



RAPPORT DE PRESENTATION CONSEIL D'ADMINISTRATION du mardi 1er février 2022

Orientations budgétaires 2022

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 du présent rapport complété des annexes :

- Annexe 1 – Compléments aux orientations budgétaires 2022
- Annexe 2 – Structure de la dette et ses perspectives pour 2022
- Annexe 3 – Structure des ressources humaines et son évolution prévisionnelle
- Annexe 4 – Etat général des finances locales
- Annexe 5 – Situation financière des services départementaux d'incendie et de secours

A – La situation rétrospective du SDIS 44 (période 2016 – 2020) : malgré une fragilité structurelle toujours prégnante, le SDIS a été conduit, sous la pression d'une activité opérationnelle en expansion, à assouplir ses mesures de rationalisation portant sur les charges de personnel.

A l'instar des autres SDIS, le budget de fonctionnement du SDIS 44 se caractérise :

- par une rigidité forte de ses charges, 85 % du budget de fonctionnement étant constitué de charges de personnel. La prédominance des charges de personnel se traduit par une forte exposition à des mesures exogènes prises au niveau national touchant à la fois la masse salariale du SDIS et les indemnités versées aux sapeurs-pompiers volontaires (SPV).
Un schéma récapitulant l'ensemble des mesures réglementaires adoptées depuis 2013 se trouve en annexe 1 paragraphe 1.2.1.
- par une structure de ses recettes peu diversifiée, 98 % de ses ressources provenant des contributions incendie des communes et EPCI (47 %) et de la participation du Département (51 %). L'évolution de la part communale est réglementairement limitée à l'évolution de l'inflation constatée et sur la période d'analyse, celle-ci a été particulièrement réduite. Dans le même temps, la progression de ses dépenses à caractère social et afin de répondre aux limites d'évolution de ses dépenses négociées avec le représentant de l'Etat (+ 1,35 %) dans le cadre du principe de maîtrise des dépenses des collectivités locales, le Département a été obligé de contraindre sa participation au fonctionnement du SDIS. Ainsi en 2019, il a décidé pour sa participation financière de transférer un million d'euros de la section de fonctionnement vers la section d'investissement.

Sur la période d'analyse 2016 – 2020, ces deux caractéristiques ont eu un impact majeur dans la définition de la stratégie financière du SDIS et qui se décompose en deux phases :

- une première phase 2016 – 2018 qui se caractérise par la mise en place de mesures de rationalisation des dépenses visant à préserver la capacité financière du SDIS ;

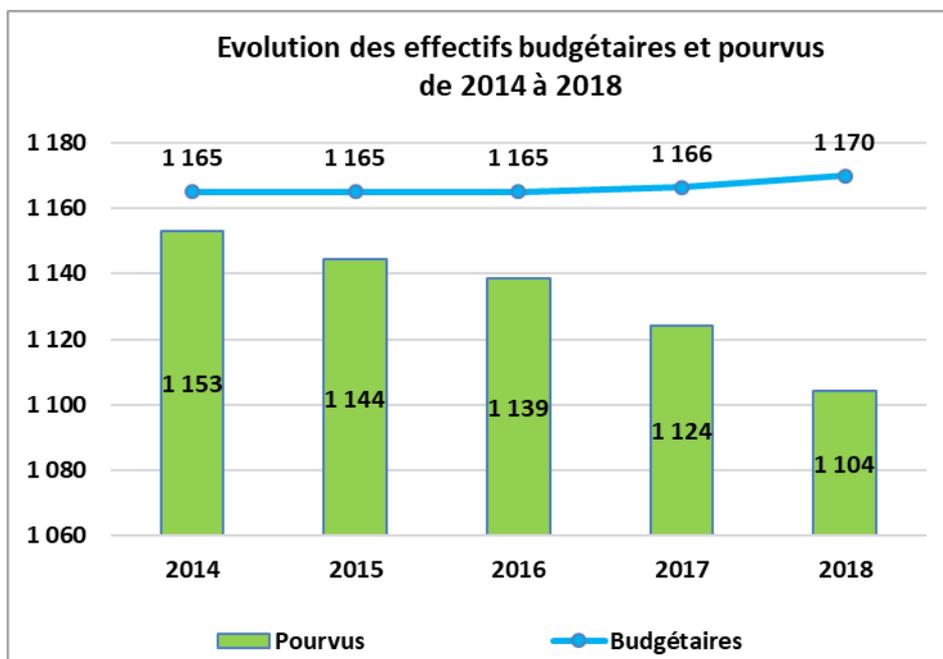
- une seconde phase débutant en 2019 qui prend en compte la nécessité de réajuster les effectifs pour apporter une réponse opérationnelle à la progression des interventions corrélée à l'expansion de la population de Loire-Atlantique constatée depuis plusieurs années.

