



GFI

Conseil d'Administration du 15 décembre 2020

Orientations budgétaires 2021

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 2021
- D'une annexe 1 apportant des éclairages complémentaires sur les orientations budgétaires 2021 avec la prospective financière 2021/2026
- 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 2021

A - La situation rétrospective (2015 – 2020) du SDIS 44 : face à une situation de fragilité structurelle, le SDIS a mis en œuvre les mesures visant à l'amélioration de ses indicateurs financiers. Toutefois sous la pression d'une activité opérationnelle en expansion sur cette période, celle-ci s'infléchit dès 2019.

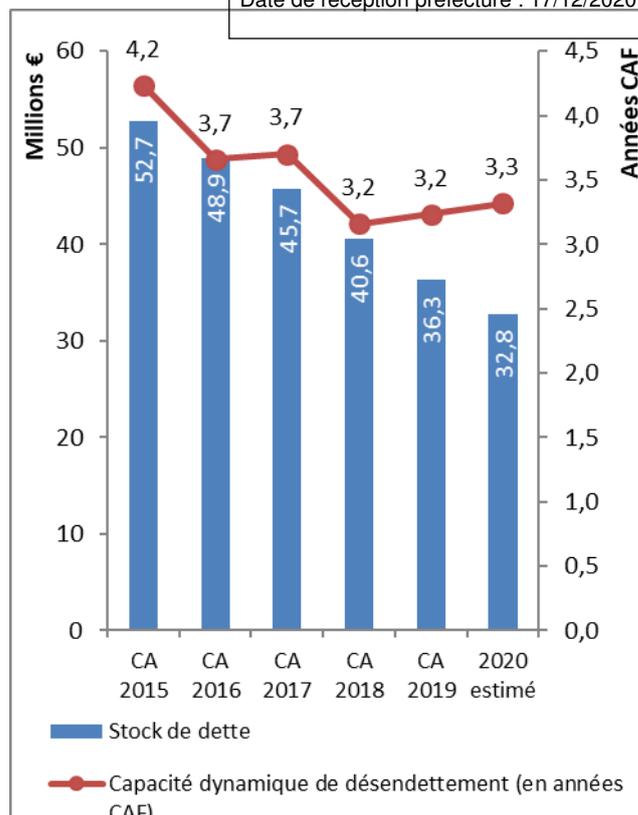
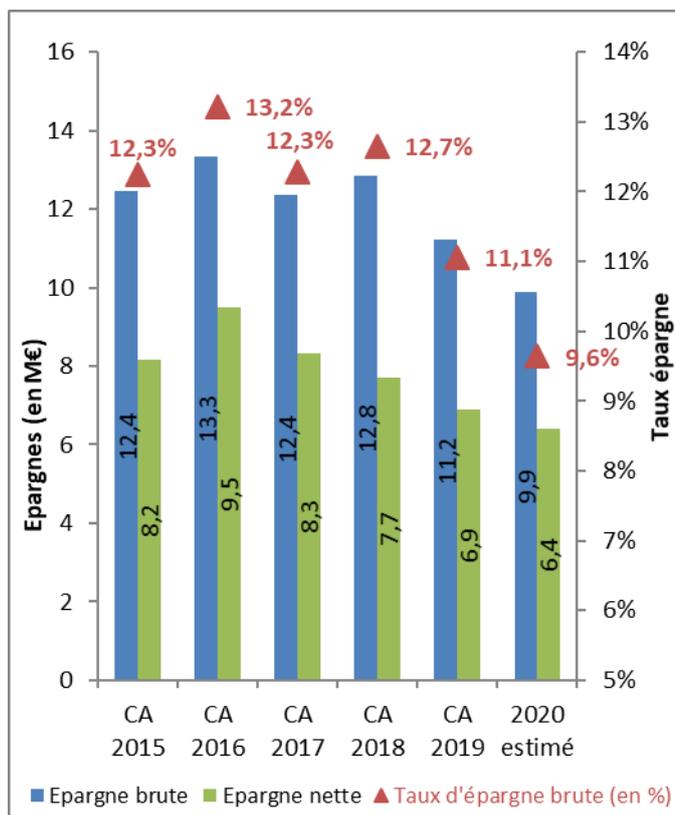
La constatation en 2014 d'un léger déficit de fonctionnement (- 57.000 €) a mis en exergue les tensions portant sur l'équilibre financier du SDIS. Cette situation reflétait la dégradation régulière amorcée dès 2011. Ainsi, sur la période précédant l'analyse proposée en annexe 1, les dépenses réelles de fonctionnement avaient en effet progressé de + 2,1 % en moyenne annuelle et les contributions des collectivités (Communes, EPCI et Département) de + 1,9 %. La structure des dépenses de fonctionnement particulièrement rigide (charge de personnel = 84 % du budget de fonctionnement) se confrontait à des recettes peu diversifiées dont le dynamisme était contraint par une conjoncture économique défavorable.

