

# RAPPORT

À L'ATTENTION DE GÉRARD COLLOMB  
MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

# mission volontariat sapeurs-pompiers

#tousvolontaires

---

PAR MME CATHERINE TROENDLÉ  
ET MM. FABIEN MATRAS, OLIVIER RICHEFOU, ÉRIC FAURE  
ET PIERRE BRAJEUX

## **Table des matières**

<b>Table des matières</b>	<b>3</b>
<b>Synthèse</b>	<b>5</b>
<b>Les préconisations de la mission</b>	<b>7</b>
<b>Préambule</b>	15
Un constat : les sapeurs-pompiers volontaires, ossature du modèle français de sécurité civile	15
Une ambition : inventer le volontariat de sapeurs-pompiers du XXIème siècle	15
Une méthode : la consultation la plus large possible.	17
Après trois « actes » de réflexions et de réformes pour les SPV, un nouveau cycle dans la structuration d'une politique publique nationale en faveur du volontariat	18
<b>Partie I. – Le diagnostic</b>	<b>21</b>
1. – Le volontariat de sapeurs-pompiers et les valeurs de l'engagement	21
L'engagement aujourd'hui	21
Les SPV, des citoyens engagés aux motivations variées	22
2. – Le volontariat de sapeurs-pompiers au cœur des SIS (éléments endogènes)	25
Les évolutions de l'activité des SPV depuis une trentaine d'années	25
Le soldat du feu, devenu premier acteur du secours d'urgence aux personnes	26
Pression opérationnelle et impact de l'administration des SIS	27
Une difficulté à fidéliser durant les premières années d'engagement	27
3. – Le volontariat de sapeurs-pompiers, au centre des enjeux institutionnels (éléments exogènes)	27
Les SIS, service public ultime face aux profonds changements de la société	27
Les SPV, piliers d'une société plus solidaire, plus résiliente et plus engagée	28
L'effet de la contrainte budgétaire	29
Les conséquences des transformations de la carte territoriale	29
Des interrogations sur le cadre juridique des SPV	31
4.- Le volontariat sapeurs-pompiers, quel coût ?	33
Conclusion de la partie I. – Faire un choix clair en faveur du volontariat comme un engagement altruiste	34
Une professionnalisation à temps partiel du volontariat ?	34
Un volontariat reposant sur un renouvellement de l'engagement citoyen	35
<b>Partie II. – Les préconisations.</b>	<b>37</b>
1. – Faciliter l'intégration des SPV dans l'organisation opérationnelle et l'évolution des missions des SIS	39
La prépondérance croissante et durable des missions de secours d'urgence aux personnes	39
Le poids persistant de l'incendie dans la culture et l'imaginaire des sapeurs-pompiers	40

Les transformations en cours du secours routier	41
2. – La nécessité d’une nouvelle ambition, portée par des mesures concrètes	42
3. – Le besoin d’un choc de simplification	53
4. – L’impérative clarification de l’indemnisation	62
5. – La création d’une réserve des sapeurs-pompiers	65
<b>Conclusion. – Ériger le soutien au développement du volontariat de sapeurs-pompiers au rang de politique publique nationale</b>	<b>67</b>
<b>Annexes</b>	<b>71</b>
Annexe n° 1. – Lettre de mission	72
Annexe n° 2. – Liste des personnalités auditionnées	76
Universitaires et personnalités qualifiées	76
Services du Premier ministre, administrations centrales, établissements publics et groupements d’intérêt public	76
Parlementaires et anciens parlementaires	77
Groupe de travail sur le service national universel obligatoire placé auprès du président de la République	77
Associations agréées de sécurité civile et organisations de sapeurs-pompiers	77
Employeurs du secteur privé	77
Employeurs du secteur public	77
Organisations syndicales de SPP	78
Autres organismes	78
Annexe n° 3. – Résultats de l’enquête en ligne	79
Annexe n° 4. – Pistes d’amélioration issues des remontées des territoires	82
Annexe n° 5. – Statistiques sur les sapeurs-pompiers volontaires	84
Annexe n° 6. – Analyse statistique comparée des modèles de secours (effectifs de SPP, SP à temps partiel, SPV)	85
Annexe n° 7. – Liste des sigles utilisés	86
Annexe n° 8. – Liste des références juridiques citées	87
Normes du droit de l’Union européenne	87
Normes de rang législatif	87
Norme de rang réglementaire	87
Références jurisprudentielles européennes ou nationales	88

## **Synthèse**

Socle du modèle français de secours et de gestion des crises, le volontariat de sapeurs-pompiers est au cœur des mutations et des tensions qui traversent les services d'incendie et de secours (SIS), confrontés à un effet de ciseaux entre la stagnation de leurs effectifs et l'accroissement continu de leur sollicitation opérationnelle, au quotidien comme en situation exceptionnelle, du fait de leur ancrage dans les territoires et de la rapidité de leur réponse aux besoins de protection des populations.

Dans une première partie, le présent rapport dresse un diagnostic de la situation du volontariat à l'issue des trois cycles de mesures prises en sa faveur depuis 1996, date de la « départementalisation » des SIS. Il analyse tout d'abord les évolutions sociologiques qui modifient les différents ressorts de l'engagement de sapeur-pompier volontaire (SPV), et qui ont conduit au glissement progressif d'une fraction du volontariat depuis son modèle originel – celui d'un engagement altruiste – vers une forme de professionnalisation. Puis il examine les conséquences sur le volontariat des mutations qui traversent les services d'incendie et de secours : les évolutions de l'activité qui ont conduit, depuis une trentaine d'années, les soldats du feu à devenir les principaux acteurs du secours d'urgence aux personnes ; mais aussi le poids conjugué de la pression opérationnelle et de l'administration des SIS, comme la persistance d'une difficulté à fidéliser durant les premières années d'engagement. Enfin, ce rapport montre la place centrale du volontariat de sapeurs-pompiers dans certains enjeux politiques majeurs de notre pays : le maintien de la proximité et de l'équité des secours dans les territoires, où les sapeurs-pompiers sont souvent devenus le service public ultime ; le développement d'une société de l'engagement, inclusive et de résiliente face à la récurrence et à l'aggravation des crises (dérèglement climatique, terrorisme...), dont les SPV sont à la fois l'incarnation et les ambassadeurs. Il souligne de ce fait l'attention constante qui doit être accordée aux impacts de l'environnement institutionnel sur le volontariat : le poids conjugué de la contrainte budgétaire touchant les SIS, les effets de la « départementalisation » et les réformes territoriales sur un engagement étroitement lié au fait communal ; mais également, la menace majeure pour la pérennité même du volontariat et du système républicain de secours qui ressortirait de la qualification des SPV français comme travailleurs au sens du droit européen, qui appelle de ce fait une initiative résolue des pouvoirs publics au niveau de l'Union européenne, dans le cadre de la construction d'une Europe qui protège.

Cette analyse conduit la mission à appeler de ses vœux un choix clair de notre pays quant au modèle de volontariat dont il souhaite se doter pour le XXI<sup>ème</sup> siècle. Elle préconise ainsi de **rompre résolument avec la propension progressive à un volontariat de plus en standardisé et homogène dans sa composition et sa gestion et de refuser toute évolution statutaire vers une professionnalisation à temps partiel du volontariat**, source d'érosion et d'éviction de la ressource, pour faire le choix net et définitif d'un retour aux sources de celui-ci comme **engagement altruiste et généreux**.

La viabilité de ce choix a pour corollaire indispensable un virage stratégique dans le sens d'un **développement ambitieux des effectifs de SPV**.

**Dans une seconde partie, le rapport identifie et passe en revue les cinq conditions nécessaires**, selon la mission, au succès de cette stratégie :

**1.Faciliter l'intégration des SPV** dans l'organisation opérationnelle et l'évolution des missions des SIS ;

2. **Porter une nouvelle ambition, à travers des mesures concrètes : de nouvelles mesures fortes d'attractivité** ; la saisine des différentes opportunités, comme le futur service national universel, pour initier un **choc de recrutement** ; l'ouverture de l'accès à l'engagement de SPV pour qu'il devienne le reflet de la société française dans toute sa diversité (femmes, JSP, étudiants, populations des quartiers urbains et périurbains, profils atypiques, quadragénaires...) ; le **soutien aux employeurs** faisant le choix de recruter et de favoriser la disponibilité des SPV ; la **fidélisation et la juste reconnaissance** de la ressource aux différentes étapes de son engagement ;

3. **Initier un choc de simplification** (recrutement, aptitude, formation...) pour favoriser la généralisation des dispositions existantes et la diffusion des bonnes pratiques ;

4. **Briser le tabou de l'indemnisation**, tout en construisant **de nouvelles régulations** propres à encourager le recours à l'astreinte plutôt qu'aux gardes postées, à mieux récompenser, dans un cadre équitable et harmonisé, les SPV faisant le choix de consacrer de la disponibilité, et mettre un terme aux détournements de procédure observés dans la gestion des doubles engagements (SP professionnels/volontaires) ;

5. Enfin, **créer** auprès des sapeurs-pompiers en activité, à l'instar de plusieurs de nos voisins européens, **une réserve de sapeurs-pompiers** rattachée aux SIS, en lien fort avec le réseau associatif sapeurs-pompiers, articulée autour de plusieurs composantes (notamment : anciens sapeurs-pompiers, SPV ayant une moindre disponibilité, experts, PATS) chargée, sur le principe du bénévolat, de missions de soutien au service public sur les interventions d'ampleur, d'appui aux actions d'éducation et de sensibilisation de la population aux risques et aux gestes qui sauvent, et de participation aux événements de la vie de la communauté.

Ces conditions constituent les cinq piliers, déclinés en 43 propositions, d'une politique ambitieuse, alliant **souplesse et innovation**, en faveur du volontariat de sapeurs-pompiers, dont la mission estime désormais nécessaire, à l'instar des autres forces de sécurité recourant à l'engagement citoyen, **l'élévation au rang de véritable politique publique nationale**, dotée d'outils renforcés de gouvernance, de communication et de développement entre l'État, les collectivités territoriales et les représentants des sapeurs-pompiers volontaires.

## **Les préconisations de la mission**

### **Faire un choix clair en faveur du volontariat comme un engagement altruiste...**

#### **Proposition n° 1. – Réaffirmer solennellement le volontariat comme un engagement altruiste.**

Cet engagement généreux, basé sur le don de soi, doit définitivement être considéré comme socle du modèle français de secours et de gestion des crises

#### **Proposition n° 2. – Refuser la professionnalisation à temps partiel du volontariat.**

Une telle évolution statutaire serait inadaptée au modèle français et génératrice d'une concentration de la ressource contraire aux besoins liés à l'évolution des risques et des menaces.

#### **Proposition n° 3. – Demander au Gouvernement de prendre une initiative auprès de l'Union européenne pour exempter le volontariat de toute application de la directive sur le temps de travail.**

### **... qui induit une nécessité : le développement des effectifs.**

#### **Proposition n° 4. – S'inscrire résolument dans une ambition de développement des effectifs.**

### **Pour y parvenir, 5 conditions :**

#### **I. – Faciliter l'intégration des SPV dans l'organisation opérationnelle et l'évolution des missions des SIS**

**Proposition n° 5. – Reconnaître et tirer toutes les conséquences, tant au niveau gouvernemental que territorial, du positionnement des sapeurs-pompiers comme premiers acteurs de proximité dans les territoires en matière de secours d'urgence aux personnes.**

**Proposition n° 6. – Réduire la sollicitation des SPV<sup>1</sup> pour les missions d'assistance aux personnes et celles effectuées par carences d'autres acteurs, en mettant en place des réponses adaptées (délais d'intervention, armements des engins, etc.), déclinables en fonction des spécificités territoriales, notamment :**

- pour les missions non urgentes d'assistance aux personnes en détresse sociale ou psychologique ;
- pour les demandes d'interventions par carence des acteurs publics ou privés normalement compétents (transport sanitaire...), parallèlement à l'amélioration de l'indemnisation de ces missions.

---

<sup>1</sup> Les sigles utilisés sont répertoriés en annexe n° 7, p. 86.

**Proposition n° 7. – Maintenir la lutte contre les incendies comme une mission essentielle des SPV, mais ne plus en faire un postulat pour le recrutement.**

7.1. – Engager une réflexion visant à construire les formations à la lutte contre les incendies par modules spécifiques (par type de sinistre), complémentaires les uns des autres, et non comme un parcours progressif.

**Proposition n° 8. – Dans le domaine du secours routier, inscrire majoritairement les SPV comme des secouristes d’urgence et du dégagement rapide du blessé de la route.**

## **II. – La nécessité d’une nouvelle ambition, portée par des mesures concrètes**

**Proposition n° 9. – Créer un choc de recrutement en structurant l’engagement durant les trois premières années autour du secours d’urgence aux personnes (SUAP) :**

9.1. – Au-delà des trois premières années, ouvrir pour ceux qui le souhaitent et le peuvent un droit à diversification des compétences.

9.2. – Ouvrir aux SDIS un droit à dérogation au principe édicté par la proposition n° 9 afin de tenir compte des besoins du territoire ou des capacités individuelles.

9.3. – Permettre aux jeunes sapeurs-pompiers (JSP) d’être opérationnels, au plus vite, pour l’ensemble des missions.

9.4. – Permettre à tous les SPV (y compris ceux qui ne s’investissent que dans le SUAP) un accès aux grades supérieurs à celui de sergent, indépendamment de la nature des missions exercées.

**Proposition n° 10. – Engager une action résolue en faveur de la féminisation des effectifs.**

10.1. – Décliner et intensifier le plan d’action de 2016 en faveur de la féminisation des effectifs.

10.2. – Modifier les comportements : briser les stéréotypes ; lutter contre tout propos ou comportement inapproprié, harcèlement ou agression à caractère machiste ou sexiste ; protéger les victimes de tels agissements ; adapter les matériels, et les locaux ; mettre fin aux pratiques de suspension d’engagement pendant les congés maternité ; promouvoir l’accès des femmes aux postes à responsabilités.

**Proposition n° 11. – Intensifier le recrutement en direction des quartiers prioritaires de la politique de la ville :**

11.1.– Intégrer un sapeur-pompier dans les conseils citoyens des quartiers prioritaires de la politique de la ville, pour appuyer la diversification du recrutement en direction de ces quartiers ;

11.2. – Impliquer les sous-préfets chargés de la politique de la ville issus des quartiers comme ambassadeurs du volontariat ;

11.3. – Lancer, *via* le réseau des sous-préfets, des expérimentations dans des casernes de SIS implantées en quartiers prioritaires ;

11-4. – Mobiliser le réseau des délégués des préfets pour des actions de sensibilisation en milieu scolaire ;

11.5 – Utiliser le réseau des médias de quartier financé par la politique de la ville pour sensibiliser les jeunes des quartiers prioritaires au volontariat.