Phase 1 - 2016 – 2018 : Maitrise accrue des dépenses

Dans le contexte de raréfaction des ressources ainsi décrit, le SDIS s'est attaché à limiter l'impact des nombreuses mesures réglementaires impactant les charges de personnel ainsi que des inflations fortes subies par exemple sur les énergies.

S'agissant des charges de personnel, le SDIS dispose de peu de leviers d'action et a donc décidé d'adopter une politique influant sur le turn-over en temporisant le remplacement des agents quittant le SDIS. Ainsi, la hausse des charges de personnel a été contenue à + 0,4 % par an entre 2016 et 2018 et la masse salariale¹ à + 0,7 %, soit seulement + 0,8 million d'euros (M€) sur cette période. Celle-ci a même enregistré une baisse de 0,3 % en 2018.

Cette politique a eu pour conséquence une baisse des effectifs. Le graphique suivant illustre l'évolution des effectifs pourvus depuis 2014 ainsi que leur comparaison avec les effectifs budgétaires :



Concernant les charges courantes de gestion, des mesures de rationalisation et d'optimisation ont été menées dès 2012. Parmi toutes les actions mises en œuvre, on peut noter la mise en place de pools de véhicules, des mesures d'économies d'énergie, de rationalisation du nettoyage des locaux, du parc d'imprimantes ainsi que la mutualisation des commandes notamment avec le Département. Cela s'est traduit par une réduction totale de 0,9 M€ de ce poste de dépenses.

Enfin, depuis 2009 le SDIS a constaté un désendettement important : - 33,3 M€ entre 2009 et 2018 qui a permis, conjugué à des taux d'intérêt bas, de réduire les frais financiers (- 0,9 M€ sur cette période).

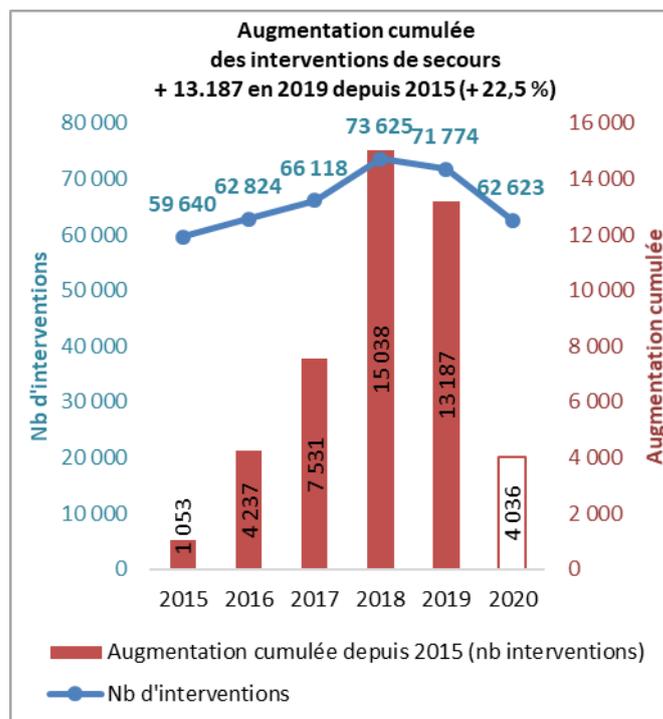
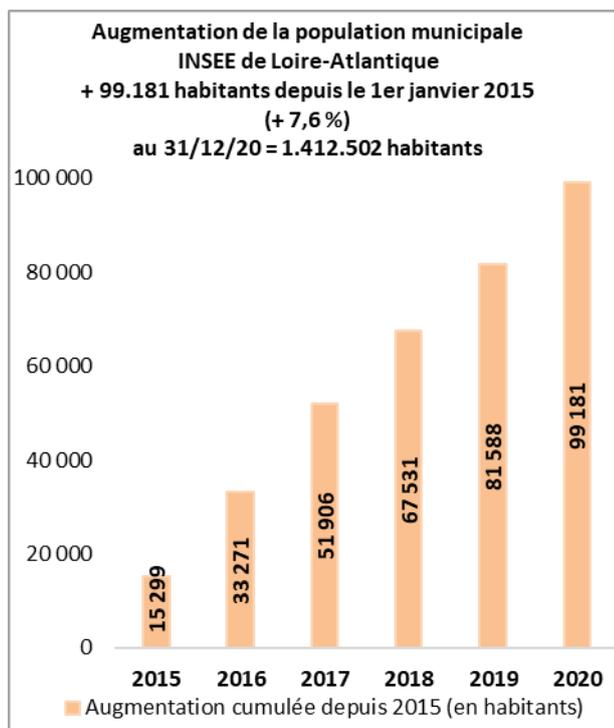
Dans ces conditions, les indicateurs issus du compte administratif 2018 se maintiennent tous « au vert » et décrivent une situation financière équilibrée et favorable.