Dans ce contexte de rarefaction des ressources, le redressement des comptes du SDIS s'est alors opéré essentiellement par une maîtrise accrue de ses dépenses. Ainsi en moyenne annuelle sur la période 2014 - 2018, l'évolution des contributions s'est élevée à + 0,4 % alors que celle des dépenses réelles a été réduite 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.

Par la temporisation du remplacement des agents ayant quitté le SDIS, l'évolution des charges de personnel a été contenue à + 0,65 % par an entre 2014 et 2018, soit + 1,9 M€ sur cette période ; et ce, malgré des mesures nationales pesant sur les charges de personnel. Il a même été enregistré en 2018 une baisse de la masse salariale de 0,3 %. En outre, les mesures de rationalisation et d'optimisation¹ menées sur les charges courantes se sont traduites par une diminution de 0,6 M€ (- 1,1 % par an). Sur la même période, le poste des frais financiers a baissé de 0,9 M€ (- 11,3 % par an), bénéficiant 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. Les dépenses d'investissement (hors dette) se sont élevées en moyenne à 9,8 M€ entre 2014 et 2018 contre 16,9 M€ sur la période quinquennale précédente.

Résultat de ces actions, les indicateurs issus du compte administratif 2018 décrivaient une situation financière équilibrée et plus favorable qu'en 2014.

¹ Mesures mises en œuvre : pool de véhicules, mesures d'économies d'énergie, rationalisation du nettoyage des locaux, rationalisation du parc d'imprimantes, commandes mutualisées avec le Département, relance des marchés, ...



Toutefois, des facteurs exogènes tels que la croissance soutenue de la population du département de Loire-Atlantique conduisant à une accélération du nombre d'interventions, ainsi que la reprise de l'inflation particulièrement élevée sur certains secteurs comme l'énergie ont pesé sur les capacités du SDIS à maintenir ce cap.

En effet, comme le montrent les graphiques précédents, les indicateurs financiers ont présenté dès 2019 un fléchissement annonçant une nouvelle rupture de la tendance qui devrait se renforcer en 2020.

Après quatre années de temporisation des remplacements, la relance des recrutements a été entamée en 2019 : l'effectif annuel moyen (1.127,9 ETP²) a été supérieur de 23,8 ETP à celui de 2018 et s'est accompagné, pour la première fois, du recours à des sapeurs-pompiers contractuels afin de renforcer les effectifs opérationnels. Cette volonté a été poursuivie en 2020 d'une part, avec l'adoption au BP 2020 d'un crédit de masse salariale calculé sur la base d'un effectif annuel moyen de 1.158 ETP et d'autre part, avec la décision d'anticiper le recrutement de 18 caporaux supplémentaires dès octobre 2020. A ces charges nouvelles, s'est ajoutée celle consécutive à l'application du décret permettant la hausse du taux de la prime de feu jusqu'à 25 %. Cette dernière mesure sera toutefois en 2021 compensée pour moitié par la suppression de la part patronale de la sur-cotisation CNRACL des SPP.