11.6 – Encourager, y compris financièrement, la création de sections de JSP dans ces quartiers.

11.7 – Promouvoir le service civique des sapeurs-pompiers dans ces quartiers ;

11.8 – Établir un lien avec les ministères de l'emploi et des outre-mer pour faire des EPIDE<sup>2</sup> et des RSMA<sup>3</sup> des viviers de SPV.

**Proposition n° 12. – Mener**, à l'instar des autres acteurs de l'engagement (ex. : service civique) et forces citoyennes de sécurité nationale, **des campagnes régulières et ambitieuses de communication** (télévision, web, réseaux sociaux) en faveur du recrutement des SPV véhiculant une image conforme à la réalité de leur activité, grâce à la mutualisation des moyens de l'État et des SIS.

**Proposition n° 13. – Aller davantage au contact des publics potentiels à travers les actions de prévention et d'éducation du citoyen face aux risques.**

**Proposition n° 14. – Faire du futur service national universel obligatoire un levier de promotion de l'engagement et de diversification du recrutement des SPV.**

**Proposition n° 15. – Doter le Conseil national des SPV des outils statistiques et sociologiques lui permettant d'analyser les évolutions de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires pour en adapter les politiques de recrutement, de fidélisation et de reconnaissance.**

**Proposition n° 16. – Permettre aux SIS de bénéficier de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) pour le financement des casernements.**

**Proposition n° 17. – Attribuer aux SPV les mêmes mesures d'attractivité qu'aux réservistes de la Garde nationale** (participation au financement du permis de conduire, allocation d'études, prime de fidélité, etc.).

**Proposition n° 18. – Prendre et promouvoir des mesures fortes et simples pour inciter les employeurs, publics et privés, à recruter en leur sein des SPV et à favoriser leur disponibilité pendant leur temps de travail :**

18.1. – Prévoir, en contrepartie de la disponibilité des SPV pendant leur temps de travail, un mécanisme, fiscal ou social, de compensation de charges plus attractif que les actuels dispositifs (mécénat, subrogation des indemnités horaires) et ouvert à l'ensemble des entreprises privées (travailleurs indépendants, professions libérales, associations, fondations...);

18.2. – Majorer les dotations budgétaires et/ou réduire les contributions aux SIS des collectivités publiques comportant des SPV parmi leurs agents ;

---

<sup>2</sup> Etablissements pour l'insertion dans l'emploi.

<sup>3</sup> Régiments du service militaire adapté.

18.3. – Généraliser la prise en charge par les SIS de la protection sociale des SPV employés dans la fonction publique, en modifiant la loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service ;

18.4. – Créer des dispositifs de remplacement de ressources, en particulier pour les salariés de très petites ou petites et moyennes entreprises (TPE/PME), artisans, travailleurs indépendants, libéraux, agriculteurs, etc. contre les pertes d'exploitation en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service commandé ;

18.5. – Protéger les SPV eux-mêmes chefs d'entreprise ou travailleurs indépendants des secteurs précités ;

18.6. – Encourager l'insertion de mesures favorables à la disponibilité des SPV dans les conventions collectives et les accords d'entreprise.

18.7. – Prévoir un entretien annuel entre le SIS et chaque employeur de SPV bénéficiant de facilités de disponibilité pendant leur temps de travail ;

18.8—Étendre les effets des visites d'aptitude effectuées par les médecins de sapeurs-pompiers au bénéfice du monde de l'entreprise ou dans d'autres domaines pertinents (pour permettre des allègements de charges, médecine du travail, activité sportive, etc.) ;

18.9. – Intégrer dans le cadre de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises (RSE) un critère d'engagement dans le soutien au volontariat de sapeurs-pompiers à prendre en compte par les agences de notation ou lors de l'attribution de marchés publics ;

18-10. – Simplifier et approfondir tous les dispositifs à destination des employeurs publics et privés.

**Proposition n° 19. – Adjoindre au Conseil national des SPV un collège des représentants des employeurs privés, chargé d'évaluer, d'impulser et d'adapter la politique nationale de conventionnement et les mesures incitatives à l'emploi et à la disponibilité des SPV.**

**Proposition n° 20. – Inverser la logique actuelle, en prenant en compte les compétences individuelles du SPV (validation de l'expérience, etc.) préalablement à toute obligation de formation.**

**Proposition n° 21. – Rétablir, dans le cadre de la réforme du compte personnel de formation (CPF), la prise en compte des formations de SPV au titre de la formation professionnelle continue prévue par le code du travail.**

**Proposition n° 22. – Accorder des bonifications de points de retraite aux SPV au-delà de 15 ans d'engagement.**

### III. – Le besoin d'un choc de simplification

**Proposition n° 23. – Accélérer l'intégration des SPV** (y compris en cas de mutation entre SIS), en organisant des recrutements tout au long de l'année, en simplifiant les procédures d'engagement.

**Proposition n° 24. – Alléger les procédures de visite d'aptitude médicale en généralisant le transfert de dossier médical lorsqu'un SPV bénéficie d'un double engagement (SPP/SPV, SP militaires/SPV et SPV auprès de 2 SIS), afin d'éviter leur répétition.**

**Proposition n° 25. – Valoriser la filière des JSP comme une voie privilégiée d'accès à l'engagement de SPV**, à travers :

25.1. – Le recentrage sur les JSP des actions impulsées dans le cadre de la convention nationale de partenariat conclue le 18 juin 2015 entre les ministères de l'intérieur et de l'éducation nationale pour favoriser l'engagement citoyen des jeunes ;

25.2. – La généralisation de la coproduction entre les SDIS et les UDSP/ADJSP<sup>4</sup> pour contribuer au fonctionnement des sections et accroître la proportion de JSP devenant SPV ;

25.3. – L'impulsion en faveur de l'application des outils de valorisation nationale (équivalence de formation de maintien des acquis pour les animateurs JSP, ainsi qu'entre cette fonction d'animateur et celle d'accompagnateur de proximité créée dans le cadre de la nouvelle filière For, etc.) ;

25.4. – Des mesures de reconnaissance pour les JSP : équivalence du brevet national de JSP comme diplôme de niveau V ; dispense de tout ou partie du service national universel ; bonification forfaitaire d'un an dans le calcul de l'ancienneté au titre de la médaille d'honneur des sapeurs-pompiers pour les lauréats du brevet national de JSP ; participation aux cérémonies officielles de la République, telles que le défilé du 14 juillet sur les Champs-Élysées.

**Proposition n° 26. – Valoriser l'engagement des animateurs de JSP en termes de positionnement dans la caserne et/ou de défraiement.**

**Proposition n° 27. – Accroître le recrutement d'experts SPV (âge, aptitude), faciliter leur mobilisation et leur attribuer un positionnement plus clair (galons) au sein des SIS.**

**Proposition n° 28. – Promouvoir et élargir le recrutement des SPV du SSSM<sup>5</sup> et en enrichir les missions :**

28.1. – Etendre la liste des professionnels de santé (psychologues, kinésithérapeutes...) pouvant être engagés comme SPV à qualité (de la même façon que les médecins, pharmaciens, infirmiers, cadres de santé et vétérinaires) et non en tant qu'experts ;

---

<sup>4</sup> Union départementale des sapeurs-pompiers/Association départementale des jeunes sapeurs-pompiers.

<sup>5</sup> Service de santé et de secours médical.

28.2. – Favoriser une meilleure reconnaissance de la plus-value de la qualité de SPV (formation et maintien des compétences dans le domaine de l'urgence ; développement de la reconnaissance des formations sapeur-pompier dans le domaine civil : ECTS<sup>6</sup>, VAE<sup>7</sup>, développement professionnel continu, évaluation des pratiques professionnelles) ;

28.3. – Contractualiser avec les facultés de médecine et de pharmacie, les UFR<sup>8</sup> de psychologie, les instituts de formation de cadres de santé et d'infirmiers et les écoles vétérinaires, afin de (i) présenter systématiquement les missions du SSSM, (ii) prendre des mesures d'incitation à l'engagement, (iii) faciliter l'accès des SIS à l'agrément en qualité de terrain de stage pour les internes en médecine et pharmacie : médecine générale, médecine du travail (médecine d'aptitude et de prévention), médecine d'urgence, pharmacie à usage intérieur (conformément au décret relatif aux PUI en cours de rédaction à la date de remise du présent rapport) ;

28.4. – Proposer une prise en charge financière de la cotisation à l'ordre des médecins, pharmaciens, vétérinaires ou infirmiers ;

28.5. – Renforcer l'attractivité du volontariat au sein du SSSM par rapport au statut de médecin correspondant du SAMU et de réserviste au sein du service de santé des armées (SSA) ou de la réserve sanitaire (EPRUS) ;

28.6. – Développer l'engagement comme SPV des personnels du service de santé des armées en déclinant la convention intérieur-défense prévue en 2014 ;

28.7. – Veiller à la finalisation rapide par les ministères chargés de l'intérieur et de la santé (i) de la convention-cadre nationale, déclinée territorialement entre les SIS et les ARS et/ou les centres hospitaliers, destinée à favoriser l'engagement et la disponibilité des personnels hospitaliers comme SPV prévue par le référentiel SAMU-SIS de 2008 et (ii) porter une campagne de communication ciblée ;

28.8. – Permettre aux SPV du SSSM, après une formation *ad hoc*, d'intervenir pour d'autres missions que le SUAP.

28.9. – Développer les pratiques relatives aux protocoles infirmiers de soins d'urgence (PISU) afin d'intensifier cette réponse opérationnelle et l'attractivité d'engagement des infirmiers SPV.

28.10. – Développer l'activité opérationnelle des médecins SPV dans le cadre d'une réponse complémentaire de proximité et, à cette fin, (i) inciter les SIS à adapter leur organisation opérationnelle et (ii) permettre l'utilisation opérationnelle des véhicules personnels (avertisseurs de priorité lumineux et sonores) dans un cadre de sécurité juridique adapté.

**Proposition n° 29. – Assurer la pérennité des SPV des corps de première intervention non intégrés (CPINI), en adaptant les conditions de leur engagement opérationnel, leur matériel, leur formation et leur gestion à la réalité de leurs missions.**

**Proposition n° 30. – Publier sans délai le décret annoncé pour autoriser les sapeurs-pompiers à conduire avec leur permis B des véhicules au-delà de 3,5 tonnes.**

---

<sup>6</sup> Système européen de transfert et d'accumulation de crédits.

<sup>7</sup> Validation des acquis de l'expérience.

<sup>8</sup> Unités de formation et de recherche.

**Proposition n° 31. – Pour aider les SPV dans la recherche d’emploi, créer ou renforcer les équivalences entre les formations de sapeurs-pompiers et des diplômes existants (SST pour le secourisme ; SSIAP pour l’incendie...), et inscrire les formations de sapeurs-pompiers au répertoire national des certifications professionnelles.**

**Proposition n° 32. – Garantir l’équivalence des formations en cas de mobilité intra- ou interdépartementale (livret de formation unique).**

**Proposition n° 33. – Renforcer la formation au *management* du volontariat à l’ENSOSP et dans l’ensemble des écoles départementales.**

**Proposition n° 34. – Favoriser l’accès des SPV à l’encadrement des SIS (accès des SPV aux grades d’officiers supérieurs et présence d’un SPV dans l’équipe de direction des SIS) et aux fonctions opérationnelles correspondantes.**

**Proposition n° 35. – Identifier sans ambiguïté l’engagement SPV en tant que critère d’accès prioritaire au logement social à proximité de la caserne d’affectation.**

**Proposition n° 36. – Consolider la protection sociale des SPV, en renforçant la couverture des accidents et maladies en service commandé.**

36.1. – Garantir la gratuité réelle de la couverture sociale des SPV et indemniser les préjudices subis en cas d’accident ou de maladie en service ;

36.2. – Améliorer le traitement administratif des accidents et maladies reconnus en service.

**Proposition n° 37. – Accorder des aides et des tarifs préférentiels aux SPV (logement, contrats de surcomplémentaires santé, crèches, restaurants scolaires, transports, équipements culturels et sportifs).**

**Proposition n° 38. – Reconnaître à juste proportion de leur engagement les SPV dans le cadre des ordres nationaux et ministériel, de manière équitable avec les autres forces de sécurité intérieure.**

#### **IV. – L’impérative clarification de l’indemnisation**

**Proposition n° 39. – Charger le CNSPV de conduire à brève échéance deux concertations visant, pour l’une, à revaloriser et harmoniser l’indemnisation de l’astreinte et, pour l’autre, à mettre en place un dispositif d’indemnisation forfaitaire des gardes postées en caserne et sur les dispositifs préventifs, indépendamment de l’activité opérationnelle effective.**

**Proposition n° 40. – Veiller à la mise en œuvre effective des dispositifs de plafonnement du nombre annuel d’indemnités horaires perçues par un SPV.**

**Proposition n° 41. – Mettre fin aux détournements de procédure observés dans la gestion des doubles engagements («PRO/VOL »), en interdisant dorénavant à un SPP d’exercer une activité de SPV dans son CIS d’affectation, mettant par-là fin pour l’intéressé au droit à la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance (NPFR) des SPV.**

## **V. – La création d’une réserve des sapeurs-pompiers**

**Proposition n° 42. – Créer, sur le principe du bénévolat, une réserve des sapeurs-pompiers chargée de missions d’appui au service public au quotidien comme en temps de crise, de la politique d’éducation du public en matière de prévention et de sensibilisation aux gestes qui sauvent, et du soutien à l’organisation d’événements internes à la vie de la communauté des sapeurs-pompiers.**

## **Conclusion. – Affirmer une volonté politique.**

**Proposition n° 43. – Ériger le développement du volontariat de sapeur-pompier au rang de politique publique nationale.**

## **Préambule**

### **Un constat : les sapeurs-pompiers volontaires, ossature du modèle français de sécurité civile**

Femmes et hommes ayant librement choisi de s'engager au service de la communauté, les **193 800<sup>9</sup> sapeurs-pompiers volontaires (SPV)<sup>10</sup>** représentent **79 % des effectifs** des sapeurs-pompiers de France.

Alors que d'importants services publics reculent au sein de nos territoires, la contribution des SPV à l'activité opérationnelle des services d'incendie et de secours (SIS), en pleine complémentarité avec les sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et militaires (SPM)<sup>11</sup>, est essentielle au maintien de l'équité des secours de proximité au quotidien partout dans notre pays.