Le paragraphe 1.5 de l'annexe 1 détaille les soldes intermédiaires de gestion sur la période 2016 – 2020 avec une estimation des réalisations de l'exercice 2021.

¹ Masse salariale : rémunération des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs et techniques

Phase 2 - à partir de 2019 : Relance des recrutements

L'atteinte de ces résultats est d'autant plus remarquable qu'elle s'est inscrite dans un contexte de croissance soutenue de la population du département de Loire-Atlantique qui, elle-même, a conduit à une accélération du nombre d'interventions (+ 13.000 interventions en 2019 par rapport à 2015). Cette hausse de la sollicitation opérationnelle n'est pas sans conséquence sur l'évolution des dépenses du SDIS, principalement celles sur lesquelles l'impact est direct telles que les carburants et les fournitures opérationnelles, ainsi que les besoins en personnel.

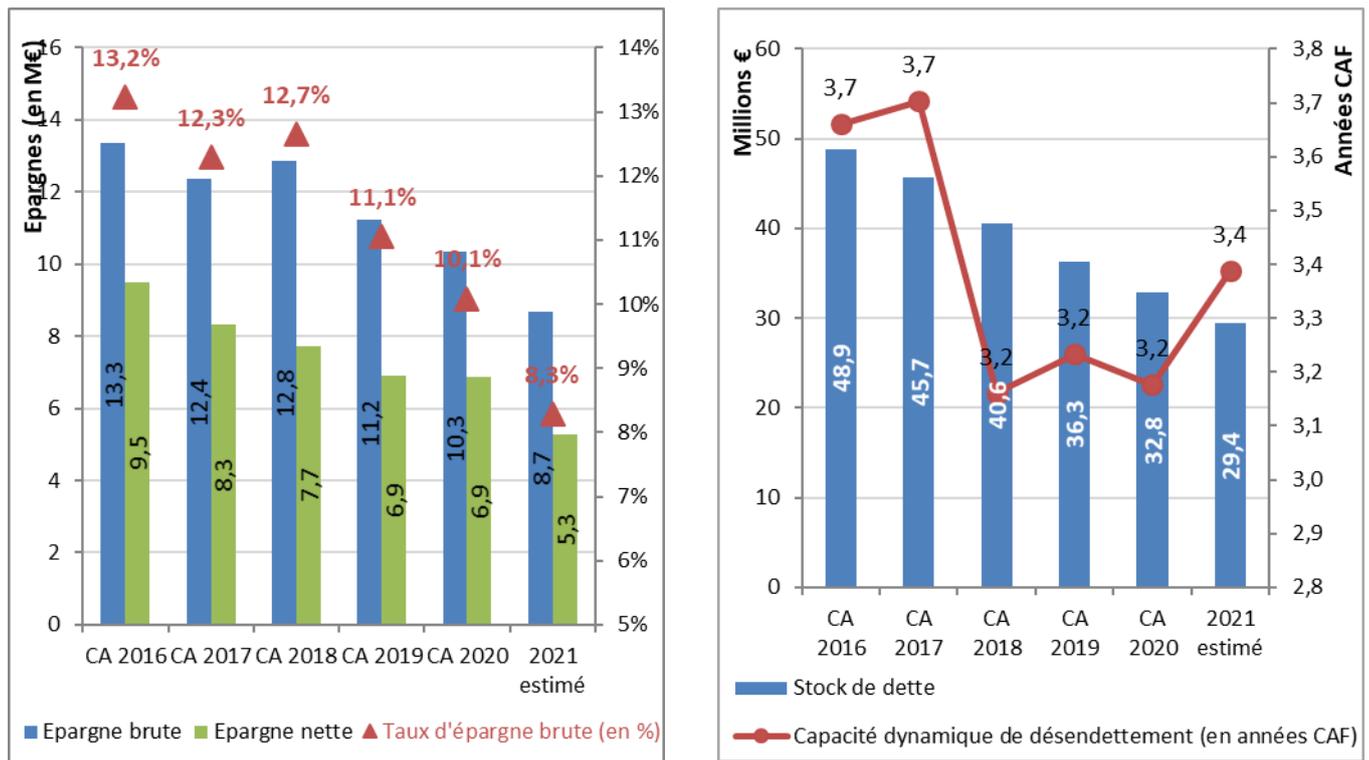


L'exercice 2019 marque ainsi un tournant avec la période précédente et acte d'une relance des recrutements en affichant au 31 décembre un effectif de 1.128 emplois pourvus. En outre, afin de compenser une partie des postes vacants et soutenir les effectifs opérationnels, 24 sapeurs-pompiers contractuels sont venus renforcer les équipes à partir du 1^{er} juillet. L'évolution de la masse salariale s'est alors élevée à + 3,9 % par rapport à 2018. Depuis, les mesures de résorption du gap entre effectifs pourvus et effectifs budgétaires ainsi que le recours à des contractuels se sont poursuivis. Au 31 décembre 2020, les effectifs du SDIS affichaient 1.157 emplois pourvus et 29,5 ETP² d'agents contractuels dont 17,2 sapeurs-pompiers. En outre, une mesure nationale a impacté largement la masse salariale par la revalorisation du taux de la prime de feu de 19 % à 25 % à compter du 26 juillet 2020, pour un coût supplémentaire de 0,7 M€. Ces éléments se sont traduits par une hausse de la masse salariale de + 3,7 %. Les effectifs permanents devraient atteindre 1.160 postes pourvus au 31 décembre 2021.