Dans ces conditions et alors que l'impact net de l'accroissement des dépenses consécutives à la crise sanitaire mondiale est estimé pour le SDIS à 350.000 €, les prévisions de réalisation de l'exercice 2020 anticipent un résultat de l'exercice avant neutralisation des dotations aux amortissements déficitaire de 2M€.

Ainsi en 2020, la hausse des dépenses réelles de fonctionnement largement supérieure à celle des recettes (+ 2,3 % contre + 0,6 % par rapport à 2019) oblige le SDIS à recourir massivement à la neutralisation des dotations aux amortissements des bâtiments (2 M€). Cet effet « ciseaux » a un impact sur l'évolution des épargnes ; l'épargne brute ne représenterait plus en 2020 que 9,6 % des produits de fonctionnement et l'épargne nette 6,3 %.

² ETP : Equivalent Temps Plein

B - La prospective financière (2021 – 2026) avec un effectif de 1.173 ETP sur la période renforcé par le recours à des personnels non permanents : la progression des charges portée par la masse salariale nécessite un surcroît de ressources pour assurer l'équilibre de la section de fonctionnement

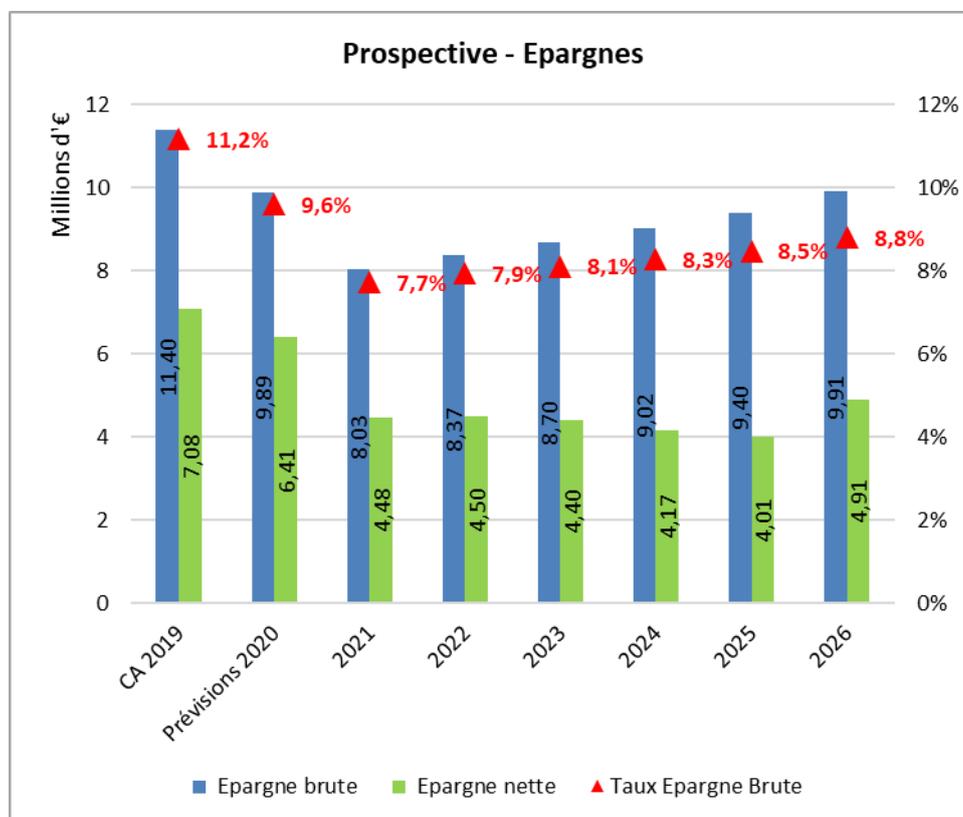
La prospective est bâtie sur l'hypothèse d'un effectif annuel moyen de 1.173 ETP pourvus en 2021, correspondant à celui retenu à l'occasion de la précédente prospective présentée lors de l'adoption du compte administratif 2019. Elle intègre toutefois la mesure réglementaire intervenue depuis et qui a permis au CASDIS de décider d'accroître le taux de 19 % à 25 % de la prime de feu versée aux sapeurs-pompiers professionnels. Cette mesure impacte le budget de SDIS à hauteur de 1,7 M€ en année pleine mais est compensée pour moitié par la suppression de la sur-cotisation de la CNRCAL pour les SPP. La masse salariale 2021 comprend également le recours à 24 ETP non permanents se décomposant de la manière suivante : 12 ETP SPP afin de renforcer les effectifs opérationnels et 12 ETP PAT dans la perspective de remplacer les absences de longue durée et les pics d'activité. Sur cette base 2021, la masse salariale des exercices suivants est projetée avec l'application d'un GVT³ estimé à + 1,3 % par an. Dans ce scénario, en 2026, la masse salariale serait supérieure de 6,4 M€ à celle prévue en 2020.