Chaque jour, ils participent à l'ensemble des missions des sapeurs-pompiers. Dans la mesure où 84 % des missions des SIS relèvent du secours d'urgence aux personnes (SUAP)<sup>12</sup>, les sapeurs-pompiers représentent le premier service public de secours d'urgence de proximité. En cas de crise, les SPV sont la dernière ressource mobilisable pour assurer la montée en puissance et le déploiement dans la durée des forces de sécurité intérieure.

Pourtant, alors que leur nombre a diminué de près de 7 % au cours des quinze dernières années, celui des interventions des SIS a augmenté de plus de 20 % sur la même période et est appelé à rester durablement à un niveau élevé (vieillesse démographique, dérèglement climatique, menace terroriste, risques industriels, pandémies, etc.).

### **Une ambition : inventer le volontariat de sapeurs-pompiers du XXI<sup>ème</sup> siècle**

Le président de la République et le gouvernement ont pris des engagements afin de consolider le modèle du volontariat de sapeurs-pompiers et d'aller au-delà de la simple stabilisation des effectifs observée depuis 2015. Lors de son discours de remerciement aux forces mobilisées sur les feux de forêt et les ouragans, prononcé le 6 octobre 2017 à l'Élysée, M. Emmanuel MACRON déclarait :

*« Je défendrai farouchement le modèle reposant sur le volontariat des sapeurs-pompiers, qui n'est **ni du salariat ni du bénévolat**, mais j'ai aussi conscience que nous sommes arrivés à la fin d'un cycle, celui engagé par les travaux de la commission "ambition volontariat", présidée par Luc FERRY en 2009 et les dispositions ensuite engagées et adoptées en 2012-2013 pour en faciliter l'exercice. J'ai donc demandé au ministre de l'intérieur de mener une consultation élargie pour **arrêter sur la durée du quinquennat un plan innovant et ambitieux** concernant le volontariat.*

*Cette consultation s'appuiera sur vous, mais aussi sur des personnalités. Je souhaite que cette réflexion prenne en compte la **perspective du futur service national universel** que j'appelle de mes vœux et où les formes d'engagements qui sont les vôtres doivent pouvoir aussi s'inscrire et où la formation aux gestes de premiers secours [...] doit aussi trouver sa place par cette formation de base que chaque citoyen doit pouvoir acquérir. »*

---

<sup>9</sup> Sauf mention contraire, tous les chiffres sont tirés de l'édition 2017 (portant sur l'année 2016) des statistiques réalisées par la DGSCGC : <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Statistiques/Securite-civile/2016>.

<sup>10</sup> Les sigles utilisés sont développés en annexe n° 7 (p.86).

<sup>11</sup> Au nombre respectif de 40 600 et 12 300.

<sup>12</sup> Cumul des interventions de secours à victimes, d'aides aux personnes et des accidents de circulation.

Dans son allocution du 14 octobre 2017 au 124<sup>ème</sup> congrès national des sapeurs-pompiers de France, organisé à Ajaccio (Corse-du-Sud), le ministre d'État, ministre de l'intérieur, précisait :

*« Je veux vous réunir autour de personnalités représentatives de tout notre pays – parlementaires, élus locaux, membres des organisations patronales, chefs d'entreprises, sociologues, géographes – pour vous charger de formuler [...] des propositions audacieuses, pour **inventer le volontariat du XXI<sup>ème</sup> siècle**. Parce qu'ils auront une aura particulière, ils seront capables d'impulser un élan nouveau dans les institutions qu'ils représentent [...] C'est toute notre société qu'il faut mobiliser. Il faudra veiller [...] à ce que l'engagement comme SPV soit valorisé de l'école à l'université dans nos concours, dans l'entreprise. Vous le savez, il faut aujourd'hui **valoriser le corps des SPV** pour le renouveler. Il faut aussi le diversifier : mobiliser les habitants des quartiers populaires par exemple. [...] Tous ceux qui y vivent sont animés du désir d'être utiles, de la volonté de mettre leur énergie au service de la communauté nationale. Cela donnerait du sens à leur vie, leur permettrait un nouveau départ. Quel bel enjeu pour vous que de les attirer, de les former, de leur transmettre cet esprit civique qui vous anime au quotidien ! Car être sapeur-pompier, c'est aussi entrer dans une **école du devoir**.*

*Nous devons également relever le **défi de la féminisation**. Car si aujourd'hui, on parvient à recruter de plus en plus de femmes, on éprouve encore des difficultés à pérenniser leur engagement (une sur deux renonce au bout de cinq ans). La raison est connue : le volontariat est parfois difficilement conciliable avec une **vie familiale**. Peut-être dès lors, faudra-t-il envisager de nouvelles formes de volontariat, plus souples, plus flexibles, plus adaptées aux modes de vie modernes. C'est ce type de pistes que nous devons étudier.*

*Enfin, conformément au souhait formulé par le président de la République la semaine dernière, je veillerai à ce que nous puissions valoriser l'engagement comme sapeur-pompier volontaire dans le cadre du futur service national universel. Pour la **pérennité du modèle français de sécurité civile**, il s'agit évidemment d'une occasion exceptionnelle. Car il y a fort à parier, qu'une fois inscrits dans un parcours de sapeur-pompier volontaire, une part significative des jeunes citoyens concernés auront à cœur de prolonger l'aventure pour le bien collectif. »*

Ainsi, le 4 décembre 2017 à Méru (Oise), M. Gérard COLLOMB nous chargeait de la mission de réflexion dont le présent rapport rend compte :

*« Nous éprouvons des difficultés à recruter des SPV dans les milieux urbains, et notamment dans ces quartiers populaires où il nous faut capter ce qu'il y a de meilleur. [...] Le corps des sapeurs-pompiers compte encore trop peu de femmes – seulement 16 % au niveau national, 11 %, ici à Méru. Nous savons par ailleurs qu'un tiers des SPV choisissent, au bout de cinq ans, de ne pas renouveler leur engagement. [Ces signes] soulignent notre incapacité collective à nous adresser à certains publics. Ils disent quelque chose de la difficulté qu'il peut y avoir, pour les SPV, à concilier vie professionnelle, personnelle et familiale avec un engagement exigeant.*

*[...] **La société a évolué, le volontariat aussi doit changer.** [...] Il existe dans le monde économique beaucoup de chefs d'entreprise qui ont des solutions non seulement pour permettre de concilier vie professionnelle et engagement, mais aussi pour faire la promotion du volontariat. Dans le secteur associatif, des conseils de quartier, des associations d'éducation populaire qui cherchent à faire adhérer un certain nombre de jeunes aux valeurs de la République, ne demandent qu'à travailler, avec les sapeurs-pompiers, à cette promotion. Comment ne pas citer également l'éducation nationale ? [...] Je souhaite que vous organisiez ce grand débat autour de trois axes prioritaires :*

→ **Comment susciter de nouvelles vocations et diversifier le recrutement ?**

→ **Comment fidéliser les sapeurs-pompiers volontaires ?**

→ **Comment trouver les moyens de revaloriser l'engagement ?**

*[...] Je souhaite que des **idées innovantes** puissent émerger. Aujourd'hui marque la première étape d'une refonte en profondeur de notre modèle de volontariat. [...] C'est à partir de ces propositions, de cette mobilisation de toute la société française, que nous élaborerons ce nouveau plan. Sa présentation, lors du prochain congrès de la FNSPF, à Bourg-en-Bresse, en septembre 2018, constituera un moment clé pour la communauté de sécurité civile française, mais aussi, plus largement, pour tout le pays. »*

### **Une méthode : la consultation la plus large possible**

Les cinq personnalités qualifiées suivantes ont composé la mission volontariat :

- **Catherine TROENDLÉ**, sénatrice (Les républicains) du Haut-Rhin, vice-présidente du Sénat, vice-présidente de la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), présidente du conseil national des sapeurs-pompiers volontaires (CNSPV) ;
- **Fabien MATRAS**, député (La République en marche) du Var, membre de la CNSIS, ancien SPV au grade de caporal ;
- **Olivier RICHEFOU**, président (Union des démocrates et indépendants) du conseil départemental de la Mayenne, président de la CNSIS ;
- **Éric FAURE**, colonel de sapeurs-pompiers, président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) et de l'Œuvre des pupilles orphelins et fonds d'entraide des sapeurs-pompiers de France (ODP), directeur départemental des services d'incendie et de secours (DDIS) de la Seine-et-Marne ;
- **Pierre BRAJEUX**, vice-président du Mouvement des entreprises de France (MEDEF), président du MEDEF des Hauts-de-Seine, président-directeur général de *Torann France*, société de sécurité privée.

Son secrétariat a été assuré par la FNSPF (Benoît RINNERT, Guillaume BELLANGER) et la DGSCGC<sup>13</sup> du ministère de l'intérieur (Mireille LARREDE, Pierre BARSU et le lieutenant-colonel Sébastien ALVAREZ), que nous remercions pour leur appui.

Les membres de la mission ont alimenté leur réflexion d'une double manière. D'une part, entre le 13 décembre 2017 et le 11 avril 2018, ils se sont réunis pour dix après-midis de travail au Sénat, à l'Assemblée nationale, à la Maison des sapeurs-pompiers de France ou au ministère de l'intérieur.

Ces séances ont permis de mener l'**audition de près de 65 personnes**<sup>14</sup>, représentant l'ensemble des acteurs de la sécurité civile et de l'engagement citoyen. Les auditions se sont généralement déroulées suivant deux séquences : d'abord, une présentation liminaire par les intervenants, leur permettant de poser un diagnostic sur le volontariat de sapeurs-pompiers dans leur domaine de compétence et de formuler, le cas échéant, des propositions, puis un échange s'appuyant sur un questionnaire préalable.

<sup>13</sup> Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises.

<sup>14</sup> La liste complète des auditions est présentée en annexe n° 2 (pp.76-78).

D'autre part, la mission s'est appuyée sur une vaste consultation du public intéressé. Les sapeurs-pompiers de France ont été consultés du début à la fin de ses travaux, au moyen de **séminaires organisés en collaboration entre les services d'incendie et de secours (SIS) et les unions départementales (UDSP) et régionales de sapeurs-pompiers (URSP)**.

Ces séminaires, qui se sont tenus dans plus de la moitié des départements et auxquels ont souvent été conviés les élus locaux, ont réuni les dirigeants des SIS et des unions, les membres des commissions de SPV, les représentants au comité consultatif départemental des SPV (CCDSPV), des personnels féminins ou engagés au sein du service de santé et de secours médical (SSSM), etc. Trois rencontres à Paris, les 21 décembre 2017, 26 janvier et 30 mars 2018, ont permis au réseau associatif d'échanger et de se prononcer sur une synthèse de ces débats en région.

De son côté, le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, le Préfet Jacques WITKOWSKI, a réuni les directeurs de SIS pour un séminaire de travail sur cette thématique le 20 février 2018.

Les membres de la mission ont également tenu à effectuer des **visites de terrain** auprès des SPV :

- Olivier RICHEFOU s'est rendu les 31 janvier à Laval (Mayenne), 22 février à Saint-Brieuc (Côtes-d'Armor) et 6 mars 2018 à Alençon (Orne) ;
- Fabien MATRAS s'est rendu le 9 février en Avignon (Vaucluse) pour une réunion avec l'URSP Sud-Méditerranée, et le 14 mars 2018 au CSP de Rambouillet (Yvelines) pour une rencontre avec les personnels, les JSP et une visite des locaux et moyens ;
- à l'invitation de Catherine TROENDLÉ, M. Gérard LARCHER, président du Sénat, s'est rendu le 9 mars 2018 à Colmar (Haut-Rhin) ;
- Catherine TROENDLÉ et Éric FAURE se sont rendus, à l'invitation des sapeurs-pompiers de la Nièvre, le 27 mars 2018 à Nevers (Nièvre), où a également été abordé l'impact sur les sapeurs-pompiers de la fermeture des services d'accueil d'urgence de nuit de trois centres hospitaliers dans le cadre du programme régional de santé impulsé par l'agence régionale de santé (ARS) Bourgogne-Franche-Comté.
- Eric FAURE a animé des séquences d'échanges lors des réunions des instances associatives régionales de la FNSPF : 10 mars 2018 (Grand Est), 30 mars 2018 (Hauts de France + ex région Haute-Normandie), 7 avril 2018 (ex région Rhône-Alpes), 20 avril 2018 (ex région Aquitaine-Limousin) et 21 avril 2018 (ex région Poitou-Charentes).

Enfin, le présent rapport tient compte des résultats d'une **enquête en ligne**, conduite entre le 22 janvier et le 5 mars 2018. Ouverte à tous, sapeurs-pompiers ou non, elle a été largement relayée sur les réseaux sociaux propres à la mission et sur ceux de ses membres, permettant d'atteindre **23 773 réponses**.

### **Après trois « actes » de réflexions et de réformes pour les SPV, un nouveau cycle dans la structuration d'une politique publique nationale en faveur du volontariat**

Notre mission volontariat s'inscrit dans un contexte historique. Depuis une trentaine d'années en effet, plusieurs commissions et groupes de travail ont été consacrés au développement du volontariat. Il est possible de les rassembler en trois ensembles, initiateurs d'autant de cycles de réformes en faveur des SPV :

- Suite à la manifestation des sapeurs-pompiers à Paris, le 1<sup>er</sup> décembre 1990, ont été adoptées les lois du 31 décembre 1991<sup>15</sup> relative à la protection sociale des SPV en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service et du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers. La réflexion sur ce dernier texte a été accompagnée par la publication, en 1995, d'un livre blanc sur les SPV par la direction de la sécurité civile du ministère de l'intérieur et la FNSPF, ainsi que l'organisation, le 26 avril 1996, du premier symposium européen des SPV.
- En 2003, la mission « état des lieux et réflexion prospective », conduite par M. Jean-Paul FOURNIER, maire de Nîmes, préfigure l'adoption d'une nouvelle loi, celle du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. L'application de cette dernière a été favorisée par le plan d'action relatif à « la disponibilité des SPV pendant leur temps de travail », présenté en 2006.
- Des avancées ont ensuite été permises par les travaux de la commission « ambition volontariat », pilotée en 2009 par M. Luc FERRY, alors président du Conseil d'analyse de la société. Son rapport a conduit à l'adoption de la loi du 20 juillet 2011, dite MOREL-À-L'HUISSIER, relative à l'engagement des SPV et à son cadre juridique, prolongée par un « engagement national » autour de 25 mesures, signé en 2013 à Chambéry par le ministre de l'intérieur et les présidents de l'Assemblée des départements de France (ADF), de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF), de la FNSPF, de la CNSIS et du CNSPV. La loi du 27 décembre 2016, dite BACQUET, relative aux sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et aux SPV, complète cette séquence. Le sujet dépassant les clivages politiques, ces deux textes ont été adoptés à l'unanimité.