Poussées par les charges de personnel, les dépenses réelles de fonctionnement ont enregistré un taux d'évolution très largement supérieur à celui des recettes réelles aboutissant à une détérioration des indicateurs financiers du SDIS. Reflet de cette dégradation, les exercices 2019 et 2020 se soldent par un résultat comptable déficitaire avant écritures de neutralisation des dotations aux amortissements : - 151.000 € en 2019 et - 1.531.000 € en 2020. Les prévisions de réalisation 2021 confirment l'intensification du phénomène puisque le montant des recettes devrait, avant neutralisation des dotations aux amortissements, être inférieur d'environ 3,2 M€ à celui des dépenses.

² ETP : Equivalent Temps Plein

Les deux graphiques suivants illustrent l'évolution des épargnes ainsi que de la capacité de désendettement sur les deux périodes décrites.



B – Les orientations budgétaires 2022

Les orientations budgétaires 2022 s'inscrivent dans la continuité des exercices 2019 à 2021 et intègre la poursuite :

- du recrutement de 12 nouveaux sapeurs-pompiers professionnels et l'effet en année pleine des décisions de recrutements de l'année 2021 qui conduit à un effectif annuel moyen budgété de 1.171 postes ;
- des efforts de gestion conduits par le SDIS, encore plus nécessaires pour compenser les conséquences d'une inflation élevée des prix et l'apparition de dépenses nouvelles, telles que la redevance due dans le cadre de la mise en œuvre du nouveau système d'alerte NEXSIS prévue en fin d'année ;
- des dépenses d'équipement avec notamment l'entrée en phase « chantier » du CIS-CIR Pornic.