S'agissant des charges courantes, il a été retenu une évolution de + 1,0 % par an à compter de 2022 tout en poursuivant les actions visant à optimiser les dépenses engagées par le SDIS.

Dans cette perspective, l'évolution globale des dépenses réelles de fonctionnement s'élèverait en moyenne annuelle à + 1,4 %.

Afin d'assurer l'équilibre de la section de fonctionnement, un surcroît de recettes de 47,3 M€ serait nécessaire par rapport aux ressources constatées en 2020, représentant une évolution moyenne annuelle égale à + 2 %.

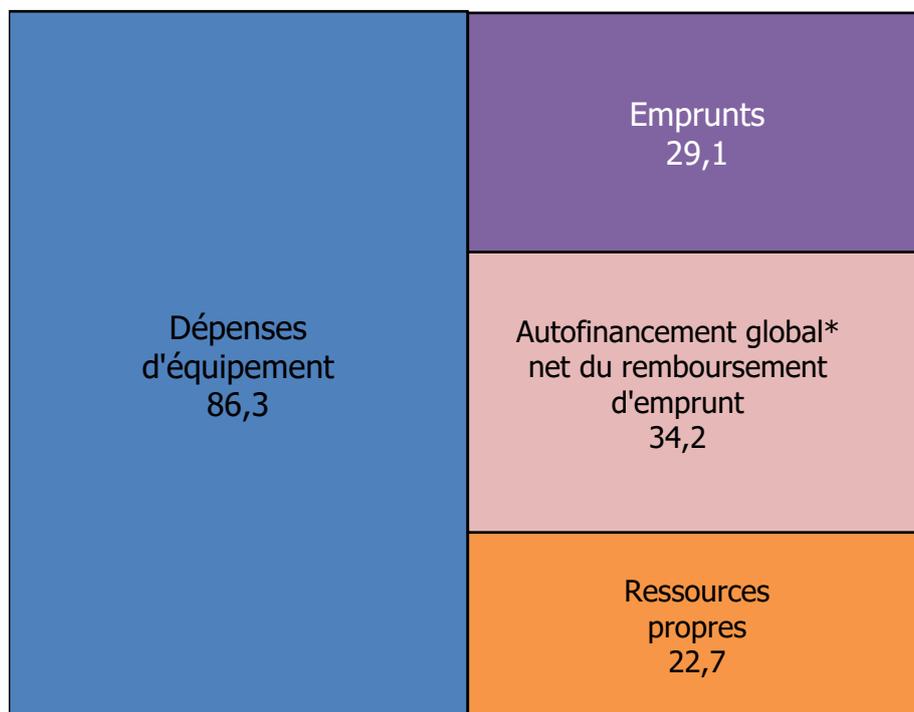
L'évolution des contributions des communes et EPCI étant réglementairement limitée à l'inflation, il a été retenu une hypothèse d'augmentation de 1 % par an sur la période, produisant une recette complémentaire de 7,4 M€. Il est prévu par ailleurs d'utiliser au maximum de ses possibilités le levier de la neutralisation des dotations aux amortissements pour un montant total de 18 M€ (3 M€ par an), ainsi que l'excédent de fonctionnement antérieur (3,9 M€). Dans ces conditions et sans autres sources de recettes significatives, le complément de financement nécessaire à l'équilibre de la section de fonctionnement pèserait sur le Département pour un montant de 18,3 M€ sur la période, se traduisant par une évolution de la participation du Département au fonctionnement de + 2,2 % par an à compter de 2022.



