



GFI

Conseil d'Administration du 8 octobre 2019

Orientations budgétaires 2020

Depuis l'application de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République (loi NOTRe), le contenu du rapport sur les orientations budgétaires est normé et donne lieu à un débat qui est acté par une délibération spécifique.

Ainsi, les éléments de réflexion prévus par la réglementation vous sont proposés sous la forme :

- **D'une synthèse globale** : l'essentiel des orientations budgétaires 2020
- D'une annexe 1 apportant des éclairages complémentaires sur les orientations budgétaires 2020 avec la prospective financière 2020/2025
- D'une annexe 2 résumant l'état général des finances locales
- D'une annexe 3 présentant la situation financière des SDIS

Synthèse globale : L'essentiel des orientations budgétaires 2020

A - La situation rétrospective (2014 – 2019) du SDIS 44 : dans un contexte budgétaire tendu, le SDIS s'est attaché à mettre en place les mesures visant à l'amélioration des indicateurs financiers. Cette tendance connaît un fléchissement en 2019.

La période d'analyse débute par la constatation en 2014 d'un léger déficit de fonctionnement (- 57.000 €), résultat d'une dégradation régulière amorcée en 2011. Au cours de la période 2010 - 2014, les dépenses réelles de fonctionnement avaient en effet progressé de + 2,1 % en moyenne annuelle et les contributions des collectivités (Communes, EPCI et Département) de + 1,9 %.

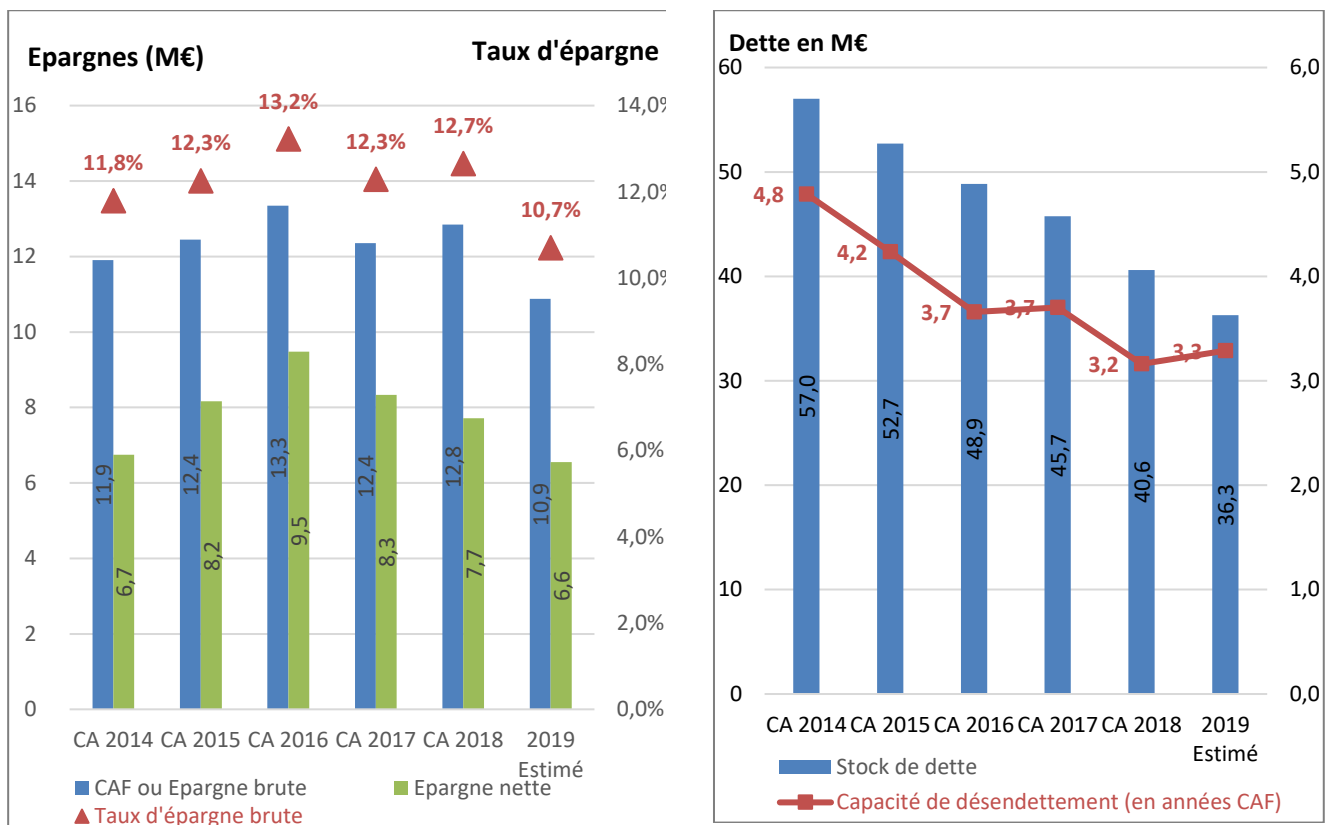
Dans un contexte de finances publiques de plus en plus contraint, le redressement des comptes du SDIS s'est opéré non par une croissance plus soutenue des recettes mais davantage par une maîtrise accrue des dépenses. Ainsi en moyenne annuelle sur la période 2014 - 2018, l'évolution des contributions s'élève à + 0,4 %, alors que celle des dépenses réelles a été contenue à + 0,1 % tout en intégrant les hausses consécutives aux nombreuses mesures réglementaires impactant les charges de personnel et les inflations subies par exemple sur les énergies.