Par rapport au budget primitif 2021, les produits de fonctionnements du SDIS augmenteraient de 2,2 % (soit + 2,3 M€) en 2022 et les charges de 1,7 % (soit + 1,6 M€). Parmi les charges de personnel, l'augmentation envisagée pour la masse salariale s'élèverait à 1,5 %, celle des indemnités versées aux SPV à 2,4 % compte tenu de l'indexation des taux horaires de base des indemnités à l'inflation, et les autres charges de personnel à 0,8 % prenant en considération l'abaissement à 15 années de l'ancienneté des SPV pour percevoir la NPFR³. Les frais financiers diminueraient de 1,2 %. Les dépenses courantes de gestion évolueraient de + 2,4 % prenant en compte notamment des dépenses nouvelles, telles que la redevance d'utilisation du système d'information NexSIS et l'assurance sur les cyber-risques.

Dans un contexte de hausse des prix soutenue (+ 2,8 % en novembre 2021), le CASDIS a décidé de revaloriser de + 2,1 % les contributions des communes et EPCI, par référence à l'inflation constatée en septembre 2021. C'est ce taux d'évolution qui est également retenu pour évaluer la participation du Département à la section de fonctionnement qui atteindrait alors 54,113 M€ et serait complétée d'une dotation d'équipement de 3 M€.

³ NPFR : Nouvelle Prestation de Fidélisation et de Reconnaissance des SPV

La section de fonctionnement

En millions d'euros

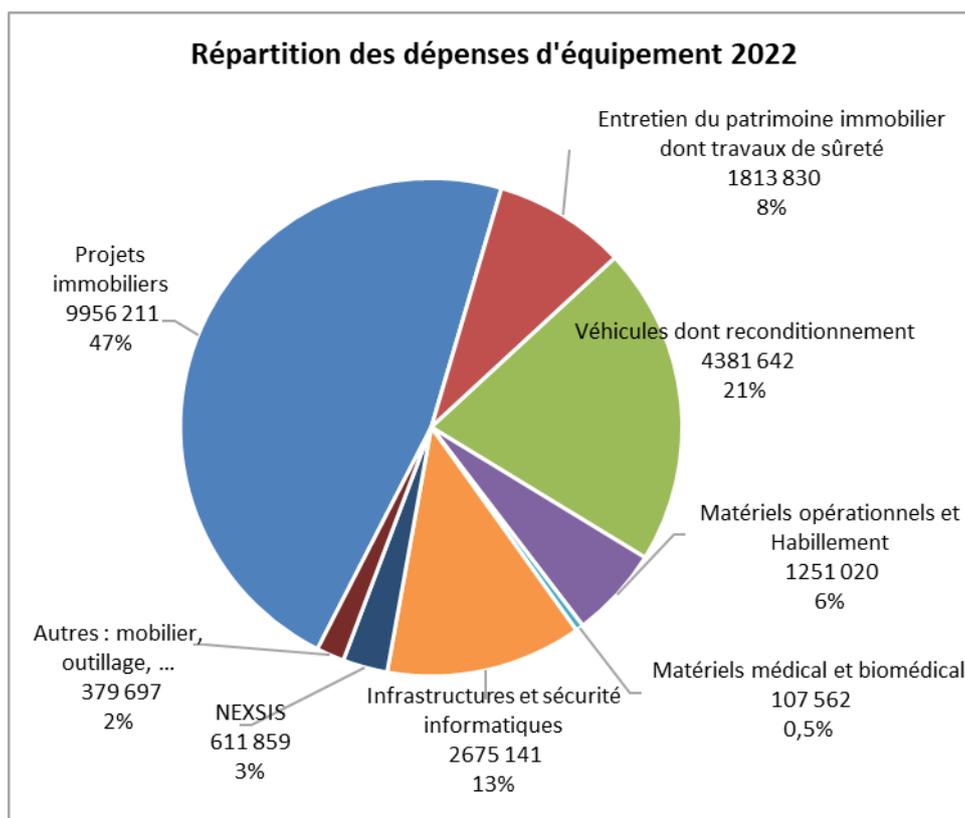
Dépenses	Montant	Evolution / BP 2021		Recettes	Montant	Evolution / BP 2021	
Charges de personnel dont PFR	82,516	+1,32	+1,6%	Contribution incendie du Département dont PFR	54,113	+1,11	+2,1%
<i>Dont Masse salariale</i>	<i>67,630</i>	<i>+1,01</i>	<i>+1,5%</i>				
Dépenses courantes de gestion	13,160	+0,30	+2,4%	Contributions des communes et EPCI	49,903	+1,03	+2,1%
Frais financiers	0,870	-0,01	-1,2%	Total des contributions	104,016	+2,14	+2,1%
Subventions	0,640	-0,01	-0,8%	Autres recettes	1,984	+0,17	+10,3%
Provisions	0,050	-0,00	-8,1%				
Total des dépenses réelles	97,236	1,60	+1,7%	Total des recettes réelles	106,000	+2,31	+2,2%
Dépenses d'ordre	12,250	+0,15	+1,2%	Recettes d'ordre	0,115	+0,07	/
TOTAL DES DEPENSES	109,486	+1,75	+1,6%	TOTAL DES RECETTES	106,115	+2,38	+2,2%
				Besoin en recettes complémentaires	3,371		
				<i>Neutralisation des dotations aux amortissements</i>	<i>3,00</i>		
				<i>Résultat antérieur</i>	<i>0,371</i>		