Le financement des dépenses d'équipement sur la période 2021 – 2026 se décomposerait de la manière suivante :

³ GVT : Glissement Vieillesse Technicité

2021 - 2026 en M€



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

Sur la période 2021 – 2026, le recours à l'emprunt s'élèverait à 29,1 M€ permettant globalement le maintien du stock de dette du SDIS à un niveau équivalent à celui de la fin de l'année 2019. Toutefois, une mobilisation massive de l'emprunt en 2023 et 2024, conjuguée à une détérioration progressive de l'épargne, conduirait sur ces deux années à une dégradation de la capacité de désendettement du SDIS qui atteindrait 4,6 années d'épargne brute en 2024. En 2026, elle s'établirait à 3,5 années.

Il convient de souligner que le niveau des effectifs pris en compte pour élaborer la prospective ne permettrait pas la totale mise en œuvre du projet d'orientations stratégiques adopté en 2017, notamment le fonctionnement du 7^{ème} centre de secours de l'agglomération nantaise dont la construction est prévue sur cette période.

C – Les orientations budgétaires 2021

Les produits de fonctionnement du SDIS augmenteraient de 1,0 % en 2021 par rapport au budget primitif 2020, alors que les charges progresseraient de 2,9 %. Parmi les charges de personnel, l'augmentation envisagée pour la masse salariale s'élèverait à 3,6 % par rapport au budget primitif 2020, à 1,15 % pour les indemnités versées aux SPV et à 2,9 % pour les autres charges de personnel. Les frais financiers diminueraient de 8,0 % par rapport aux inscriptions 2020. Les dépenses courantes de gestion évolueraient de + 2,4 % comparées à celles du BP 2020, compte tenu notamment d'une enveloppe de 242.000 € destinée à couvrir les dépenses supplémentaires liées à la crise sanitaire (masques notamment). En l'absence de ces dépenses « COVID », l'évolution des dépenses courantes serait ramenée à + 0,5 % qui comprend les premiers paiements, fin 2021, de la redevance pour l'utilisation du nouveau réseau d'alerte NexSIS.

La participation du Département à la section de fonctionnement atteindrait 53 M€ (dont 105.000 € de remboursement de la PFR) et serait complétée d'une dotation d'équipement de 2 M€. Les contributions des communes et EPCI évolueraient de + 0,6 % conformément à l'inflation estimée au projet de loi de finances 2021.

Section de fonctionnement

En millions d'euros

Dépenses	Montant	Evolution / BP 2020		Recettes	Montant	Evolution / BP 2020	
Charges de personnel (dont PFR)	81,21	+2,46	+3,1%	Contributions incendie	101,88	+0,84	+0,8%
<i>dont Masse salariale</i>	<i>66,62</i>	<i>+2,29</i>	<i>+3,6%</i>	<i>dont Contribution du Département (dont PFR)</i>	<i>53,00</i>	<i>+0,55</i>	<i>1,1%</i>
Dépenses courantes de gestion	13,03	+0,30	+2,4%	<i>dont Contributions des communes et EPCI</i>	<i>48,88</i>	<i>+0,29</i>	<i>+0,6%</i>
Frais financiers	0,92	-0,08	-8,0%	Autres recettes	1,94	+0,23	+13,5%
Subventions	0,64	-0,02	-3,3%				
Total des dépenses réelles	95,80	2,66	+2,9%	Total des recettes réelles	103,82	+1,07	+1,0%
Dépenses d'ordre	12,10	+0,44	+3,8%	Recettes d'ordre	0,04	-	-
TOTAL DES DEPENSES	107,90	+3,10	+3,0%	TOTAL DES RECETTES	103,86	1,07	+1,0%
				Besoin en recettes complémentaires	4,04		
				<i>Neutralisation des dotations aux amortissements</i>	<i>3,00</i>		
				<i>Résultat antérieur</i>	<i>1,04</i>		