Cette quasi-stagnation des dépenses est d'autant plus remarquable qu'elle s'inscrit dans un mouvement de forte accélération du nombre d'interventions de secours (+ 25 % en 2018 par rapport à 2015), et principalement du secours à personne très corrélé à la croissance soutenue de la population de Loire-Atlantique. Ces deux phénomènes conjugués – stagnation des dépenses de fonctionnement et accroissement de la population – conduisent à constater un coût de fonctionnement par habitant de Loire-Atlantique inférieur de 11 % à celui de la moyenne nationale et de 15 % à celui de la moyenne des SDIS de la catégorie A dont fait partie le SDIS 44 (voir annexe 3 « *Situation financière des SDIS* »).

Par la temporisation du remplacement des agents ayant quitté le SDIS, la hausse des charges de personnel a été limitée à + 0,65 % par an entre 2014 et 2018, soit + 1,9 M€ sur cette période. Malgré des mesures nationales pesant sur les charges de personnel, les économies générées par le turn-over ont permis de maîtriser l'évolution de la masse salariale en 2016 (+ 0,5 % par rapport à 2015), d'atténuer de 0,8 M€ celle de 2017 et de la réduire en 2018 (- 0,3 % par rapport à 2017).

L'accroissement de 1,9 M€ a partiellement été compensé par la diminution de 0,6 M€ (- 1,1 % par an) des charges courantes de gestion et par la baisse de 0,9 M€ (- 11,3 % par an) des frais financiers. Les premières ont fait l'objet de rationalisations (pool véhicules, mesures d'économies d'énergie, nettoyage des locaux, parc d'imprimantes, etc. ...) et de commandes mutualisées avec le Département. Les seconds ont bénéficié de la baisse des taux d'intérêt et surtout de la diminution du stock de dette consécutive à la pause observée des dépenses d'équipement. Celles-ci se sont élevées en moyenne à 9,8 M€ entre 2014 et 2018 contre 16,9 M€ sur la période quinquennale précédente.

Dans ces conditions les indicateurs issus du compte administratif 2018 décrivaient une situation financière équilibrée et plus favorable qu'en 2014.