Malgré l'évolution des recettes et la ponction sur l'épargne par le biais du 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 pour la deuxième année consécutive. Cela impose en conséquence une adoption du budget primitif après la clôture de l'exercice 2021 et l'établissement d'une balance comptable provisoire.

La section d'investissement

Les dépenses d'équipement proposées au budget primitif s'inscrivent dans le cadre du plan pluriannuel 2020-2026 adopté le 3 décembre 2019 puis ajusté. Elles prennent en compte les décalages d'opération et retards de livraison identifiés et s'établiraient à 21,2 M€ (estimation des reports 2021 sur 2022 compris).

Elles se répartiraient de la manière suivante :



Le remboursement en capital des emprunts est estimé à 3,5 M€. Des crédits en vue d'un éventuel remboursement d'emprunt selon les opportunités des marchés financiers sont également prévus.

Les ressources propres s'élèveraient à 6,7 M€ dont 3 M€ de dotation du Département et contribueraient à financer près d'un tiers des dépenses d'équipement en 2022. Compte tenu des écritures de reprise anticipée des résultats 2021, l'équilibre de la section serait alors assuré par une recette d'emprunt de 7,9 M€.

Des éléments constituant les orientations budgétaires, il en découle la répartition du financement global du SDIS suivante (hors résultat 2021) :

	Montant en M€	En %
Département	57,1 M€	47,4 %
Communes et EPCI	49,9 M€	41,4 %
Etat	1,7 M€	1,4 %
Autres recettes	1,9 M€	1,6 %
Remboursement CIR Pornic et Derval	2,0 M€	1,7 %
Emprunt	7,9 M€	6,5 %
Total	120,5 M€	100 %

Vous disposez en annexe 1 - paragraphe 2 d'éléments complémentaires et détaillés relatifs à la constitution des orientations budgétaires 2022.

C – La prospective financière (période 2022 – 2026)

La prospective financière reprend pour 2022 les éléments constitutifs des orientations budgétaires de l'exercice, dont un effectif annuel moyen de 1.171 postes et intègre pour 2023 l'hypothèse de création de 10 nouveaux postes au 1^{er} janvier, portant ainsi l'effectif annuel moyen budgété à compter de 2023 à 1.181 postes. A cet effectif, s'ajoutent des emplois contractuels composés de 17 ETP de sapeurs-pompiers et de 12 ETP de personnels administratifs et techniques. L'évolution à partir de 2024 résulte exclusivement de l'application d'un taux de GVT⁴ égal à 1,1 %.

La prospective financière prend en compte également un niveau de dépenses d'équipement correspondant au Plan PluriAnnuel d'Investissement (PPAI) voté en décembre 2019 et ayant depuis fait l'objet d'ajustements durant l'exercice 2021 et dans le cadre de la préparation du budget primitif 2022. Il conviendra d'en établir un nouveau à la suite de l'adoption du nouveau Schéma Départemental de Couverture des Risques (SDACR) en 2022. Ainsi, le PPAI retenu dans la prospective revêt un caractère provisoire anticipant toutefois la revalorisation des enveloppes dédiées à l'infrastructures informatiques et à l'entretien du patrimoine immobilier. Son montant global restant à financer sur la période 2022 – 2026 s'élève à 83 M€ soit une moyenne annuelle de 16,6 M€.