La présente mission ouvre un nouveau cycle. Le **125<sup>ème</sup> congrès national des sapeurs-pompiers de France, prévu à Bourg-en-Bresse (Ain) du 26 au 29 septembre 2018**, doit en être le point d'orgue avec l'annonce par l'exécutif des mesures de notre rapport qu'il retient, lesquelles devront ensuite être déclinées aux plans législatif, réglementaire et pratique.

*Ce rapport reproduit l'opinion de ses auteurs. Il n'engage ni les institutions au sein desquelles siègent ses membres, ni les formations politiques ou toute structure représentative dont ils seraient adhérents.*

---

<sup>15</sup> L'ensemble des références juridiques citées est explicité en annexe n° 8 (pp.87-88).



## **Partie I. – Le diagnostic**

L'expertise des personnalités auditionnées, la richesse des avis formulés par les sapeurs-pompiers de France lors des débats en région et par les 23 773 réponses à l'enquête en ligne, ainsi que notre propre connaissance du volontariat, permettent de mettre les propositions du présent rapport en perspective avec l'environnement sociologique des SPV, les évolutions de la société qu'ils protègent au quotidien comme en situation de crise, et les enjeux institutionnels qui régissent les SIS et leurs autorités de gouvernance.

### **1. – Le volontariat de sapeurs-pompiers et les valeurs de l'engagement**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, tel que modifié par la loi du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des SPV et à son cadre juridique, dispose que :

*« L'activité de sapeur-pompier volontaire, qui repose sur le volontariat et le bénévolat, n'est pas exercée à titre professionnel mais dans des conditions qui lui sont propres. Par son engagement, le sapeur-pompier volontaire participe, sur l'ensemble du territoire, aux missions de sécurité civile de toute nature, confiées principalement aux services d'incendie et de secours, et peut également exercer des missions ou remplir des fonctions particulières dans le cadre de l'organisation des services. »*

En amont de la question du cadre juridique, lequel sera traité *infra*, il convient de présenter les ressorts sociologiques du volontariat de sapeurs-pompiers, puis l'évolution de cet engagement citoyen.

#### **L'engagement aujourd'hui**

Alors que le président de la République souhaite engager une nouvelle réflexion sur la « société de l'engagement », il nous paraît important de décrire brièvement les continuités et les ruptures qu'illustre le volontariat de sapeurs-pompiers quant à l'investissement altruiste au service de la collectivité, que l'on observe tout particulièrement auprès des jeunes.

La cohésion de la société française repose pour une très grande part sur l'engagement quotidien, à titre bénévole ou en contrepartie d'un défraiement modique, de centaines de milliers de nos concitoyens dans des associations ou des services publics en matière d'éducation, d'aide sociale, d'assistance aux démunis, de soutien aux populations âgées, défavorisées, marginales, immigrées, d'action caritative ou humanitaire, de culture et de sport, de sécurité et de secourisme, etc. Sans le dévouement des bénévoles et des volontaires, engagés souvent sans compter leur temps, le secteur privé comme les administrations ne pourraient assurer seuls l'intégralité des fonctions sociales qu'ils remplissent.

À rebours du sentiment dominant selon lequel les sociétés occidentales seraient les victimes d'un désinvestissement des individus au profit d'un mode de vie purement égoïste, reposant sur la consommation plus que sur la vie en communauté, notre mission partage avec le préfet Yannick BLANC, président de l'Agence du service civique et haut-commissaire à l'engagement civique, et le général de division Gaëtan PONCELIN de RAUCOURT, secrétaire général de la Garde nationale et du Conseil supérieur de la réserve militaire, le constat d'un « *capital engagement fascinant dans notre pays* ».

Toutefois, nous sommes conscients de la volonté de beaucoup, et notamment des jeunes, de vivre leur activité volontaire ou bénévole comme un enrichissement libre, et non comme une contrainte.

Yannick BLANC, rappelant que « *les problèmes des sapeurs-pompiers sont ceux de tous nos concitoyens* », explique, d'une part, que tous ses interlocuteurs « *reconnaissent que le bénévolat pour des causes d'intérêt général fournit des formations de bon niveau aux personnes concernées, utiles dans d'autres cercles, mais [qu'] ils voient une différence dans le sentiment d'appartenance ou non à un mouvement. C'est le projet qui fait venir les bénévoles, pas l'argent. De plus en plus de directeurs des ressources humaines voient le même phénomène à l'œuvre chez les jeunes diplômés.* »

D'autre part, il estime que :

« *S'agissant des SPV, on peut probablement imaginer deux approches, l'une plus traditionnelle comparant l'engagement à l'entrée dans une famille, donc pour la vie ou presque, l'autre y voyant un choix individuel ne créant pas d'obligation à long terme, ou en tout cas ne demandant pas le même niveau d'investissement chaque semaine ou chaque année.* »

De son côté, le général PONCELIN de RAUCOURT, ancien commandant de la BSPP, rejette toute « *concurrence des dispositifs volontaires* » et fait part de son diagnostic d'une jeunesse disposée à s'investir pour ses prochains, mais dont l'engagement est volatile : « *ce que je veux, quand je veux, où je veux* ». Dès lors, les modalités souples de recrutement, appuyées sur des procédures dématérialisées et étalées sur toute l'année, ainsi que sur une offre opérationnelle variée, correspondant à la fois aux compétences et aux souhaits des réservistes qu'aux besoins de leur arme d'appartenance, expliquent en grande partie le succès rapide, aux plans quantitatif comme qualitatif, de la Garde nationale.

En outre, l'engagement massif de la population à la suite des tragiques événements qu'a connus notre pays depuis 2015, s'il témoigne de la vitalité des valeurs de la République, ne doit pas seulement durer le temps de l'émotion collective, mais s'inscrire dans le plus long terme.

Ces éléments ouvrent la voie à nos propositions conduisant à plus de souplesse et d'innovation dans le recrutement, la fidélisation et le *management* des SPV.

### **Les SPV, des citoyens engagés aux motivations variées**

Si l'ensemble des sapeurs-pompiers a en partage une forte envie de se dépasser dans une mission au service des autres, les ressorts de l'engagement des SPV mêlent à différents degrés l'attachement à un territoire et à sa population, la volonté de porter les premiers secours en cas d'urgence vitale ou de sinistre, la quête d'interventions techniques et physiques, ou encore la recherche d'un environnement marqué par la discipline, les traditions initiatiques et la camaraderie.

Dans une étude commandée par les membres de la commission « ambition volontariat » et l'ancienne direction de la sécurité civile, les sociologues Stéphane CHEVRIER et Jean-Yves DARTIGUENAVE analysaient la combinaison de ces motivations et identifiaient **quatre profils idéaux-typiques de SPV : le villageois, le militaire, le héros et le secouriste**<sup>16</sup>.

- Le villageois attribue une « *valeur affective forte* » à son territoire et estime remplir une « *mission tutélaire de protection des siens* ». Son engagement relève d'un « *acte identitaire* ».
- Le militaire s'identifie davantage à la Nation qu'à sa commune. Son choix de devenir SPV répond à son envie de s'intégrer au sein d'un corps en uniforme avec une hiérarchie claire.
- Le héros est habité par une « *passion de l'action* ». Généralement jeune, « *le volontariat n'est pour lui que le marche-pied vers le statut de professionnel* » ou vers un emploi de sécurité privée.
- Le secouriste, « *plus rare* » et « *plus nettement féminin* », souhaite se former aux techniques du secours d'urgence aux personnes. Il se compare volontiers aux professionnels de santé.

---

<sup>16</sup> S. CHEVRIER et J.-Y. DARTIGUENAVE, *Étude sur l'avenir du dispositif de volontariat chez les sapeurs-pompiers*, Mana – LARES, 2009.

Aucun SPV ne correspond à un profil unique. Par ailleurs, de nombreuses variantes se font jour, à l'image du néo-villageois, qui « *rejette l'ordre ancien marqué par une rigueur et une rigidité parfois excessives, par un manque de dialogue et de concertation, par un culte de la virilité et un certain sexisme* », du permanent ou du mercenaire, lequel « *multiplie les astreintes et les gardes postées* ».

Pour autant, force est de constater que **les effectifs de SPV ne reflètent pas encore la société française dans toute sa diversité, en termes de sexe, d'âge ou de catégorie socio-professionnelle**. Alors qu'elles représentent, d'après l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), plus de 50 % de chaque classe d'âge<sup>17</sup>, les femmes ne comptent que pour 17 % des SPV. La moyenne d'âge des volontaires (34 ans) est inférieure à celle de la population du pays (41 ans et 5 mois)<sup>18</sup> : les personnes de plus de 40 ans semblent estimer que le volontariat de sapeurs-pompiers n'est pas fait pour eux, alors que la stabilité que connaît souvent leur vie familiale et professionnelle devrait leur permettre une bonne disponibilité. Enfin, sur les 67 % de SPV dont l'activité est connue, 21 % sont par exemple ouvriers, 8,5% employés du secteur privé et 10,3 % employés du secteur public, tandis que seuls 1,9 % sont chefs d'entreprise ou cadres du secteur privé et 3,7 % cadres de la fonction publique<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> À l'exception des moins de 15 ans : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381474> (janvier 2018).

<sup>18</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381476> (janvier 2018).

<sup>19</sup> Édition 2016 (portant sur l'année 2015) des statistiques réalisées par la DGSCGC : <https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Statistiques/Securite-civile/2015>. Version expurgée des SPV, par ailleurs SPP (double engagement)

	<b>Hommes</b>	<b>Femmes</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>	<b>% sur les seules activités connues</b>
Agriculteurs exploitants	2 794	116	2 910	1,50%	2,26%
Artisans	3 532	172	3 704	1,91%	2,87%
Commerçants et assimilés	1 017	121	1 138	0,59%	0,88%
Professions libérales et assimilés	4 347	2 284	6 631	3,42%	5,14%
Professions intellectuelles et artistiques	295	69	364	0,19%	0,28%
<b>Professions individuelles</b>	<b>11 985</b>	<b>2 762</b>	<b>14 747</b>	<b>7,62%</b>	<b>11,44%</b>
Chefs d'entreprise (>10 pers)	522	40	562	0,29%	0,44%
Cadres d'entreprise	1 627	200	1 827	0,94%	1,42%
Professions intermédiaires adm. et com.s des entreprises	2 160	350	2 510	1,30%	1,95%
Techniciens	3 616	249	3 865	2,00%	3,00%
Contremaîtres, agents de maîtrise	1 956	341	2 297	1,19%	1,78%
Employés administratifs d'entreprise	6 119	1 387	7 506	3,88%	5,82%
Employés de commerce	2 794	605	3 399	1,76%	2,64%
Personnels des services directs aux particuliers	1 822	791	2 613	1,35%	2,03%
Ouvriers qualifiés	18 188	1 098	19 286	9,96%	14,96%
Ouvriers agricoles	862	46	908	0,47%	0,70%
Ouvriers non qualifiés	6 359	621	6 980	3,60%	5,41%
<b>Secteur privé</b>	<b>46 025</b>	<b>5 728</b>	<b>51 753</b>	<b>26,73%</b>	<b>40,14%</b>
Cadres de la fonction publique	3 590	1 204	4 794	2,48%	3,72%
Professions intermédiaires de la fonction publique et assimilés	5 775	2 043	7 818	4,04%	6,06%
Employés de la fonction publique	10 613	2 603	13 216	6,83%	10,25%
Militaires	4 258	481	4 739	2,45%	3,68%
<b>Secteur Public</b>	<b>24 236</b>	<b>6 331</b>	<b>30 567</b>	<b>15,79%</b>	<b>23,71%</b>
Retraités	2 221	51	2 272	1,17%	1,76%
Étudiants et lycéens	15 520	5 755	21 275	10,99%	16,50%
Chômeurs n'ayant jamais travaillé	657	165	822	0,42%	0,64%
Autres chômeurs	4 542	1 129	5 671	2,93%	4,40%
Inactifs divers (autres que retraités)	1 479	336	1 815	0,94%	1,41%
<b>Autres</b>	<b>24 419</b>	<b>7 436</b>	<b>31 855</b>	<b>16,45%</b>	<b>24,71%</b>
					<b>100,00%</b>
<b>Activité non connue</b>	<b>53 583</b>	<b>11 129</b>	<b>64 712</b>	<b>33,42%</b>	
<b>Total</b>	<b>160 248</b>	<b>33 386</b>	<b>193 634</b>	<b>100,00%</b>	

Édition 2016 (portant sur l'année 2015) des statistiques réalisées par la DGSCGC :  
<https://www.interieur.gouv.fr/Publications/Statistiques/Securite-civile/2015>. Version expurgée des SPV,  
par ailleurs SPP (double engagement)

## 2. – Le volontariat de sapeurs-pompiers au cœur des SIS (éléments endogènes)

Les sapeurs-pompiers, et notamment les 193 800 SPV, sont, de jour comme de nuit et sur tout le territoire, le premier rempart de la population face aux difficultés croissantes qu'elle rencontre.

### Les évolutions de l'activité des SPV depuis une trentaine d'années

Les années 1990 ont apporté deux grands changements aux sapeurs-pompiers. D'une part, la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours a procédé à la création, dans chaque département, d'un établissement public à caractère administratif placé sous la tutelle opérationnelle du préfet et la tutelle gestionnaire d'un conseil d'administration, présidé de droit par le président du conseil départemental ou son représentant.

D'autre part, cette décennie a vu s'accroître la diffusion des nouvelles technologies de l'information et de la communication dans l'ensemble de la société, lesquelles ont eu un impact important sur l'organisation des centres d'incendie et de secours (CIS).

Les incidences de ces nouveautés sur le volontariat de sapeurs-pompiers ont pu être analysées tant au plan du mode de sollicitation des effectifs qu'à celui de leur cadre d'activité :

*« Si nous pensons effectivement qu'une certaine forme de volontariat a vécu, nous ne saurions pour autant souscrire aux analyses par trop rapides faisant de l'individualisme l'ultima ratio d'une postmodernité porteuse, à terme, de la fin de tout collectif et de tout engagement envers autrui. [...] Le volontariat, loin d'être moribond, se recompose aujourd'hui sous l'effet d'une réorganisation des services d'incendie et de secours. Ce n'est donc pas à la fin d'un collectif auquel nous assistons mais à sa reconfiguration. »<sup>20</sup>*

Parmi les transitions qui ont culminé il y a environ 30 ans, figure le **passage d'une « rupture soudaine dans le déroulement ordinaire de la vie » du SPV par la sonnerie de la sirène à l'activation d'un bip sélectif**. La première ne correspondait pas seulement à une modalité technique d'appel des volontaires : entendue par toutes les personnes situées à sa portée, elle signalait la survenue d'un accident et manifestait l'importance de la présence des SPV sur un territoire donné, permettant une reconnaissance de ces citoyens engagés par l'ensemble de leur communauté sociale. Chaque SPV en astreinte se rendait alors à son centre de secours au cas où l'on aurait besoin de lui, avant de retourner à son lieu de travail ou son domicile dans l'hypothèse négative.