Toutefois comme le montrent les graphiques précédents, les indicateurs financiers devraient présenter un fléchissement en 2019. En effet, une nouvelle rupture de la tendance devrait se matérialiser en 2019 (inscriptions au BP confirmées par les prévisions de réalisation) compte tenu de l'absence d'évolution des recettes, alors qu'une reprise des dépenses réelles est attendue.

Après quatre années de temporisation des remplacements, la relance des recrutements a été annoncée lors de l'adoption du budget primitif (prévision de 1.134 postes pourvus au 31 décembre 2019) entraînant ainsi une évolution de la masse salariale de + 3,6 % par rapport à 2018. En parallèle, les charges de gestion courante subissent une inflation particulièrement prononcée notamment sur les postes énergétiques (20 % des dépenses courantes).

Ainsi, la hausse des dépenses réelles de fonctionnement est estimée à 1,8 %, évolution bien supérieure à celle des recettes qui restent stables.

L'effet « ciseaux », de nouveau constaté, a un impact sur l'évolution des épargnes ; l'épargne brute représente 10,7 % des produits de fonctionnement et l'épargne nette 6,5 %.

B - La prospective financière (2020 – 2025) avec un effectif de 1.158 ETP¹ sur la période : la progression des charges portées par la masse salariale nécessite un surcroît de ressources pour assurer l'équilibre structurel de la section de fonctionnement

La prospective est bâtie sur l'hypothèse d'un effectif annuel moyen budgété de 1.158 ETP, supérieur de 23 postes à celui retenu à l'occasion des précédentes prospectives et du budget primitif 2019 (l'effectif budgété moyen 2019 était égal à 1.135 ETP). Cette relance des recrutements entamée en 2019 (27 recrutements nets) répond d'une part à la forte croissance de la sollicitation opérationnelle (également constatée au niveau national) liée à l'augmentation de la population départementale qui s'accroît tous les ans d'environ 16.000 habitants. Elle représente un accroissement de la masse salariale de 1,1 M€ auquel s'applique un GVT² de + 1,3 % par an. Dans ce scénario, en 2020, n'est prévue aucune enveloppe dédiée à des mesures exogènes ou endogènes telles

¹ ETP : Equivalent Temps Plein

² GVT : Glissement Vieillesse Technicité

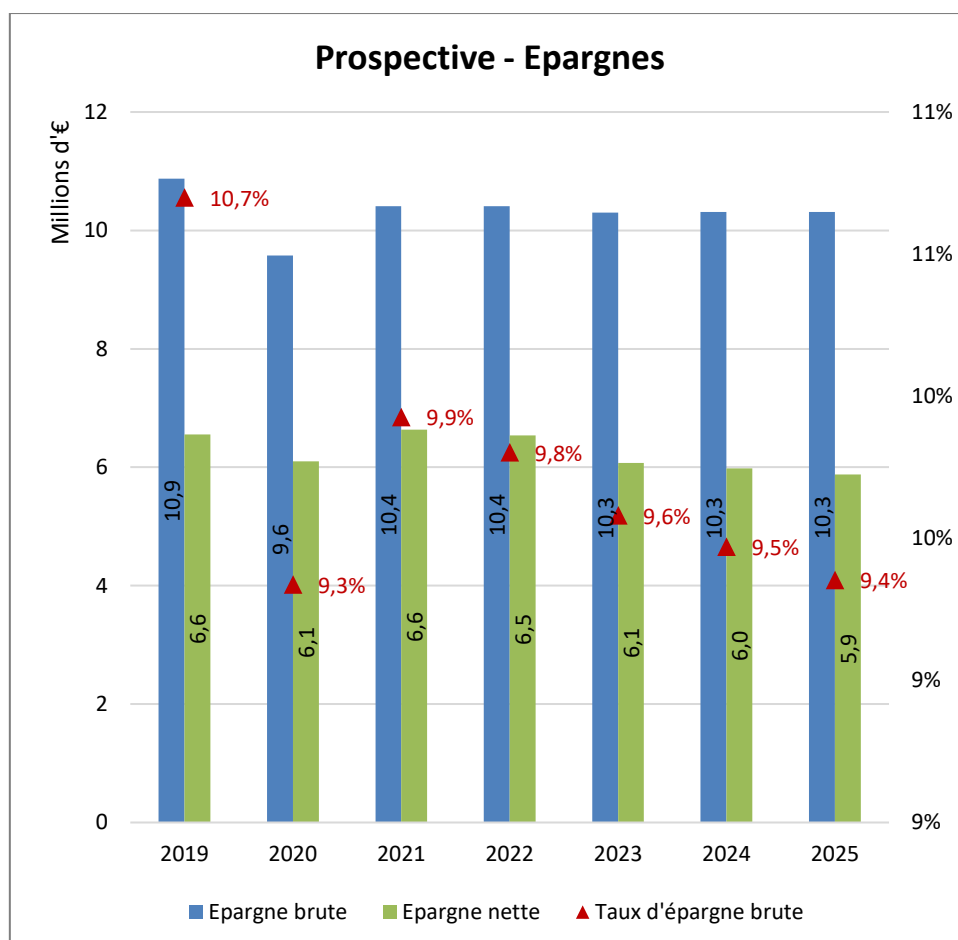
que le PPCR³ ou le RIFSEEP⁴ leur mise en œuvre étant incertaine, ou telles que l'augmentation du point d'indice. En 2025, la masse salariale serait en conséquence supérieure de 6,5 M€ à celle prévue en 2019.