L'ensemble des hypothèses ayant servi à sa construction et le détail du PPAI sont développés au paragraphe 3.1.1 de l'annexe 1.

Au regard des évolutions de dépenses réelles de fonctionnement envisagées (+ 1,4 % par an en moyenne), il en découle un besoin de recettes complémentaires sur la période 2023 – 2026 de 31,7 M€ afin d'assurer l'équilibre de la section de fonctionnement. Si on affecte la totalité du résultat antérieur (estimé fin 2022 à 3,5 M€) à la section de fonctionnement, les contributions du bloc communal et du Département devraient augmenter globalement de 28,2 M€.

Afin d'atténuer cette augmentation, il est possible comme en 2022 de ponctionner l'épargne par le biais du recours maximal à la neutralisation des dotations aux amortissements soit 12 M€ (3 M€ par an). Pour conserver la capacité d'investissement du SDIS, la baisse correspondante de l'autofinancement devrait être compensée par une dotation d'équipement d'un montant équivalent.

Le solde restant à financer s'élèverait alors à 16,2 M€ représentant une évolution annuelle moyenne des contributions du bloc communal et du Département de + 1,6 %.

Les résultats de la prospective financière relatant une hypothèse de parité entre l'évolution des contributions entre le bloc communal et la participation du Département sont détaillés au paragraphe 3.3 de l'annexe 1.

Les engagements pluriannuels

Le SDIS a mis en œuvre une gestion des opérations pluriannuelles selon le mécanisme des autorisations de programme (AP/CP). Compte tenu des réalisations pour l'exercice 2021, au 31 décembre, le stock d'autorisations de programme s'élève à 68,2 M€ dont 15,7 M€ à financer sur l'exercice 2022 et 33,9 M€ sur les exercices suivants.

La liste des autorisations de programme en cours en 2021 se situe au paragraphe 3.1 de l'annexe 1.

⁴ GVT : Glissement Vieillesse Technicité

Parmi les autorisations de programme référencées, deux auraient dû prendre fin à la clôture de l'exercice 2021 : Entretien du patrimoine immobilier 2017 – 2021 et COMCIS Paulx – Saint Etienne de Mer Morte. Toutefois, n'étant pas soldées financièrement, elles font exceptionnellement l'objet de reports⁵.

Pour l'exercice 2022, une nouvelle AP/CP pour la réalisation de la révision décennale des deux BEA⁶ est à prévoir pour un montant total de 240.000 €. Il sera également proposé de réviser au cours de l'exercice le montant des autorisations de programme relatives à

- la construction des CIS – CIR Pornic, en raison d'indices de révision de prix particulièrement élevés,
- la réhabilitation du CIS Rezé suite au diagnostic sur le bâtiment existant et à l'évolution de la réglementation thermique,
- le programme d'acquisition de véhicules 2022 après l'intégration dans le programme du remplacement d'un VSAV accidenté en 2021.

Ces révisions seront également intégrées au prochain PPAI.

D – La structure des ressources humaines

Les effectifs SPP - PATS

Au 31 décembre 2020, le SDIS comptait 1.194 emplois budgétaires. Le total des effectifs pourvus à cette même date, était de 1.157 dont 1.154 agents ayant la qualité de fonctionnaire, 3 étaient des agents non titulaires.

Les sapeurs-pompiers professionnels (hors SSSM) représentent 67 % des effectifs pourvus contre 33 % 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 72 % de la filière sapeurs-pompiers, 13 % de la filière administrative et 15 % de la filière technique ;
- 14% relèvent de la catégorie B dont 49 % de sapeurs-pompiers professionnels, 31 % de la filière administrative et 20 % de la filière technique ;
- enfin, 12 % relèvent de la catégorie A dont 68 % de sapeurs-pompiers professionnels, 18 % de la filière administrative et 14 % de la filière technique.