Quant à lui, le *bip* implique un rapport plus individuel aux interventions : d'un côté, le SPV alerté est certain de « décaler », dans la mesure où sa disponibilité personnelle a été prise en compte par un algorithme de départ et d'armement, mais de l'autre, seuls ses proches ou collègues immédiatement à sa proximité ont conscience de son départ. Cet outil, qui présente l'avantage tactique d'une gestion plus rationnelle des effectifs au quotidien, affecte donc néanmoins la dimension affective du volontariat.

Un autre glissement important est celui de la **professionnalisation progressive d'une fraction du volontariat**. Cette évolution percute de plein fouet le **bénévolat** qui, même si le terme est parfois perçu comme péjoratif parmi les sapeurs-pompiers, demeure constitutif d'une part importante de l'activité des SPV :

- Les 11 820 SPV engagés au sein des 1 240 centres de première intervention non intégrés aux SDIS (CPINI) ne perçoivent, pour la plupart, aucune indemnité horaire (IH) ;
- Une part de l'activité quotidienne ordinaire ne donne lieu pas lieu à indemnisation (entretien des espaces de vie en caserne, accueil du public, tâches administratives mineures, etc.) ;

<sup>20</sup> S. CHEVRIER et J.-Y. DARTIGUENAVE, « Autres figures et autres territoires : les recompositions du volontariat chez les sapeurs-pompiers », in *Espaces et sociétés* (n° 147), 2011.

- Les activités associatives, qui structurent historiquement la communauté des SPV au sein des amicales, des UDSP et URSP, de la FNSPF et de l'ODP, dont l'exercice est totalement bénévole, doivent aussi être citées à ce titre.

Si la confusion n'est pas possible sur le plan du cadre juridique, d'autres aspects opérationnels du volontariat contribuent à une professionnalisation relative :

- La technicité toujours accrue des missions implique un niveau d'exigence élevé au cours de la formation initiale (FI) puis des formations de maintien des acquis (FMA) des SPV ;
- Alimentée par l'éloignement croissant entre le domicile, le travail et la caserne de nombreux SPV, la pratique des gardes postées (périodes, généralement de 12 ou 24 h, au cours desquelles le sapeur-pompier est cantonné au sein de sa caserne au lieu de rester d'astreinte chez lui ou au travail), autrefois quasiment réservée aux SPP, s'est développée dans près d'un CIS sur sept ;
- La fréquence des interventions et le volume des indemnités horaires apparentent dans certains cas personnels le volontariat à un « job » d'appoint et permettent aux SPV de bénéficier d'une ressource financière complémentaire non négligeable pour leur famille<sup>21</sup>.

Dès lors, certains volontaires – par exemple, demandeurs d'emploi ou à qui leur activité professionnelle laisse, pour diverses raisons, une importante disponibilité – se voient ou sont vus comme des « SPP à temps partiel ». Compréhensibles au niveau individuel et bien souvent encouragées par l'encadrement des SIS pour des motifs de commodité de gestion, ces tendances doivent toutefois conduire les pouvoirs publics et les gestionnaires des SIS à la plus grande **vigilance et à une réaction au regard du risque de qualification de l'activité volontaire en salariat** et des SPV en travailleurs, en particulier sous l'effet du droit de l'Union européenne (voir *infra*).

### **Le soldat du feu, devenu premier acteur du secours d'urgence aux personnes**

Majoritaire au sein de la société et très valorisée parmi les sapeurs-pompiers eux-mêmes, l'image des « soldats du feu » ne représente qu'imparfaitement la réalité des missions des SIS aujourd'hui. En 2016, les sapeurs-pompiers ont réalisé 4 542 400 interventions, réparties comme suit<sup>22</sup> :

- 285 700 incendies, soit 6 % ;
- **3 793 800 secours d'urgence aux personnes (SUAP), soit 84 %** (dont 288 100 accidents de circulation et 3 505 700 secours à victime-aides à personne) ;
- 52 900 risques technologiques, soit 1 % ;
- 410 000 opérations diverses, soit 6 %.

La prégnance du SUAP, dans son acception large, fait des sapeurs-pompiers des généralistes du secours, avec une technicité accrue : avec la complexification des risques et l'augmentation des exigences de la population, les SIS sont passés d'une obligation de moyen à une obligation de résultat, laquelle renforce les difficultés pour les volontaires, qui cumulent leur activité citoyenne avec leur carrière professionnelle et leur vie familiale, très prenantes aussi.

<sup>21</sup> Malgré d'inévitables disparités individuelles, les SPV perçoivent mensuellement en moyenne 215 € d'indemnités.

<sup>22</sup> Source : Les statistiques des services d'incendie et de secours, DGSCGC, édition 2017 (chiffres 2016), pp.5-6.

## **Pression opérationnelle et impact de l'administration des SIS**

Depuis le début de la dernière décennie, la progression forte et continue du nombre d'interventions (+8% entre 2010 et 2016), conjuguée à la stabilité concomitante des effectifs de SPP (+0,7%) et à la baisse du nombre de SPV (-1,8%), a pour effet un accroissement régulier de la sollicitation et la pression opérationnelles pesant sur chaque SPV.

Celui-ci met sous tension notre modèle de secours et rend plus complexe, pour un grand nombre de SPV, la conciliation des temps de vie consacrés d'une part, à leur engagement, et d'autre part, à leur vie personnelle, familiale et professionnelle.

Dans le même temps, les témoignages recueillis lors des visites de terrain comme les résultats de l'enquête en ligne illustrent combien les SPV ressentent, à tous les niveaux (recrutement, formation, management...), la lourdeur administrative des SIS comme un frein à leur engagement. Nombre d'entre eux déplorent des pesanteurs bureaucratiques excessives, liées à une administration perçue comme vivant trop souvent pour elle-même, plutôt que pour les sapeurs-pompiers. Ils attendent qu'il soit remédié à cette situation.

### **Une difficulté à fidéliser durant les premières années d'engagement**

Selon les statistiques de la DGSCGC, la durée moyenne d'engagement d'un SPV est désormais de 11 ans et 8 mois. Ce chiffre est en constante évolution depuis 10 ans (il était de 9 ans et 11 mois en 2007). Toutefois, cette évolution masque une réalité : durant les 5 premières années d'engagement, entre 30 à 40% des engagements sont stoppés. Dans certains départements, le chiffre de 50% est atteint<sup>23</sup> et même dépassé.

Les conséquences sont importantes pour les SIS, d'une part, les coûts élevés d'arrivée d'un SPV (dépenses directes liées au recrutement, à l'habillement et à la formation) pénalisent financièrement des budgets déjà contraints et d'autre part, cela conduit à des « comportements de protection » en recrutant avec justesse en minimisant les risques. Cette situation est assurément un handicap pour un renforcement des effectifs.

Enfin, il est à noter que la durée moyenne d'engagement des SPV féminins est nettement inférieure à cette moyenne nationale : 7 ans et 7 mois en 2016 (1<sup>ère</sup> année de collation de cet indicateur par la DGSCGC).

## **3. – Le volontariat de sapeurs-pompiers, au centre des enjeux institutionnels (éléments exogènes)**

La politique publique de sécurité civile, et tout particulièrement les questions concernant les SPV, ne saurait être tenue à l'écart des transformations vécues par l'organisation institutionnelle de notre pays, tant elle est impactée par la contrainte pesant sur les finances publiques locales, l'évolution de la carte territoriale et l'acuité du débat entourant la qualification juridique des SPV pour la pérennité du modèle français de secours, menacé de rupture opérationnelle et financière.

### **Les SIS, service public ultime face aux profonds changements de la société**

Le service public d'incendie et de secours, qui repose à 79 % sur le volontariat, est mis à rude épreuve par les évolutions de notre société. La conjoncture sécuritaire vient aggraver depuis 2015 des changements structurels plus anciens et amenés à encore se creuser.

---

<sup>23</sup> Cf. sur ce point le dossier de séance de la réunion du CNSPV du 17 mars 2016.

Les sapeurs-pompiers, en majorité volontaires, sont pour ces raisons les **seuls acteurs de proximité du secours d'urgence aux personnes** dans de nombreuses zones.

D'abord, **notre pays vieillit**. D'après l'INSEE, « *l'âge moyen de la population résidant en France métropolitaine passerait à 45 ans en 2060, contre 41,2 ans en 2016 ; jusqu'en 2035, la proportion de personnes âgées de plus de 60 ans progresserait fortement* »<sup>24</sup>. Or, les personnes âgées sollicitent en tendance davantage les sapeurs-pompiers, car leur santé et leurs capacités de déplacement se dégradent. Un véritable réflexe de l'appel au 18 ou au 112 entraîne un nombre important d'interventions pour des missions qui, parfois, devraient relever d'autres organismes.

Ensuite, **les déséquilibres démographiques et les fractures territoriales se renforcent**. Si le géographe Jean-François GRAVIER identifiait dès 1947 une césure entre les grandes villes et les campagnes dans *Paris et le désert français*, force est aujourd'hui de constater que des zones péri-urbaines ou « rurbaines » se sont progressivement développées. Or, le maillage territorial des CIS s'est historiquement concentré sur les grandes villes, avec une part élevée de SPP, ou sur les territoires ruraux, avec une proportion plus forte, voire quasi-exclusive, de SPV. Les casernes sont relativement peu implantées dans les banlieues ou dans les communes qui ont soudainement gagné en importance au cours des dernières décennies. Préserver et augmenter le nombre de SPV, notamment en les recrutant dans toutes les régions et tous les milieux sociaux, c'est garantir une **réponse de secours la plus égalitaire possible**, à rebours de la logique qui prévaut à l'installation des professionnels de santé en exercice hospitalier ou libéral.

Cette nécessité d'une implantation forte et d'un recrutement diversifié est d'autant plus importante que le volontariat, issu historiquement de la Garde nationale, est réparti de manière nette et hétérogène : les deux tiers des SPV sont concentrés au nord-est d'une ligne imaginaire allant du Havre à Genève, et le volontariat est, pour ces raisons historiques, quantitativement moins présent dans l'ouest et le sud-ouest. Toutefois, un rééquilibrage est amorcé du fait du fort dynamisme démographique de ces territoires.

### **Les SPV, piliers d'une société plus solidaire, plus résiliente et plus engagée**

Essentiels au quotidien, **les SPV sont la dernière force mobilisable en cas d'événement exceptionnel**. Afin de gérer efficacement une crise sécuritaire, environnementale, sanitaire ou industrielle, les autorités ont besoin de pouvoir mobiliser en masse et de compter sur des personnels réactifs, disponibles et motivés, déjà formés et équipés. Dès lors, toute prise de conscience et toute initiative politique au plus haut niveau de l'État en faveur du volontariat de sapeurs-pompiers revient à pérenniser un modèle qui a fait des preuves pour assurer une **solidarité à l'échelle nationale** (par exemple, colonnes de renfort interdépartementales lors des feux de forêt en été) comme envers nos pays voisins : les SPV ont vocation, de fait, à fournir le **contingent français le plus volumineux et le plus opérationnel à la future force européenne de protection civile** (projet « RescEU »).

La loi de 2004 précitée dispose en son article 3 que : « *la politique de sécurité civile doit permettre de s'attaquer résolument aux risques en les anticipant davantage, de refonder la protection des populations et de mobiliser tous les moyens encourageant les solidarités* ».

Par conséquent, la stratégie de sécurité nationale face aux crises doit s'appuyer sur les SIS. Cependant, l'actualité a démontré qu'elle doit aussi reposer sur des citoyens plus résilients, dont l'article 4 de la même loi fait les premiers maillons.

---

<sup>24</sup> <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1906664?sommaire=1906743> (mars 2016).

C'est parce qu'ils savent que leurs interventions seront plus efficaces si les témoins directs d'un accident ou d'un sinistre ont adopté les bons comportements avant leur arrivée que les sapeurs-pompiers de France portent l'objectif de **former 80 % de la population aux gestes qui sauvent**, suivant les préconisations du rapport dit PELLOUX-FAURE de 2017<sup>25</sup>.

Ces deux contributions déterminantes des sapeurs-pompiers volontaires à la solidarité et à la résilience de la France correspondent depuis toujours à la **société de l'engagement** à laquelle le président de la République souhaite donner un nouveau souffle. Dès lors, ils sont légitimes et disponibles pour participer au **service national universel obligatoire (SNUO)** en cours de préparation, tant pour lui fournir un encadrement que pour y relayer leurs valeurs et leurs savoir-faire en vue de susciter des vocations pour le volontariat auprès des jeunes.

### **L'effet de la contrainte budgétaire**

Depuis la crise économique de 2008, l'objectif de maîtrise des dépenses et de réduction des déficits et de la dette publics est devenu une priorité au plus haut niveau de l'État, dans la double perspective de sauvegarder la compétitivité de la France et de respecter les engagements liés à l'appartenance à la zone euro.

Les sapeurs-pompiers dans leur ensemble sont concernés par les **tensions** qui en résultent **pour les finances publiques locales** : stagnation ou réduction des dotations en investissement matériel et foncier, asphyxie financière des départements chefs de file sous le poids des dépenses d'action sociale (allocations individuelles de solidarité, mineurs non-accompagnés, etc.), plafonnement des contributions du bloc communal au niveau de l'inflation, stagnation des effectifs et gel des rémunérations des agents publics s'agissant des SPP et des personnels administratifs et techniques spécialisés (PATS), accroissement de la sollicitation opérationnelle liée aux restrictions budgétaires et aux restructurations affectant d'autres services publics de sécurité ou de santé, en particulier l'hôpital, etc.

**Les SPV subissent tout particulièrement les effets de ces évolutions**, à travers la fermeture régulière des petits centres d'incendie de secours et une charge opérationnelle, des durées d'intervention et une demande de disponibilité toujours plus fortes, qui accroissent les contraintes pesant sur leur engagement et, corrélativement, posent de manière accrue, pour leurs employeurs, la question du coût de leur indisponibilité et, pour la société, celle de leurs effectifs.