Dans un contexte d'inflation et compte tenu de l'impact de la hausse des effectifs sur les autres charges, il a été retenu une évolution des charges courantes de + 2,0 % par an à compter de 2021 tout en poursuivant les actions visant à optimiser les dépenses engagées par le SDIS qui vont mécaniquement s'accroître avec l'augmentation des effectifs de sapeurs-pompiers (habillement, EPI, téléphonie, véhicules ...).

Dans cette perspective, l'évolution globale des dépenses s'élèverait en moyenne annuelle à + 1,5 %, nécessitant un surcroît de recettes de 10,9 M€ par rapport aux ressources constatées en 2019 afin d'assurer l'équilibre structurel de la section de fonctionnement.

L'évolution des contributions des communes et EPCI étant réglementairement capée à l'inflation, il a été retenu une hypothèse d'augmentation de 1 % par an sur la période. Il convient par ailleurs de rappeler qu'en raison du plafonnement des dépenses réelles de fonctionnement voulu par l'Etat, l'évolution de ces dépenses pour le Département est limitée, jusqu'en 2021, à + 1,35 % et ne permet pas, en 2020, le versement d'un financement au SDIS au-delà de + 1,0 % en fonctionnement.

Dans ces conditions, l'équilibre de la section de fonctionnement sera obtenu, en 2020, par le recours à la neutralisation des dotations aux amortissements qui sera compensée en investissement par une dotation exceptionnelle de 2 M€ du Département. L'hypothèse d'équilibre de la simulation présentée dans ce rapport nécessiterait une évolution des recettes de + 1,5 % en moyenne par an entre 2021 et 2025 induisant une hausse moyenne de la participation du Département de 1,9 % (+ 3,4 % en 2021 puis + 1,5 % par an) et un recours à la neutralisation des dotations aux amortissements.