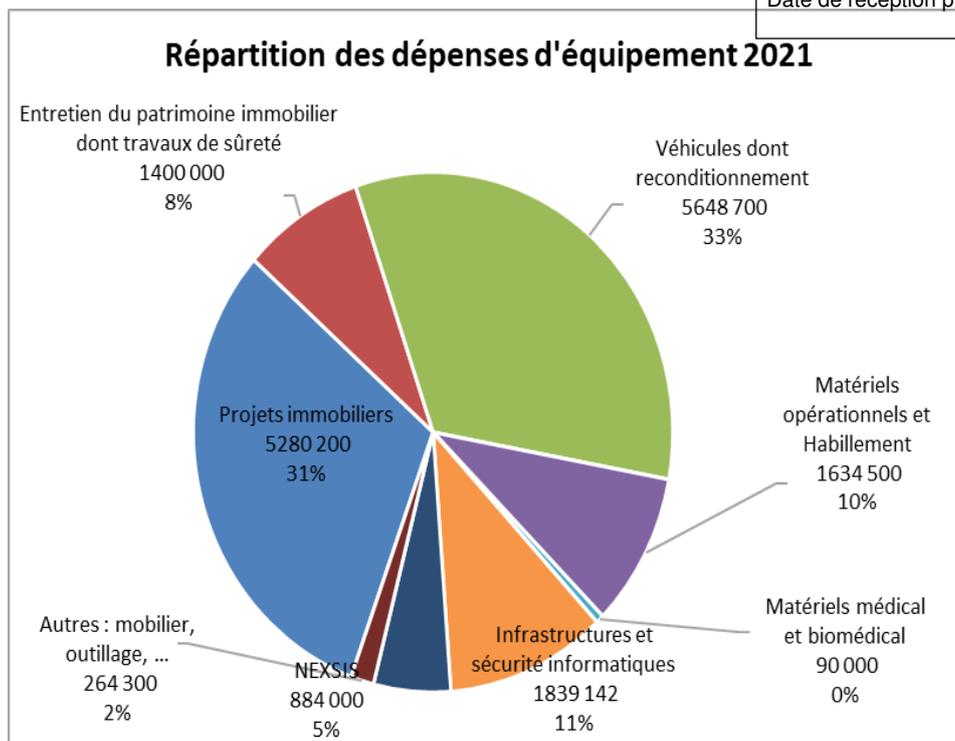
Malgré l'évolution des recettes et le recours maximal à la neutralisation des dotations aux amortissements, l'équilibre de la section n'est possible que par l'affectation d'une partie du résultat antérieur. Cette dernière impose en conséquence l'adaptation du calendrier budgétaire pour une adoption du budget primitif après la clôture de l'exercice 2020 et l'établissement d'une balance comptable provisoire.

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 2020 et notamment dus à la crise sanitaire ;
- l'accroissement de 1,8 M€ de l'enveloppe destinée au renouvellement des véhicules, décidé au cours de l'année 2020 en raison de la multiplication des pannes rencontrées sur les véhicules et rendant leur usage impossible ;
- la mise en œuvre fin 2021 du projet NEXSIS nécessitant l'acquisition d'équipements d'alerte et informatiques pour 0,9 M€ ;
- la création d'un programme de renforcement de la sûreté bâtementaire et de la gestion des accès dont les crédits de paiement pour 2021 sont estimés à 0,5 M€.