### **Les conséquences des transformations de la carte territoriale**

Présents sur tout le territoire national et attachés à leurs bassins de vie locaux et à leurs communautés, les sapeurs-pompiers ont **historiquement** été **organisés à l'échelle communale**, jusqu'à ce que la loi de 1996 précitée regroupe chaque corps départemental<sup>26</sup> au sein d'un établissement public administratif, placé sous la double tutelle du préfet et du président du conseil d'administration (le président du conseil départemental, de droit, ou son représentant).

---

<sup>25</sup> *Rapport de la mission de préfiguration sur la généralisation au plus grand nombre de nos concitoyens de la formation aux gestes qui sauvent*, remis le 20 avril 2017 à Madame Juliette MÉADEL, alors secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargée de l'aide aux victimes :

<http://www.gouvernement.fr/remise-du-rapport-de-patrick-pelloux-et-eric-faure-a-juliette-meadel-sur-la-generalisation-au-plus>

<sup>26</sup> À l'exception des zones défendues par la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris et le Bataillon de marins-pompiers de Marseille, dont l'organisation militaire répond à une logique propre.

Cette « départementalisation » des SIS a été perçue, à tort ou à raison, par de nombreux maires, pourtant toujours investis du pouvoir de police, comme une volonté d'**altération du lien historique unissant les communes aux sapeurs-pompiers**, conduisant de leur part à un désengagement progressif de la gestion des SIS, aggravé par le plafonnement des contributions du bloc communal au budget de ces derniers.

De même, la constitution des corps départementaux et la structuration des établissements publics SDIS a souvent eu pour effet la mise en place de **procédures de gestion perçues par les SPV comme lourdes, bureaucratiques et éloignées des préoccupations du terrain**. En outre, les politiques de rationalisation du maillage territorial conduites par de nombreux SDIS ont entraîné **en vingt ans la fermeture de quelque 3 400 casernes**<sup>27</sup>, qui constituaient autant de lieu d'animation de la vie locale et de guichets de recrutement des sapeurs-pompiers volontaires.

22 ans après la loi de « départementalisation », **la quasi-totalité des maires** aujourd'hui en fonction n'a pas connu l'organisation communale d'où, pour nombre d'entre eux, une **méconnaissance spontanée du volontariat de sapeur-pompier** qui doit être compensée et intégrée dans la conduite nationale et territoriale de cette politique.

Si la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales n'ont pas concerné les SDIS, la dernière **réforme territoriale** a adapté leur organisation dans deux cas particuliers, qui préfigurent potentiellement d'autres évolutions :

- La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique, dite « MAPTAM », a débouché sur la création d'un service départemental-métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS) compétent sur le territoire de la métropole de Lyon et sur le département du Rhône ;
- La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « NOTRe », a entraîné, en cohérence avec la création de la collectivité territoriale unique, la transformation des deux SDIS de Corse en deux SIS avec cette dernière collectivité territoriale comme chef de file, et la création possible d'un établissement public d'incendie et de secours de Corse chargé de la gestion mutualisée des fonctions support.

En favorisant un fort développement des intercommunalités, ce bloc législatif a créé en outre un nouvel environnement institutionnel, qui doit être intégré dans la gestion de la politique départementale de promotion du volontariat en direction des employeurs publics.

Les SIS sont aujourd'hui financés à 58 % par les conseils départementaux et 42 % par les communes et établissements public de coopération intercommunale (EPCI), pour un total de 4,4 milliards d'euros.

**Toute modification apportée par le législateur aux compétences, à la délimitation géographique et aux finances des collectivités territoriales et des circonscriptions déconcentrées de l'État doit donc tenir compte de son impact immédiat sur l'exercice des sapeurs-pompiers.**

Simultanément, les remontées des territoires et l'enquête en ligne ont révélé que **l'État**, tête du réseau des SIS, était perçu comme demeurant **trop en retrait dans le pilotage et l'animation de la politique de soutien au volontariat**, alors même que cette force s'inscrit dans le cadre de sa compétence régaliennne.

**Une coopération renforcée entre les acteurs publics de la politique du volontariat (État, départements, bloc communal)** apparaît donc nécessaire au niveau départemental et au niveau national dans le cadre du comité des financeurs des SDIS.

---

<sup>27</sup> De 10 238 en 1996, le nombre de casernes a été réduit à 6 776 en 2016 (représentant 6 528 centres d'incendie et de secours).

## Des interrogations sur le cadre juridique des SPV

La force et la richesse historiques des sapeurs-pompiers de France viennent de la diversité de leurs effectifs : civils – professionnels et volontaires –, militaires, PATS œuvrent en pleine complémentarité, sans distinction de statut sur le terrain et avec le même but de protéger les personnes, les biens et l'environnement. Si des exemples de friction sont connus, notamment entre les SPP et SPV qui peuvent chacun avoir tendance à comparer, voire jalouser, les avantages de leur cadre d'activité respectif, **la mixité est dans la majorité des cas perçue comme une véritable chance**, et la vie de caserne comme les interventions opérationnelles contribuent à forger des liens entre femmes et hommes, non entre personnels ressortissant à telle catégorie juridique ou à telle autre.

Toutefois, en lien avec les transitions évoquées au point (1.) de la présente partie vers un exercice du volontariat toujours plus exigeant techniquement et demandant toujours plus de disponibilité pour faire face à des missions croissantes, un important débat juridique s'est cristallisé depuis une dizaine d'années autour de la potentielle application aux SPV des dispositions législatives et réglementaires relatives au salariat et au temps de travail.

Rigoureusement, les SPV français ne sauraient être assimilés à des travailleurs :

- Ils ne sont pas placés dans une situation de subordination hiérarchique, puisqu'ils s'engagent librement en tant que citoyens. Ils répondent simplement à une chaîne de commandement rendue nécessaire pour que les SIS assurent efficacement leurs missions ;
- Leur activité ne constitue pas du temps de travail, puisque, d'une part, ils indiquent personnellement et sans obligation leur disponibilité et puisque, d'autre part, plus de 85 % des CIS ont recours à l'astreinte, mode selon lequel le SPV est présent sur son lieu de travail ou de repos tant que son *bip* sélectif ne retentit pas, et vaque librement à sa vie professionnelle, familiale ou personnelle ;
- Enfin, les SPV ne perçoivent pas de rémunération comparable à un salaire du secteur privé ou un traitement de la fonction publique, mais une indemnisation, destinée à compenser les risques élevés qu'ils acceptent de prendre au service des autres et les charges que leur engagement fait peser sur le niveau de vie de leur foyer.

La loi du 20 juillet 2011 précitée, dite « MOREL-À-L'HUISSIER », dispose ainsi avec solennité et clarté, conformément à l'avis préalablement exprimé par le Conseil d'État que : « *l'activité de SPV qui repose sur le volontariat et le bénévolat, n'est pas exercée à titre professionnel mais dans des conditions qui lui sont propres* », et que « *l'engagement du sapeur-pompier volontaire est régi par la présente loi. Le code du travail comme le statut de la fonction publique ne lui sont pas applicables, sauf dispositions législatives contraires, et notamment les articles 6-1 et 8 de la présente loi. Les SPV sont soumis aux mêmes règles d'hygiène et de sécurité que les SPP* ».

À la suite de certaines initiatives syndicales, fondées sur la primauté du droit européen sur le droit national, certaines décisions contentieuses récentes tendent à appliquer aux SPV les dispositions de la directive dite « temps de travail »<sup>28</sup>. Le juge administratif national<sup>29</sup> et la Cour de justice de l'Union européenne<sup>30</sup> (CJUE) ont ainsi respectivement :

---

<sup>28</sup> Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

<sup>29</sup> Tribunal administratif de Strasbourg (2<sup>ème</sup> chambre), 2 novembre 2017, *Syndicat autonome des SPP et des PATS du Bas-Rhin*, n° 1700145, conclusions A. DULMET.

<sup>30</sup> CJUE (5<sup>ème</sup> chambre), 21 février 2018, question préjudicielle C-518/15, *Matzak contre ville de Nivelles* (introduite par la cour du travail de Bruxelles), conclusions É. SHARPSTON.

- Déclaré illégale la fixation, par un SDIS, à 2 850 heures du nombre d'indemnités horaires hors astreintes et à 50 du nombre de semaines d'astreinte pouvant être effectuées par un SPV<sup>31</sup> ;
- Estimé, dans le cas d'un SPV belge, (i) que « les États membres ne peuvent pas déroger, à l'égard de certaines catégories de sapeurs-pompiers recrutés par les services publics d'incendie, à l'ensemble des obligations découlant des dispositions de [la] directive [relative au temps de travail], [...] notamment [aux] notions de « temps de travail » et de « période de repos » ; (ii) qu'ils ne peuvent maintenir ou adopter « une définition moins restrictive de la notion de temps de travail que celle énoncée » par cette directive, (iii) que « le temps de garde qu'un travailleur passe à domicile avec l'obligation de répondre aux appels de son employeur dans un délai de 8 minutes [ainsi que l'astreinte, au sens français du terme, était définie par le règlement intérieur de la ville de Nivelles], restreignant très significativement les possibilités d'avoir d'autres activités, doit être considéré comme temps de travail », mais (iv) qu'ils ne sont cependant pas tenus de « déterminer la rémunération de périodes de garde à domicile telles que celles en cause au principal en fonction de la qualification préalable de ces périodes en tant que temps de travail ou période de repos ».

Le 6 octobre 2017<sup>32</sup>, le président de la République a exprimé sa volonté de « *défendre farouchement le modèle reposant sur le volontariat des sapeurs-pompiers, qui n'est ni du salariat ni du bénévolat.* »

Puis, s'adressant aux forces de sécurité intérieure le 18 octobre 2017<sup>33</sup>, le chef de l'État a annoncé :

*« Sur ce sujet du temps de travail, je dirai aussi très clairement que ma détermination est complète pour qu'aussi bien la gendarmerie que les militaires de manière plus générale ne soient pas concernés par la directive bien connue. Les choses sont claires, notifiées à qui de droit et seront portées jusqu'à leur terme. »*

Les militaires des forces armées et de la gendarmerie nationale ne sont pas les seuls agents concernés par cette problématique qui affecte l'ensemble des forces, civiles et militaires, recourant à l'engagement volontaire de citoyens dans le cadre de la sécurité nationale.

**Aussi, nous demandons au président de la République et au gouvernement d'exprimer une position politique déterminée auprès du Conseil de l'Union et de la Commission européenne pour exempter les sapeurs-pompiers volontaires de toute application de la directive sur le temps de travail.**

L'analyse des services juridiques du ministère de l'intérieur, non communiquée à la mission mais dont celle-ci a eu connaissance à travers un message diffusé par la DGSCGC sur le blog des directeurs départementaux des services d'incendie et de secours, et la doctrine convergent sur l'opportunité d'« *engager la modification à bon escient de la directive du 4 novembre 2003 pour qu'il soit mieux tenu compte autant des exigences du service public d'incendie et de secours, que de l'apport essentiel que le volontariat constitue pour ce dernier.* »<sup>34</sup>

<sup>31</sup> A été annulée « la décision du 19 mars 2013 par laquelle le président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Bas-Rhin a refusé de soumettre à cet organe une demande d'abrogation de la délibération n° 19 du 17 décembre 2009 fixant à 2 850 heures le nombre de vacations horaires hors astreintes et à 50 le nombre de semaines d'astreinte pouvant être effectuées par un sapeur-pompier volontaire ».

<sup>32</sup> Discours du président de la République aux forces mobilisées sur les feux de forêts et ouragans, prononcé le 6 octobre 2017 au palais de l'Élysée : <http://www.elysee.fr/declarations/article/remerciements-aux-forces-mobilisees-sur-les-feux-de-forets-et-ouragans>.

<sup>33</sup> Discours du président de la République aux forces de sécurité intérieure, prononcé le 18 octobre 2017 au palais de l'Élysée : <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-aux-forces-de-securite-interieure>.

<sup>34</sup> Commentaire de M. Xavier Prétot, conseiller à la Cour de cassation, doyen de la 2<sup>ème</sup> chambre civile, JCP/La semaine juridique, édition administrations et collectivités territoriales n°13, 3 avril 2018, pp.28-30.

En effet, et comme il est détaillé *infra*, l'application du statut de travailleur aux SPV et du droit commun relatif au temps de travail à l'ensemble des personnels des SIS entraînerait, si l'ensemble des volontaires devait être « engagés » comme agents publics à temps partiel, une augmentation des dépenses considérable, en raison des rémunérations et de la compensation des temps de repos par des rotations plus sévères entre les sapeurs-pompiers. Elle constituerait en outre un **biais important dans l'engagement altruiste** que souscrivent les SPV entraînant, au regard des conditions budgétaires tendues des collectivités<sup>35</sup>, une **diminution des effectifs et du maillage territorial, c'est-à-dire une profonde dégradation de la réponse de secours**, alors que la population en a de plus en plus besoin, au quotidien et en temps de crise.

Cette initiative doit s'inscrire en cohérence avec la réorientation engagée de l'Union européenne autour d'une Europe qui protège et la proposition (« RescEU ») de création d'une réserve opérationnelle au niveau européen, faite le 23 novembre 2017 par la Commission européenne, afin de mieux lutter contre le terrorisme et les catastrophes naturelles. Les prochaines élections européennes de mai 2019 sont aussi une opportunité pour porter une telle initiative.

#### 4. – Le volontariat sapeurs-pompiers, quel coût ?

Il est particulièrement difficile de chiffrer le coût du volontariat sapeurs-pompiers.

Toutefois, en croisant les différents chiffres mis à disposition par l'Etat (ministère de l'Intérieur – statistiques publiées par la DGSCGC), une estimation peut être établie.

Elle s'appuie sur les éléments suivants :

1) *Coût estimé de l'indemnisation : 556 M€ en 2015 (dernier chiffre connu).*

Ce chiffre concerne l'ensemble des indemnités horaires versées aux sapeurs-pompiers volontaires : activités opérationnelles, astreintes, gardes postées, formation, activités d'entretien en caserne, etc.

2) *Autres charges de gestion : hors charges de personnels, les autres charges de gestion des SIS représentent 18% des dépenses de fonctionnement des SIS (2016 : 4,133 milliards d'euros), soit 744 M€.*

Sur ce chiffre, quelle part peut être affectée au coût généré directement par les SPV (encadrement, formation, charge de gestion administrative, habillement) ?

En fonction de sa connaissance des territoires, la mission estime le chiffre à 1/3 de la totalité de ces charges de gestion, soit 248 M€.

3) *Dépenses induites en matière d'investissement.*

En 2016, les dépenses d'investissement des SIS représentent 711,4 M€.