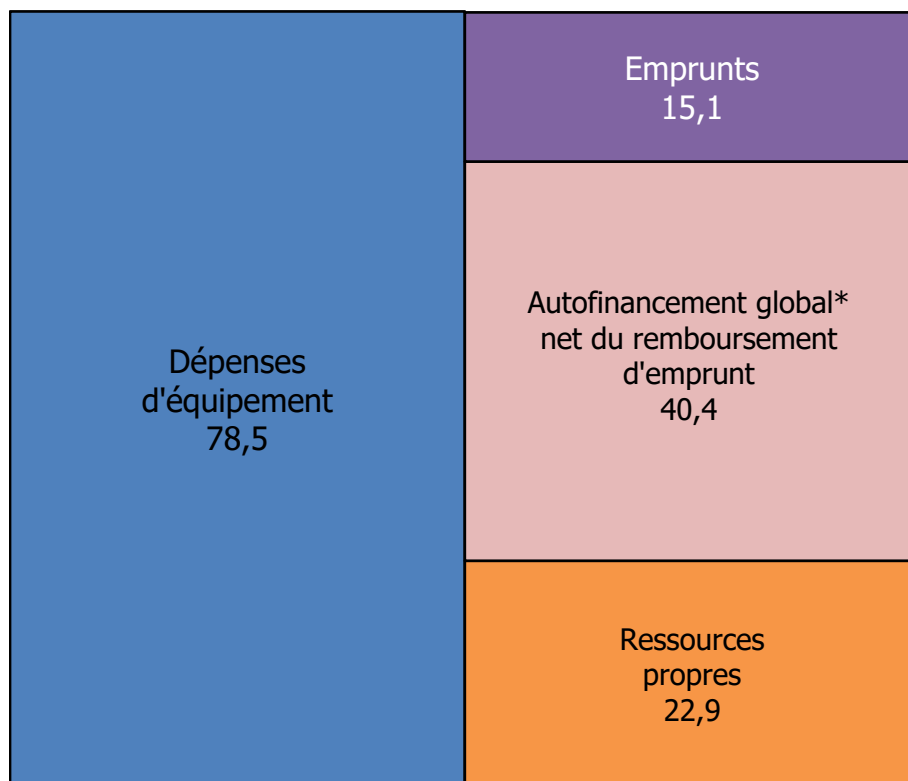


En vue de préserver l'autofinancement et ainsi de réaliser le niveau d'équipement prévu au PPAI, la neutralisation des dotations aux amortissements (perte d'autofinancement de 12,7 M€) serait partiellement compensée par une dotation complémentaire du Département en 2020 (2 M€) et par la capitalisation de l'excédent de fonctionnement (6 M€) constitué depuis 2015 et résultant de la gestion optimisée des ressources du SDIS.

³ PPCR : Parcours Professionnels, Carrières et Rémunérations

⁴ RIFSEEP : Régime Indemnitare tenant compte des Fonctions, des Sujétions, de l'Expertise et de l'Engagement Professionnel

2020 - 2025 en M€



* définition de l'autofinancement selon la maquette officielle + capitalisation

Sur la période 2020 – 2025, le recours à l'emprunt s'élèverait à 15,1 M€ permettant une réduction du stock de dette du SDIS. En 2025, la capacité de désendettement du SDIS s'établirait à 2,6 années d'épargne brute.

Toutefois, l'accroissement des effectifs mentionné ci-dessus ne répondrait que partiellement à la réalité de la sollicitation opérationnelle et à la mise en œuvre du projet d'orientations stratégiques (notamment la création du 7^{ème} centre de secours de l'agglomération nantaise). Le SDIS évalue le besoin de recrutements de SPP jusqu'en 2025 à un niveau équivalent à la trajectoire retenue pour 2020.

Dans cette hypothèse, la masse salariale serait en 2025 supérieure de 10 M€ à celle prévue en 2019.

L'évolution globale des dépenses qui en résulterait s'élèverait en moyenne annuelle à + 2,5 %, appelant un surcroît de recettes de 15,5 M€ par rapport aux ressources constatées en 2019 afin d'assurer l'équilibre structurel de la section de fonctionnement.

L'ampleur d'un tel changement de la trajectoire financière nécessite une large concertation des contributeurs, afin d'aboutir à la conclusion d'une convention pluriannuelle s'appuyant sur une prospective financière, intégrant d'une part les contraintes budgétaires du Département ainsi que des communes et des EPCI et d'autre part les besoins du SDIS et sa capacité à dégager de l'autofinancement.

