre croissant de feux de végétations et à des crues plus intenses. 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 ».

Les sapeurs-pompiers risquent, par ailleurs, d'être « sur-sollicités » par les secours aux personnes dans des territoires marqués par la **désertification médicale**. L'alourdissement de l'activité au titre du secours à personne en témoigne (*cf. encadré ci-dessous*).

Selon le témoignage du colonel hors classe Fabien Didier, directeur du SDIS de l'Aisne, **les interventions des SDIS s'orientent de plus en plus vers l'assistance aux personnes âgées dépendantes face au vieillissement de la population**. À terme, une telle « sursollicitation » pourrait avoir des effets négatifs sur la qualité du service rendu.



L'activité au titre des **secours à la personne** représentait en 2022 79,1% des interventions des SDIS analysés par la mission « flash », contre 77% en 2018. 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, ont progressé en quatre ans de 226 962 interventions en 2018 (7,4 % de l'activité globale des SDIS analysés) à 258 890 en 2022 (8,2 %).



## Un système de financement des SDIS 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 et les perspectives de diversification des ressources sont limitées.**

Tout en estimant 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 »), et d'autre part, les pactes capacitaires dont ils recommandent le prolongement au-delà de 2027, les rapporteurs notent que ces financements ne peuvent rester que **marginiaux en comparaison des contributions des collectivités.**

Bien qu'intéressante, l'approche économique de l'activité des services d'incendie et de secours **par la « valeur du sauvé »**, déjà expérimentée au sein d'une trentaine de SDIS, n'apparaît pas aujourd'hui comme une source de financement viable des SDIS car elle demeure, à ce jour, peu opérationnelle et se heurte à des difficultés méthodologiques et pratiques.

## Une dotation du département supérieure à la fraction de TSCA pour les SDIS étudiés

Battant en brèche l'idée selon laquelle les départements ne reverseraient pas l'intégralité de la TSCA aux SDIS a pu se répandre dans les médias, les rapporteurs relèvent à l'issue de leurs travaux qu'**aucun des SDIS étudiés par la mission « flash » n'a reçu de son département en 2022 une dotation inférieure à la fraction de TSCA « SDIS » affectée audit département.** Les compléments alloués varient dans des proportions différentes d'un territoire à un autre, depuis 23 % (Aube) jusqu'à 377 % (Seine-et-Marne).



## Les voies d'une résorption durable des difficultés de financement des SDIS

### Élargir les recettes liées à la TSCA

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.

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 des 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).

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

### Créer une nouvelle part départementale additionnelle à la taxe de séjour

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. Pour les SDIS, cet accroissement temporaire de population **est source de sollicitations supplémentaires en matière de secours à la personne**. 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.

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. 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 (recommandation n° 3).



## Les voies d'une résorption durable des difficultés de financement des SDIS

### Geler la contribution communale au financement des SDIS

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.).

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, les rapporteurs proposent donc de 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° 4).

Les rapporteurs recommandent également d'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° 5).

### Faire évoluer le financement par la TSCA

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 lors**, et qui peuvent paraître aujourd'hui **largement contestables**. Partant du constat qu'il paraît difficile de modifier la répartition actuelle sans « faire des perdants et des gagnants », les rapporteurs soutiennent la **création d'un fonds départemental de péréquation alimenté par 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 (recommandation n° 6).



## Les voies d'une résorption durable des difficultés de financement des SDIS

### Contenir la progression des dépenses des SDIS par des mesures structurelles

#### Recentrer les 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 implique de procéder à une **évaluation** des effets du décret n° 2022-631 du 22 avril 2022 sur les sollicitations des SDIS pour carence ambulancière (recommandation n° 7), et de rendre le recours aux SDIS pour carence ambulancière **plus pénalisant par le doublement du forfait de prise en charge, actuellement de 209 euros par intervention, et l'accroissement de l'indemnité horaire de substitution sur les plages horaires non couvertes par une garde ambulancière, actuellement fixée à 12 euros par heure** (recommandation n° 8).

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 rapporteurs appellent donc par ailleurs à **poursuivre la valorisation du métier d'ambulancier engagée en 2021, notamment par l'indexation sur l'inflation des tarifs du transport urgent pré-hospitalier** (recommandation n° 9).

#### Mieux coordonner et mutualiser les moyens

Dans la mesure où la mutualisation apparaît comme le meilleur moyen de réduire le nombre de carences ambulancières incombant aux SDIS, les rapporteurs appellent le Gouvernement à **s'engager dans la voie du déploiement du numéro unique d'urgence (« 112 ») afin d'encourager les départements à généraliser les plateformes communes articulées, au minimum, autour de l'utilisation d'un outil informatique associant le système NexSIS 18-112, en cours de finalisation, et SI SAMU** (recommandation n° 10).

Par ailleurs, les rapporteurs recommandent de mieux associer les SDIS à l'élaboration des politiques médico-sociales au niveau départemental (recommandation n° 11) et d'encourager la **mutualisation des tâches entre les SDIS** qui le souhaitent (recommandation n°12). Au-delà des achats de **matériels** et de la **formation**, il pourrait être utile d'autoriser les **établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours (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 leur paraît pas pour autant souhaitable de la rendre obligatoire**.

# Synthèse de recommandation

**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<sup>er</sup> 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.

## Synthèse de recommandation

**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.