Les dépenses d'équipement à inscrire au budget primitif s'établiraient alors à 17,2 M€ et se répartiraient de la manière suivante :



Les engagements pluriannuels du SDIS s'élèvent globalement à 66,6 M€ dont 11,7 M€ à financer sur l'exercice 2021 et 34,3 M€ restant à financer sur les exercices suivants.

En milliers d'euros

Libellé de l'AP	N° AP	Montant voté de l'AP	Réalisé antérieur	Prévision réalisations 2020	CP proposés 2021	CP Exercices à venir
CIS Ancenis *	100-2009-12	7.000	6.939	22	0	0
CIS Paimboeuf	100-2009-17	988	47	433	469	39
CFE	100-2009-18	19.000	2.175	38	0	16.787
CIS – CIR Pornic	100-2013-2	11.651	1.819	141	3.382	6.309
COMCIS Mesquer-St Molf *	100-2015-3	527	505	0	0	0
COMCIS Paulx-St Etienne MM	100-2017-1	337	200	110	4	23
CIS Rezé – Aménagement extension	100-2018-1	4.300	28	98	889	3.285
COMCIS Vay le Gâvre	100-2018-2	935	43	579	281	32
CIS CIR Derval	100-2019-1	3.305	0	1	132	3.172
Groupement Nord	100-2020-1	3.816	0	712	124	2.980
Entretien du patrimoine 2017 - 2021	200-2017-1	4.653	2.328	1.215	900	210
Véhicules - FPT tuyaux écheveau	400-2015-2	576	325	66	70	115
Transformation VTU en VSPR	400-2019-1	555	0	105	210	240
Programme véhicules 2020	400-2019-2	6.045	0	2.304	3.741	0
Programme véhicules 2021	400-2020-1	2.656	0	0	1.517	1.139
Progiciel gestion de stocks *	600-2011-21	275	218	0	0	0
TOTAL		66.619	14.627	5.824	11.719	34.331

* opérations dont la clôture est prévue au compte administratif 2020 et dont le montant des réalisations est inférieur à celui de l'AP.

Une nouvelle AP est à prévoir pour l'opération de « renforcement de la sûreté **bâtimentaire et gestion des accès** » pour un montant de 2,5 M€. Les malveillances et menaces à l'encontre des bâtiments et infrastructures constatées depuis plusieurs années ont fait de la sûreté un enjeu de politique publique du SDIS, inscrit aux orientations stratégiques. L'opération qui sera proposée au BP 2021 répond à trois axes de progression en termes de sûreté bâtementaire : la sécurisation des principaux sites (CTA-CODIS, État-major, CIS des agglomérations nantaise et nazairienne), la sécurisation d'une dizaine de sites SPV chaque année et la mise en œuvre d'un nouveau système de contrôle électronique des accès aux bâtiments du SDIS. En outre, il est à noter que la dimension « sûreté » est désormais intégrée à chacun des programmes immobiliers.

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

Les ressources propres seraient constituées :

- du FCTVA estimé à 1,9 M€ ;
- d'une dotation d'investissement du Département de 2 M€ dont 1 M€ destiné à financer une part du plan complémentaire d'acquisition de véhicules approuvé au cours de l'année 2020 d'un montant total de 1,8 million d'euros,
- du remboursement par le Département de la part des dépenses d'équipement correspondant à la construction du CIR Pornic pour 1,7 M€ et d'une avance de 0,6 M€ destiné au démarrage de l'opération de construction du CIR Derval.

Elles contribueraient à financer plus de 36 % des dépenses d'équipement en 2021. L'équilibre de la section serait assuré par une recette d'emprunt de 0,9 M€.