C – Les orientations budgétaires 2020

Les produits de fonctionnement du SDIS augmenteraient de 1,0 % en 2020 alors que les charges progresseraient de 1,8 % (valeurs calculées hors PFR). Parmi les charges de personnel, l'augmentation envisagée pour la masse salariale s'élèverait à 3,0 % par rapport au budget primitif 2019, pour les indemnités versées aux SPV à 1,0 % et pour les autres charges de personnel à 1,2 %. Les frais financiers diminueraient de 9,8 % par rapport aux inscriptions 2019. Les dépenses courantes de gestion évolueraient de - 1,5 % par rapport au BP 2019.

L'effort consenti par le Département pour financer globalement le SDIS atteindrait 56,4 M€, en progression de 4,8 % par rapport à 2019. Dans ces conditions, la participation du Département représenterait plus de la moitié (51 %) des recettes réelles du SDIS, hors emprunt et remboursement des travaux de construction du CIR Pornic.

Section de fonctionnement

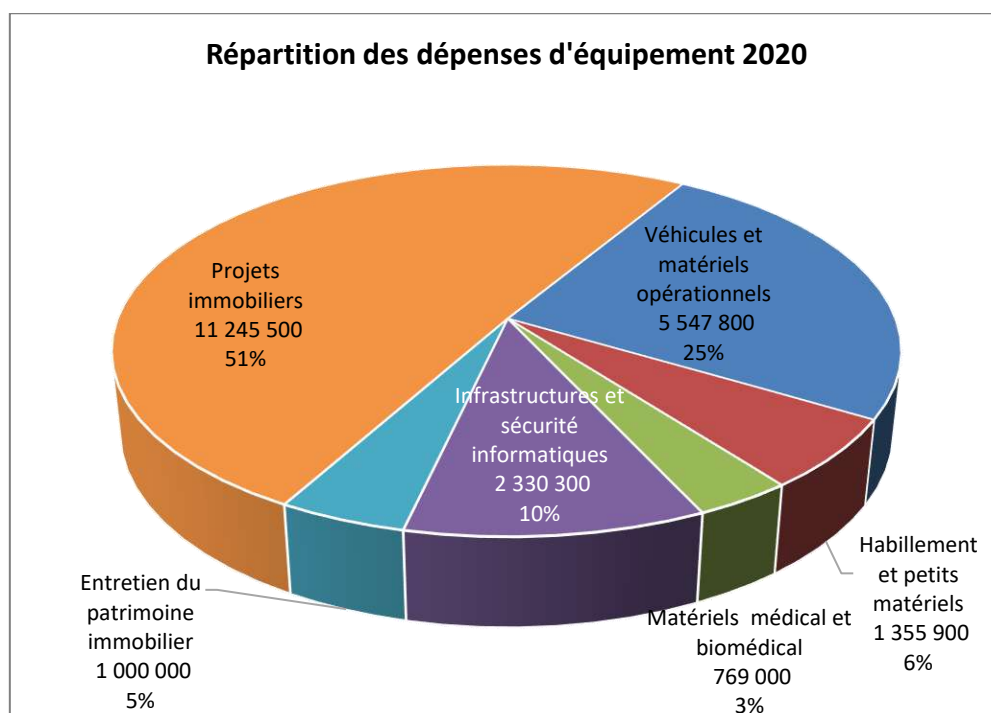
En millions d'euros

Dépenses	Montant	Recettes	Montant
Charges de personnel	78,77	Contribution incendie du Département	52,31
NPFR	0,13	Remboursement NPFR par le Département	0,13
Dépenses courantes de gestion	12,43	Total contributions du Département	52,44
Frais financiers	1,01	Contributions des communes	13,24
Subventions	0,64	Contributions des EPCI	35,35
		Total des contributions	101,03
		Autres recettes	1,52
Total des dépenses réelles	92,98	Total des recettes réelles	102,55
Dépenses d'ordre	11,80	Neutralisation des amortissements	2,14
		Autres recettes d'ordre	0,09
TOTAL DES DEPENSES	104,78	TOTAL DES RECETTES	104,78