Le SDIS est majoritairement composé d'hommes (76 %). 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 2021 devraient atteindre 1.160 emplois pourvus. L'objectif pour l'année 2021 était d'atteindre un niveau d'emploi proche des 1.172 postes pourvus.

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 2020, les sapeurs-pompiers volontaires étaient au nombre de 3.812, dont 3.607 en activité et 205 en suspension d'engagement, soit respectivement 95 % et 5 % des effectifs SPV. Il est à noter que ce nombre inclus 123 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.

⁵En application du règlement budgétaire et financier du SDIS (CASDIS 02/11/2021), seuls les crédits de paiement de la dernière année de l'AP peuvent être reportés sur l'exercice suivant.

⁶ BEA : Bras Elevateur Automatique

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 :

- 72 % d'infirmiers
- 20 % de médecins
- 4 % de pharmaciens
- 2 % de vétérinaires
- 2 % d'experts assimilés SSSM (considérés comme des officiers SPV)

Les effectifs féminins SPV (hors SSSM) représentaient 17 % des effectifs globaux. La part des femmes dans les différents grades n'était pas homogène. Les femmes représentaient 23 % des effectifs des hommes du rang et 7,5 % des effectifs de sous-officiers. Enfin, elle atteignait 1,5 % pour les officiers.

L'annexe 3 vous apporte des compléments relatifs à la structure des ressources humaines et ses perspectives d'évolution.

E – La structure de la dette

A la fin de l'exercice 2021, le stock de dette s'élève à 29,4 M€. Depuis 2009, exercice au cours duquel il a atteint sa valeur maximale, il a été réduit de 44 M€ soit de plus de 60 %. 8,5 % de la dette est constituée d'emprunts revolving servant à la gestion de la trésorerie du SDIS 44.

La répartition de l'encours de dette par type de taux reste stable depuis 2012 : 46,2 % de la dette est constituée d'emprunts à taux fixe, 29,7 % d'emprunts à taux structuré et 24,1 % d'emprunts à taux variable.

Le taux global moyen de la dette du SDIS 44 s'élève à 2,80 %, quasiment inchangé par rapport à 2020. En raison du désendettement opéré, les frais financiers diminuent, phénomène amplifié depuis 2015 par les valeurs négatives des taux variables constatés.

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

Le besoin d'emprunt identifié s'élève à 7,9 M€ en 2022. Bien que l'encours à taux variable ne représente qu'un quart du stock de dette, une part majoritaire du nouvel encours pourrait être conclue à taux fixe si ces derniers se maintiennent à des taux bas.

L'annexe 2 vous propose une analyse complète de la structure de la dette et de ses perspectives pour 2022.

F – La position du SDIS 44 vis-à-vis des indicateurs nationaux – chiffres DGSCGC⁷ (édition 2021)

Le SDIS de Loire-Atlantique, classé en catégorie A, est le 5^{ème} SDIS au regard de la population⁸ défendue.

En 2020, le coût par habitant (fonctionnement et investissement) pour le SDIS 44 (72 €) était inférieur à la moyenne nationale (83 €) ainsi qu'à celle de la catégorie A (86 €).

⁷ DGSCGC : Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion de Crises

⁸ Population DGF

Le coût de fonctionnement par habitant s'établissait à 63 € pour le SDIS 44 (15^{ème} valeur la plus élevée), à 69 € au niveau national et à 74 € pour la catégorie A.

Parmi les 21 SDIS de la catégorie A, le SDIS de Loire-Atlantique occupait la 12^{ème} position des SDIS les plus investisseurs (dette comprise) avec un total de 14 M€ et se situait en-deçà de la moyenne de la catégorie (17 M€).

S'agissant du financement, la participation globale par habitant pour le SDIS 44 se situe à la 15^{ème} valeur la plus élevée avec 69 € alors que la moyenne nationale se situe à 74 € et celle de la catégorie A à 78 €.

L'annexe 5 vous propose une situation détaillée du positionnement du SDIS 44 par rapport aux moyennes nationale et des SDIS de la catégorie A des SDIS de France.

Après l'exposé des grandes lignes retraçant les orientations budgétaires 2022, il vous est demandé de bien vouloir :

- **Débattre des orientations budgétaires 2022**
- **Prendre acte de la tenue du débat d'orientations budgétaires**