Des éléments constituant les orientations budgétaires, il en découle la répartition du financement global du SDIS suivante :

	Montant en M€	En %
Département	55,0 M€	49,6 %
Communes et EPCI	48,9 M€	44,0 %
Etat	2,0 M€	1,8 %
Autres recettes	1,9 M€	1,7 %
Remboursement CIR Pornic et Derval	2,3 M€	2,1 %
Emprunt	0,9 M€	0,8 %
Total	111,0 M€	100 %

D – La structure des ressources humaines

➤ Les effectifs SPP - PATS

Au 31 décembre 2019, le SDIS comptait 1.176 emplois budgétaires. Le total des effectifs pourvus à cette même date, était de 1.135 dont 1.130 agents ayant la qualité de fonctionnaire, 5 étaient des agents non titulaires.

Les sapeurs-pompiers professionnels (hors SSSM) représentent 66 % des effectifs pourvus contre 34 % 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 administrative et 13 % de la filière technique ;
- 14 % relèvent de la catégorie B dont 48 % de sapeurs-pompiers professionnels, 31 % de la filière administrative et 21 % de la filière technique ;
- enfin, 12 % relèvent de la catégorie A dont 66 % de sapeurs-pompiers professionnels, 19 % de la filière administrative et 15 % de la filière technique.

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, 88 % des agents sont des femmes. Les emplois pourvus au 31 décembre 2020 devraient atteindre 1.161 ETP. L'objectif pour l'année 2021 est d'atteindre un niveau d'emploi proche des 1.172 ETP.

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 2019, les sapeurs-pompiers volontaires étaient au nombre de 3.911, dont 3.667 en activité et 244 en suspension d'engagement, soit respectivement 94 % et 6 % des effectifs SPV. Il est à noter que ce nombre inclut 127 personnels ayant à la fois un statut de SPP et de SPV (hors SSSM), et 69 ayant à la fois les statuts de PATS et de SPV. Avec près de 270 SPV (doubles statuts et SSSM inclus) pour 100.000 habitants, le SDIS est au-delà de la moyenne constatée pour les SDIS de catégorie A de 239 SPV pour 100.000 habitants (données Infodis 2019).

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

- 62 % d'hommes du rang (dont 47 % de caporaux et 53 % 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 :

- 73 % d'infirmiers
- 21 % de médecins
- 4 % de pharmaciens
- 2 % de vétérinaires
- 1 % d'experts assimilés SSSM (considérés comme des officiers SPV)

Les effectifs féminins SPV (hors SSSM) représentaient 16 % des effectifs globaux. La part des femmes dans les différents grades n'était pas homogène. Les femmes représentaient 22 % des effectifs des hommes du rang et 7 % des effectifs de sous-officiers. Enfin, elle atteignait 4 % pour les officiers.

E - La structure de la dette

A la fin de l'exercice 2020, le stock de dette s'élève à 32,81 M€. Depuis 2010, il a été réduit de 40,78 M€, soit de 49,5 % par rapport à sa valeur maximale constatée fin 2009. 8,86% 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 : 45 % de dette à taux fixe, 31 % de dette à taux structuré et 24 % de dette à taux variable.

Le taux global moyen de la dette du SDIS s'élève à 2,83 %, quasiment inchangé par rapport à 2019. 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 2021, 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 0,9 M€ en 2021. Bien que l'encours à taux variable ne représente qu'un quart du stock total de dette, ce nouvel encours pourrait être conclu à taux fixe 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 population⁴ défendue.

En 2019, le coût par habitant pour le SDIS 44 (75 €) était inférieur à la moyenne nationale (83 €) ainsi qu'à celle de la catégorie A (85 €).

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 (83 %) et de la catégorie A (83%).

Parmi les 21 SDIS de catégorie A, le SDIS de Loire-Atlantique occupait la 6^{ème} position des SDIS les plus investisseurs (dette comprise) avec un total de 18 M€.

Après l'exposé des grandes lignes retraçant les orientations budgétaires 2021, il vous est demandé de bien vouloir :

- ***Débattre des orientations budgétaires 2021,***
- ***Prendre acte de la tenue du débat d'orientations budgétaires.***

⁴ Population INSEE