Section d'investissement

Les dépenses d'équipement à inscrire au budget primitif prennent en compte :

- les décalages d'opérations constatés au cours de l'année 2019
- l'accroissement de la subvention destinée au financement de NEXSIS
- la nouvelle opération d'acquisition de moniteurs défibrillateurs multiparamétriques pour équiper les VSAV pour un montant total de 1,3 M€ répartis sur 2019 et 2020.
- le nouveau coût d'opération de construction du Groupement territorial Nord intégrant le coût d'acquisition du terrain.



Les engagements pluriannuels du SDIS s'élèvent globalement à 43 M€ dont 9,7 M€ à financer sur l'exercice 2020 et 18 M€ restant à financer sur les exercices suivants.

Le remboursement en capital des emprunts est estimé à 3,5 M€.

Les ressources propres seraient constituées :

- du FCTVA estimé à 2,2 M€ ;
- d'une dotation d'investissement du Département de 2 M€ compte tenu du maintien du dispositif adopté en 2019. Celui-ci prévoit le transfert de 1 M€ de la section de fonctionnement vers la section d'investissement qui s'ajoute au million d'euros versé en compensation de la baisse du montant de la NPFR,
- d'une dotation complémentaire du Département de 2 M€ afin de compenser la perte d'autofinancement dû à la neutralisation des dotations aux amortissements nécessaire à l'équilibre de la section d'investissement,
- du remboursement par le Département de la part des dépenses d'équipement correspondant à la construction du CIR Pornic pour 1,5 M€.

Elles contribueraient à financer plus de 34 % des dépenses d'équipement en 2020. L'équilibre de la section serait assuré par une recette d'emprunt de 8,5 M€.

D – La structure des ressources humaines

➤ Les effectifs SPP - PATS

Au 31 décembre 2018, le SDIS comptait 1.170 emplois budgétaires. Le total des effectifs pourvus à cette même date, était de 1.096 dont 1.092 agents ayant la qualité de fonctionnaire, 4 étaient des agents non titulaires.

Les sapeurs-pompiers professionnels (hors SSSM) représentent 65 % des effectifs pourvus contre 35 % pour les autres filières. La répartition des effectifs du SDIS est constituée de la manière suivante :

- 74 % des agents relèvent de la catégorie C dont 71 % de la filière sapeurs-pompiers, 16 % de la filière technique et 13 % de la filière administrative ;
- 13% relèvent de la catégorie B dont 46 % de sapeurs-pompiers professionnels, 33 % de la filière administrative et 21 % de la filière technique.
- et enfin, 13 % relèvent de la catégorie A dont 65 % de sapeurs-pompiers professionnels, 19 % de la filière administrative, 14 % de la filière technique et 2% de la filière médico-sociale.

Le SDIS est majoritairement composé d'hommes (75 %). Les hommes représentent 92 % des effectifs de sapeurs-pompiers professionnels. La filière technique est également largement masculine avec 71 % des agents. A l'inverse, dans la filière administrative, 89 % des agents sont des femmes.

Les emplois pourvus au 31 décembre 2019 atteindraient 1.134 ETP. Les propositions de recrutement pour 2020 s'élèveront à 24 recrutements nets.

S'agissant de la durée du temps de travail, la durée annuelle de référence au SDIS est de 1.547 heures. Des aménagements sont toutefois prévus pour les sapeurs-pompiers non officiers de plus de 52 ans. Le régime de travail des cadres est forfaitisé à 200 jours par an.