Les dépenses directement induites pour les SPV pourraient représenter :

- 50% des dépenses immobilières (impact du maillage territorial) : 49,8 M€ ;
- 20% des dépenses de matériels et des autres équipements : 101 M€.

Soit une part d'investissement direct due aux SPV de 150,8 M€.

---

<sup>35</sup> En 2008, le ministère de l'intérieur estimait à 2,9 Mds€ le coût du remplacement des SPV par des professionnels nécessaire pour maintenir le niveau de sécurité des populations en cas de qualification des SPV comme travailleurs.

## Il en ressort une estimation du coût du volontariat à hauteur de 954,8 M€ par an.

Sur un budget 2016 global des SIS (Fonctionnement et Investissement) de 4, 844 Milliards d'euros, le volontariat représente 19,7% de ce coût global (pour effectuer 66% de l'activité opérationnelle des SIS).

*NB : ces éléments n'intègrent pas les prestations de fin de service (NPFR, allocation de vétérançe).*

### Conclusion de la partie I. – Faire un choix clair en faveur du volontariat comme un engagement altruiste

À l'aune de ces constats et de ces débats, le volontariat de sapeurs-pompiers est aujourd'hui confronté à un choix entre deux modèles, qui reposent sur des fondamentaux tout à fait différents s'agissant de la nature de l'activité des SPV, de leur profil et du volume de leurs effectifs.

Dans sa lettre de mission du 28 novembre 2017, M. Gérard COLLOMB souhaitait « *garantir un socle d'au moins 200 000 SPV, efficaces, motivés, bien formés et durablement engagés dans nos centres de secours* ».

Pour atteindre cet objectif, la France doit-elle s'orienter vers une professionnalisation à temps partiel du volontariat, ou renouveler les ressorts de l'engagement citoyen en élargissant le vivier de recrutement de SPV, en adaptant leurs missions et en faisant évoluer les modalités de leur sollicitation ?

#### Une professionnalisation à temps partiel du volontariat ?

La difficulté toujours plus grande des SPV à se rendre disponible la journée en semaine, d'une part, et les conséquences d'une application potentielle de la directive européenne sur le temps de travail de 2003 en l'état, d'autre part, tendraient à transformer les volontaires en professionnels à temps partiel.

Une telle évolution entraînerait pour les SIS un **véritable cercle vicieux**. En effet, le développement d'un statut de professionnel à temps partiel pour les actuels SPV aurait pour conséquence directe une augmentation des dépenses de personnel, insupportable pour les finances publiques locales. Cette tension sur la masse salariale serait alors compensée par une réduction des effectifs et un affaiblissement du maillage territorial, entraînant à leur tour un report de la sollicitation opérationnelle sur les SPV « travailleurs ». Malgré une diminution de la capacité à apporter une réponse de secours égalitaire en tout point de notre pays, les ex-volontaires verraient les exigences de leur aptitude médicale et de leur formation rehaussées, rendant *in fine* d'autant plus net leur statut salarié...

Une telle solution présente assurément certains points positifs, dont sa clarté juridique et le fait qu'un tel modèle peut fonctionner correctement à l'étranger, par exemple au Royaume-Uni. Cependant, une analyse comparée des différents modèles de secours (cf. annexe n°5) à travers la répartition des effectifs de sapeurs-pompiers entre professionnels, sapeurs-pompiers à temps partiel (« *part timer* ») et volontaires met en exergue **la faiblesse voire l'inexistence du volontariat dans les pays (Royaume-Uni, Irlande, Suède, Danemark, Chypre, Grèce) ayant créé un statut de sapeur-pompier à temps partiel. Ce dernier conduisant à l'éviction de la ressource SPV<sup>36</sup>.**

<sup>36</sup> CTIF (association internationale des SIS), *World fire statistics*, 2017 : [https://www.ctif.org/sites/default/files/ctif\\_report22\\_world\\_fire\\_statistics\\_2017.pdf](https://www.ctif.org/sites/default/files/ctif_report22_world_fire_statistics_2017.pdf), cf. annexe n° 5 p.71.

Par conséquent, **notre mission estime qu'une telle trajectoire doit être écartée** en raison de ses conséquences négatives, bien plus lourdes, et de sa contradiction fondamentale avec l'histoire et la nature de notre modèle de secours, la géographie de nos territoires, le niveau de la sollicitation opérationnelle courante des SIS et des menaces pesant sur les populations, ainsi que la volonté de construction d'une société plus inclusive autour des valeurs d'engagement entourant la création du futur service national universel obligatoire.

### **Un volontariat reposant sur un renouvellement de l'engagement citoyen.**

Acteurs engagés de la société, les sapeurs-pompiers de France ont le sens du service à la population chevillé au corps. Il apparaît par conséquent indispensable non seulement de préserver, mais aussi de renforcer le caractère altruiste du volontariat, engagement généreux basé sur la conciliation du don de soi et de la technicité, en élargissant et diversifiant ses rangs.

Cet objectif s'apparente ni plus ni moins à un retour aux sources du modèle républicain de secours.

Il s'agit là avant tout d'**un choix de valeurs**, celui d'une citoyenneté engagée au service d'une société plus solidaire et mieux protégée, mais aussi d'**un choix politique réaliste et résolu en faveur d'un service public de proximité à coût maîtrisé** : le modèle altruiste du volontariat, qui voit les sapeurs-pompiers volontaires français assurer 66% du temps d'intervention pour 19,7% du budget des SIS<sup>37</sup>, permet à notre pays de disposer de services de secours et de gestion des crises particulièrement efficaces, dont le coût par habitant<sup>38</sup> se situe dans la moyenne des pays européens mais pour un champ de missions sans équivalent.

Assurément, notre pays ne serait pas en capacité financière de maintenir demain ce niveau de service, s'il devait être assuré par des sapeurs-pompiers à temps partiel. En effet, le budget alloué à l'indemnisation des SPV (556M€) permettrait de disposer d'environ 48 000 sapeurs-pompiers contractuels à temps partiel (estimation construite sur la base d'une durée de travail équivalente à un tiers temps).

L'organisation actuelle permet de mobiliser quotidiennement :

- 13 800 sapeurs-pompiers, dont 4 692 SPV, en garde postée en journée et 11 200, dont 4 607 SPV, la nuit ;
- 20 600 sapeurs-pompiers (96% sont SPV) d'astreinte en journée et 29 200 (97% de SPV) la nuit.

Or, 48 000 sapeurs-pompiers à temps partiel (1/3 temps) en remplacement des seuls SPV en garde postée ne permettraient plus d'avoir ce même potentiel en garde postée. Les chiffres ci-dessus diminueraient de 12% en journée et de 15% la nuit<sup>39</sup>.

Quant au potentiel d'astreinte, il serait progressivement détruit par assèchement de la ressource volontaire.

Notre modèle de secours en serait ainsi profondément affecté sauf à en augmenter considérablement le coût.

---

<sup>37</sup> Voir supra Partie I – 4. Le volontariat sapeurs-pompiers, quel coût ?

<sup>38</sup> 81 €.

<sup>39</sup> 4 692 SPV en garde postée de jour et 4 607 la nuit représentent un potentiel de 3 394 135 gardes de 12h à l'année. L'emploi de 48 000 SP effectuant 45 gardes de 12h par an (1/3 temps de travail) conduit à un potentiel de 2 160 000 gardes de 12h à l'année. Cela ne permettra de positionner que 3 003 SP à temps partiel en journée aux côtés des SPP (contre 4 692 SPV) et 2 948 la nuit (contre 4 607 SPV).

Atteindre l'objectif d'un renouvellement citoyen exige cependant, entre autres moyens, un **allègement des contraintes pesant sur le recrutement et la formation** des SPV. Il ne s'agirait nullement de diminuer la qualité des interventions en acceptant des candidats « au rabais », mais d'**ouvrir l'accès à la ressource** et de s'adapter à la réalité et à la diversité des territoires et des missions.

La viabilité de ce modèle est étroitement corrélée à une **diminution de la charge opérationnelle** pesant sur chaque SPV, actuellement sans équivalent en Europe<sup>40</sup>, voire dans le monde. Ceci dépend d'un changement radical de paradigme et d'une action politique résolue en faveur d'une augmentation significative des effectifs de SPV, augmentation liée à la pérennité du maillage territorial des CIS.

Elle requiert de même une **initiative politique déterminée du Gouvernement auprès de l'Union européenne** pour exempter le volontariat de l'application de la directive européenne sur le temps de travail.

**Ces divers éléments conduisent la mission :**

- **à faire un choix clair en faveur d'un volontariat reposant sur un modèle altruiste, socle du modèle français de secours et de gestion des crises,**
- **à refuser la professionnalisation à temps partiel du volontariat,**
- **à demander au Gouvernement de prendre une initiative auprès de l'Union européenne pour exempter le volontariat de toute application de la directive sur le temps de travail,**
- **et à s'inscrire résolument dans une ambition de développement des effectifs.**

*Ces différents points seront repris en introduction de la seconde partie du rapport, consacrée aux préconisations, dont ils représenteront les quatre premières.*

---

<sup>40</sup> La charge opérationnelle moyenne demandée aux sapeurs-pompiers français, en quantité, est respectivement cinq, douze et quinze fois plus importante que celle de leurs homologues allemands, suisses et autrichiens. Source : étude du colonel (e. r.) Jean-François SCHMAUCH, *Évolution de l'équipement des SDIS en matière de véhicules et comparaison européenne*, pour l'IFRASEC, avril 2018.

## **Partie II. – Les préconisations**

Le président de la République et le ministre d'État, ministre de l'intérieur nous ont chargés de formuler des propositions concrètes, innovantes et ambitieuses pour susciter de nouvelles vocations, mieux fidéliser les SPV et renforcer leur reconnaissance par la communauté nationale.

Au regard des conclusions de la première partie du document de ce rapport, 4 propositions doivent être préalablement inscrites.

### **Proposition n° 1**

**Réaffirmer solennellement le volontariat comme un engagement altruiste, socle du modèle français de secours et de gestion des crises.**

### **Proposition n° 2**

**Refuser la professionnalisation à temps partiel du volontariat.**

### **Proposition n° 3**

**Demander au Gouvernement de prendre une initiative auprès de l'Union européenne pour exempter le volontariat de toute application de la directive sur le temps de travail.**

Les conséquences sociologiques, opérationnelles et budgétaires qu'emporterait une assimilation du volontariat au salariat rendent nécessaire une prise de position forte de l'État, en collaboration avec les pays dont les SIS reposent majoritairement sur des SPV et qui connaissent des difficultés similaires.

### **Proposition n° 4**

**S'inscrire résolument dans une ambition de développement des effectifs.**

\*\*\*\*\*

Cinq séries de mesures nous paraissent essentielles, qui sont autant de conditions pour revenir aux sources de l'engagement altruiste et réussir la massification des effectifs de SPV :

- Des dispositions destinées à faciliter l'intégration des SPV dans l'organisation opérationnelle issue de l'évolution des missions des SIS.
- Un effort franc en faveur de renforcement du volontariat, avec des leviers nouveaux :
  - La diversification des effectifs de SPV (femmes, populations des quartiers prioritaires de la politique de la ville, jeunes diplômés, quadragénaires, etc.) est une priorité ;
  - Pendant les trois premières années de leur engagement, ils pourraient être formés exclusivement au secours d'urgence aux personnes, avant de se voir ouvrir un droit à l'élargissement de leurs missions ;
  - Des mesures fortes en faveur des employeurs, publics et privés, de SPV ;
  - L'extension aux SPV des mesures d'attractivité des réservistes de la Garde nationale.

- La généralisation et la simplification des outils existants en faveur du volontariat, qu'ils relèvent de textes législatifs et réglementaires ou de la bonne pratique, mais dont la mise en œuvre demeure lacunaire, hétérogène, et/ou insuffisamment évaluée et pilotée ;
- Parce qu'elle est la juste contrepartie de leur engagement et est de fait prise en compte, par les SPV comme par leurs interlocuteurs publics et privés, l'indemnisation doit cesser d'être un tabou, tout en s'accompagnant de nouvelles régulations destinées, d'une part à éviter les détournements de procédure, d'autre part à mettre en cohérence la gestion de la ressource avec le modèle de volontariat retenu ;
- La création, en complément des SPV, d'une réserve de sapeurs-pompiers, dans une logique d'élargissement, de fidélisation et d'adéquation de la ressource aux besoins de la sécurité nationale dans les territoires (résilience des populations, gestion des crises, vie et cohésion de la communauté).

Remarque :

De très nombreuses pistes d'amélioration sont remontées auprès de la mission à la suite de ses visites de terrain et des séminaires organisés par les SIS et les Unions départementales et régionales de sapeurs-pompiers. Toutes n'ont pas pu faire l'objet d'une inscription formelle au sein des préconisations de ce rapport.

L'annexe n°4 reprend les éléments non intégrés, qui sont autant de suggestions de bonnes pratiques à l'attention des SIS.

## **1. – Faciliter l'intégration des SPV dans l'organisation opérationnelle et l'évolution des missions des SIS**

La mission estime en premier lieu nécessaire de **faciliter l'intégration des SPV dans l'organisation opérationnelle liée à l'évolution des missions des SIS**.

En effet, le choix du modèle opéré par notre pays pour le volontariat du XXI<sup>ème</sup> siècle ne saurait être décorrélé des importantes mutations rencontrées par les sapeurs-pompiers dans l'exercice de leurs missions.

Celles-ci sont de trois ordres :

### **1) La prépondérance croissante et durable des missions de secours d'urgence aux personnes**

Le resserrement de l'offre hospitalière, les difficultés de la permanence des soins et la concentration de l'activité des ambulanciers privés sur les activités rentables programmées font que les sapeurs-pompiers sont aujourd'hui, dans bon nombre de territoires, les seuls acteurs en capacité de répondre à la demande des populations. En milieu rural, ils en sont venus à suppléer l'intégralité des acteurs publics ou privés concernés, comme a notamment pu le constater la mission à l'occasion de son déplacement dans la Nièvre, département confronté au projet de fermeture de plusieurs services d'accueil des urgences de nuit dans le cadre du programme régional de santé impulsé par l'ARS de Bourgogne-Franche Comté. À cette occasion, elle a pu recueillir les vives inquiétudes suscitées quant au risque de rupture du volontariat face à l'accroissement incessant des temps de transport vers les hôpitaux (jusqu'à trois heures !) et à la récurrence de certaines interventions : accepté par les SPV lorsqu'il intervient épisodiquement, le relevage d'une personne âgée isolée est perçu nettement moins positivement lorsqu'il les contraint à intervenir pour la même personne de façon répétée en quelques jours, au détriment de leur vie professionnelle, familiale ou personnelle.