➤ Les effectifs SPV

Au 31 décembre 2018, les sapeurs-pompiers volontaires étaient au nombre de 3.933, dont 3.705 en activité et 228 en suspension d'engagement, soit respectivement 94 % et 6 % des effectifs SPV. Il est à noter que ce nombre inclut 129 personnels ayant à la fois un statut de SPP et de SPV (hors SSSM), et 76 ayant à la fois les statuts de PATS et de SPV. Avec près de 285 SPV pour 100.000 habitants, le SDIS est au-delà de la moyenne constatée pour les SDIS de catégorie A de 233 SPV pour 100.000 habitants (données Infodis 2018).

Les effectifs de sapeurs-pompiers volontaires (hors SSSM) étaient répartis comme suit :

- 62 % d'hommes du rang (dont 48 % de caporaux et 52 % de sapeurs) ;
- 34 % de sous-officiers ;
- 4 % d'officiers.

Les sapeurs-pompiers volontaires relevant du SSSM représentaient 7 % de l'effectif SPV et étaient répartis comme suit :

- 69 % d'infirmiers
- 23 % de médecins
- 5 % de pharmaciens
- 2 % de vétérinaires
- 1 % d'experts assimilés SSSM (considérés comme des officiers SPV)

Les effectifs féminins SPV (hors SSSM) représentaient 15 % des effectifs globaux. La part des femmes dans les différents grades n'était pas homogène. Les femmes représentaient 21 % des effectifs des hommes du rang et 7 % des effectifs de sous-officiers. Enfin, elle atteignait 1 % pour les officiers.

E - La structure de la dette

A la fin de l'exercice 2019, le stock de dette s'éleva à 36,3 M€. Depuis 2010, il a été réduit de 37,3 M€, soit de 49,5 % par rapport à sa valeur maximale constatée fin 2009. 9,15 % de la dette est constituée d'emprunts revolving servant à la gestion de la trésorerie du SDIS.

La répartition de l'encours de dette par type de taux reste stable depuis 2012 : 43 % de dette à taux fixe, 33 % de dette à taux structuré et 24,6 % de dette à taux variable.

Le taux global moyen de la dette du SDIS s'élève à 2,85 %, quasiment inchangé par rapport à 2018. En raison du désendettement opéré, les frais financiers diminuent – phénomène amplifié par les valeurs négatives des taux variables constatés depuis 2015.

Le profil d'extinction de la dette prévoit une baisse significative des flux de remboursements à compter de 2026 ; 6 emprunts arrivant à échéance en 2025 et 2026.

S'agissant des perspectives de gestion de la dette sur l'exercice 2020, la situation est proche de celle observée lors des exercices précédents. L'étude de chaque catégorie de dette par type de taux laisse en effet apparaître que leur remboursement anticipé ne serait pas profitable au SDIS en termes de coût.

Le besoin d'emprunt identifié s'élève à 8,5 M€ en 2020. Bien que l'encours à taux variable ne représente qu'un quart du stock total de dette, une part majoritaire du nouvel encours pourrait être conclue à taux fixes si ces derniers se maintiennent à des taux historiquement bas.

F - La position du SDIS vis à vis des indicateurs nationaux

Le SDIS de Loire-Atlantique, classé en catégorie A, est le 6^{ème} SDIS de France au regard de la population défendue.

En 2017, le coût par habitant pour le SDIS 44 (71,18 €) était inférieur à la moyenne nationale (80 €) ainsi qu'à celle de la catégorie A (84 €).

La part des charges de personnel dans les dépenses de fonctionnement s'élevait en Loire-Atlantique à 84 % des dépenses de fonctionnement ; supérieure à celle des moyenne nationale (82 %) et de la catégorie A (83%).

Parmi les SDIS de catégorie A, le SDIS de Loire-Atlantique occupait la 9^{ème} position des SDIS les plus investisseurs (dette comprise) avec un total de 13 M€.

Après l'exposé des grandes lignes retraçant les orientations budgétaires 2020, il vous est demandé de bien vouloir :

- ***Débattre des orientations budgétaires 2020,***
- ***Prendre acte de la tenue du débat d'orientations budgétaires.***