**Cette situation exige tout d'abord que l'ensemble des parties prenantes – à commencer par le ministère des solidarités et de la santé – intègrent et prennent en compte les faits qui conduisent aujourd'hui les sapeurs-pompiers, en majorité volontaires, à être désormais les premiers (et parfois les seuls !) acteurs de proximité dans les territoires en matière de secours d'urgence aux personnes.**

### **Proposition n° 5**

**Reconnaître et tirer toutes les conséquences, tant au niveau gouvernemental que territorial, du positionnement des sapeurs-pompiers comme premiers acteurs de proximité dans les territoires en matière de secours d'urgence aux personnes.**

La politique publique de secours d'urgence aux personnes et de l'aide médicale urgente fait actuellement l'objet, à la demande des ministres de l'intérieur et des solidarités et de la santé, d'une réflexion conjointe de la part des inspections générales de l'administration (IGA) et des affaires sociales (IGAS), afin d'évaluer la mise en œuvre du référentiel commun SIS-SAMU du 25 juin 2008, et de faire des propositions d'évolution, à laquelle il ne nous appartient pas de nous substituer.

Dans l'objectif de pérenniser et de garantir l'attractivité et la fidélisation du volontariat, notre mission estime toutefois de son ressort de recommander de tirer toutes les conséquences de la prépondérance de la mission de secours aux personnes, dans l'activité des sapeurs-pompiers, et de son caractère désormais structurant pour notre modèle de secours.

## Proposition n° 6

### Réduire la sollicitation des SPV pour les missions d'assistance aux personnes et celles effectuées par carences d'autres acteurs, en mettant en place des réponses adaptées.

La mission est consciente que l'ensemble des demandes de secours aux personnes adressées aux sapeurs-pompiers relèvent, dans l'esprit des requérants de l'urgence. Elle considère néanmoins que dans un souci de bonne administration, une distinction doit être établie entre les situations d'urgence réelle (lorsque la vie ou la santé de la victime sont menacés) et celles ressortant d'une urgence simplement ressentie. Ces dernières doivent donner lieu à des réponses adaptées (délais d'intervention, armements des engins, etc.), en mesure d'être déclinées localement en fonction des spécificités de chaque territoire. Elles doivent concerner prioritairement :

- les missions d'assistance aux personnes en détresse sociale ou psychologique ;
- les demandes d'interventions par carence des acteurs publics ou privés normalement compétents (transport sanitaire...), parallèlement à l'amélioration de l'indemnisation de ces missions.

L'objectif poursuivi doit être, clairement, de faire évoluer l'exercice de la mission pour faciliter l'exercice par les SPV de leur engagement et leur permettre de mieux concilier leurs temps de vie.

## 2) Le poids persistant de l'incendie dans la culture et l'imaginaire des sapeurs-pompiers

Les exigences, réelles ou supposées, liées à la lutte contre l'incendie continuent à peser sur l'engagement volontaire, alors même que la part de ces missions dans l'activité des SIS a très sensiblement baissé. Faut-il donc encore exiger que chaque sapeur-pompier soit un spécialiste de l'incendie ? Alors que ce dernier ne représente plus que 6 % des interventions des sapeurs-pompiers, sa part au sein des formations des volontaires ou de l'équipement des CIS dépasse les 50 %. À titre d'exemple, un fourgon pompe-tonne (FPT) pour les milieux urbains ou un camion-citerne feux de forêts (CCF) coûtent environ 200 000 euros HT, soit trois fois plus qu'un véhicule d'assistance et de secours aux victimes (VSAV – 65 000 euros HT).

Dès lors, une réflexion doit être engagée sur la pertinence et l'évolution d'un modèle qui se prive de potentielles recrues, soit parce qu'elles ont peur du feu, soit parce qu'elles sont déclarées médicalement inaptes à cette mission ou n'ont pas la disponibilité nécessaire pour suivre les lourdes formations, échouent aux évaluations de ces dernières ou encore ont des difficultés à en manier le matériel, comme les lances de 70 mm ou les appareils respiratoires isolants (ARI), pesant de 9 à 15 kg.

La mission s'interroge ainsi sur le bien-fondé de la construction même du cursus de formation à la lutte contre l'incendie. Ce cursus conduit à former à certains risques incendie qu'après obtention d'un module de base consacré aux feux de structures, alors que les compétences à acquérir pourraient l'être indépendamment les unes des autres. Il en est ainsi pour le module « équipier feux de forêts » qui pourrait devenir une spécificité pour les volontaires de certains SIS, sans pour autant suivre la lourde formation feux de structure (à l'instar de la formation des sauveteurs-secouristes des formations militaires de la Sécurité Civile - FORMISC).

## **Proposition n° 7**

**Si la lutte contre les incendies reste une mission essentielle des sapeurs-pompiers, il ne faut plus en faire un postulat pour le recrutement des SPV.**

**Proposition n° 7.1-Engager une réflexion visant à construire les formations à la lutte contre les incendies par modules spécifiques (par type de sinistre), complémentaires les uns des autres, et non comme un parcours progressif.**

L'enjeu de cette réflexion devrait permettre, compte tenu de la prégnance des feux de forêts et de l'importance des moyens de prévention et de lutte mobilisés, d'amener les départements exposés à ce risque de garder la possibilité d'y former leurs SPV dès les trois premières années de leur engagement, au titre de la dérogation prévue à la proposition n° 9.2.

### **3) Les transformations en cours du secours routier, induites par les évolutions technologiques des véhicules et les innovations dans le domaine des interventions d'urgence sur véhicules (IUV).**

Ces mutations conduisent à une élévation du niveau de technicité des interventions et des outils de désincarcération. Ces transformations ont rendu et continueront de rendre moins accessible la désincarcération, qui ressort de plus en plus de la compétence d'équipes spécifiques. Cette évolution, associée à la diminution forte des interventions pour ce type de sinistres depuis une quinzaine d'années, conduit ainsi les SIS à diminuer le nombre des véhicules de secours routier (VSR – Véhicule avec matériels de désincarcération).

A contrario, certains SIS s'équipent d'un autre type de véhicules, destinés à sécuriser l'intervention et à favoriser une extraction rapide d'un blessé de la route.

Dans ces conditions, le sapeur-pompier équipier-désincarcération au sein d'un VSR évolue vers un rôle de secouriste de la route, technicien en désincarcération doté de matériels et de compétences adaptés à la prise en charge rapide du blessé de la route.

## **Proposition n° 8**

**Dans le domaine du secours routier, inscrire majoritairement les SPV comme des secouristes d'urgence et du dégagement rapide du blessé de la route.**

## **2. – La nécessité d'une nouvelle ambition, portée par des mesures concrètes**

Au-delà de ces adaptations, une plus forte attractivité de l'engagement comme SPV et une fidélisation accrue du volontariat sont indispensables pour inverser l'érosion des effectifs et amorcer leur croissance, aujourd'hui nécessaire pour assurer la protection des populations et la résilience de notre pays face aux menaces et aux crises qui mettent en cause la sécurité nationale.

Cette ambition doit être matérialisée par des mesures nouvelles, innovantes et concrètes, qui témoignent de la mobilisation de la collectivité nationale autour de cet enjeu essentiel à la pérennité du modèle français de secours que constitue le volontariat de sapeur-pompier.

### **Proposition n°9**

#### **Créer un choc de recrutement en structurant l'engagement durant les trois premières années autour du secours d'urgence aux personnes (SUAP).**

La mission a conscience du caractère profondément innovant de cette préconisation qui consiste, pendant les trois premières années d'engagement, à ne former et solliciter les nouveaux SPV qu'exclusivement au SUAP et à certaines missions de soutien opérationnel (celles ne nécessitant pas de compétence liée à la lutte contre l'incendie).

Le SUAP représente en moyenne 84 % des missions des SIS, et jusqu'à 90 % dans certains départements. Pourtant, et comme évoqué *supra*, les actuelles exigences en termes d'aptitude physique et médicale<sup>41</sup> et de formation initiale conduisent à ne sélectionner que des candidats aptes à remplir l'intégralité des missions dévolues aux SIS. Le poids prépondérant de la lutte contre l'incendie dans ces différentes exigences physiques et formatives, comme dans le coût des équipements, apparaît comme un anachronisme paradoxal, compte tenu du faible poids et de la baisse tendancielle de la part relative de cette mission dans le nombre total d'interventions.

Cette proposition vise clairement à créer un choc de recrutement, en élargissant son vivier et en réduisant le taux d'abandon enregistré au terme des cinq premières années d'engagement, coûteux sur le plan humain et financier.

Afin de renforcer le volume et la diversité des effectifs, nous proposons d'alléger cette exigence d'aptitude pour les trois premières années d'engagement et de centrer la formation sur le SUAP, en assortissant cette mesure de quatre orientations indissociables :

- la reconnaissance d'un droit à diversification des compétences à l'issue des trois premières années ;
- la création d'un droit à dérogation des SDIS à ce principe, destiné à leur permettre de prendre en compte la spécificité des besoins des territoires ;
- l'octroi d'une exemption globale pour les JSP ;
- la possibilité pour tous les SPV d'accéder à un grade supérieur à celui de sergent même s'ils n'exercent pas l'ensemble des missions.

---

<sup>41</sup> Arrêté du 6 mai 2000 fixant les conditions d'aptitude médicale des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires et les conditions d'exercice de la médecine professionnelle et préventive au sein des services départementaux d'incendie et de secours.

**Proposition n° 9.1. – Au-delà des trois premières années, ouvrir pour ceux qui le souhaitent et le peuvent un droit à diversification des compétences.**

Après ce délai de trois ans, la possibilité, et non l'obligation, sera offerte de suivre des formations permettant d'acquérir de nouvelles compétences opérationnelles. Chaque SPV aura ainsi la liberté de choisir un cursus complet ou partiel, selon sa volonté, sa disponibilité et les besoins locaux.

L'expérience des départements ayant déjà mis en place ce dispositif révèle une forte majorité de SPV acceptant, après trois ans, de se former à l'incendie et dégageant de la disponibilité.

**Proposition n° 9.2. – Ouvrir aux SIS un droit à dérogation au principe édicté par la proposition n° 9, afin de tenir compte des besoins du territoire ou des capacités individuelles.**

Retenue dorénavant comme principe, la structuration de l'engagement autour du SUAP ne saurait toutefois s'appliquer de manière indiscriminée, et conduire à une inadaptation de la ressource aux besoins particuliers de certains territoires<sup>42</sup> ou à se priver de SPV désireux, compte tenu de leurs motivations et de leurs compétences, de se former d'emblée à l'incendie. Là encore, la souplesse et l'adaptabilité doivent prévaloir.

Nous proposons donc d'assortir ce nouveau principe d'un droit à dérogation pour les SIS.

**Proposition n° 9.3. – Permettre aux JSP d'être opérationnels, au plus vite, pour l'ensemble des missions.**

Une dérogation doit naturellement être prévue pour les candidats titulaires du brevet national de JSP, déjà formés à l'ensemble des missions, et dont l'engagement opérationnel peut et doit être rapide, afin d'entretenir leur motivation et d'enrichir la ressource.

**Proposition n° 9.4. – Permettre à tous les SPV (y compris ceux qui ne s'investissent que dans le SUAP) un accès aux grades supérieurs à celui de sergent, indépendamment de la nature des missions exercées.**

Par cohérence avec la proposition n°9, il convient de supprimer le verrou réglementaire empêchant les SPV non polyvalents d'accéder à une fonction supérieure à celle de chef d'agrès une équipe et à un grade supérieur à celui de sergent<sup>43</sup>. Un SPV formé uniquement au SUAP doit pouvoir ainsi, par exemple, être nommé à un grade d'adjudant voire d'officier, afin d'exercer la fonction de chef de centre.

---

<sup>42</sup> Cf. à cet égard la proposition n°7.1 relative aux SIS exposés au risque feux de forêts.

<sup>43</sup> Décret n° 2013-412 du 17 mai 2013 relatif aux sapeurs-pompiers volontaires.

### **Impact financier de la proposition n° 9**

#### Pour un SDIS d'Ile-de-France de Catégorie A :

*Les démissions durant les premières années représentent :*

- *durant les 3 premières années après recrutement : 35,5% des volontaires ;*
- *durant les 5 premières années : 50% des volontaires.*

En 2017, au sein de ce SDIS, le coût d'un SPV, depuis sa 1<sup>ère</sup> rencontre à la caserne jusqu'à sa totale opérationnalité pour toutes les missions, s'élève à 6 807€ (habillement, coût de formation, indemnités horaires de formation, visites médicales et coût de gestion du recrutement).

Dans l'hypothèse où, durant les 3 premières années, un nouvel SPV ne serait formé qu'à la mission SUAP (plus les activités de soutien), le coût se chiffre alors à 3 426€.

#### Pour un SDIS du sud de la France de Catégorie A :

*Les démissions durant les premières années représentent :*

- *durant les 3 premières années après recrutement : 51,6% des volontaires ;*
- *durant les 5 premières années : 61,6% des volontaires.*

Les coûts notés ci-dessus sont respectivement de 7 448€ (SPV toutes les missions) et de 3 506€ (SPV mission SUAP).

#### Pour un SDIS de l'Ouest de la France de Catégorie B :

Les coûts notés ci-dessus sont respectivement de 4 607€ (SPV toutes les missions) et de 2 910€ (SPV mission SUAP).

\*\*\*\*\*

Dans ces trois exemples, il y a approximativement une diminution de 50% du coût de recrutement d'un SPV, pour deux SDIS, et de 35% pour le troisième.

« L'économie » réalisée durant les 3 première année doit ainsi permettre :

- de recruter d'autres SPV (dans une logique d'augmentation des effectifs),
- de financer la formation incendie pour ceux qui la feront,
- de diminuer le risque financier lié aux démissions.

### **Proposition n°10**

#### **Engager une action résolue en faveur de la féminisation des effectifs.**

Une action prioritaire doit être initiée pour que les SPV, qui ne représentent guère que 10 % des composantes de la population, soient issus demain et reflètent la société française dans toute sa diversité (territoires, milieux sociaux, classes d'âge, origines).

Cette mutation doit viser en premier lieu à renforcer la présence des femmes en leur sein.

Alors qu'elles forment de la moitié de la population, les femmes n'ont été autorisées à devenir sapeur-pompier qu'en 1976<sup>44</sup> et ne représentent aujourd'hui que 17 % de leurs effectifs civils - soit une proportion inférieure aux armées, à la gendarmerie et à la police nationales. Nul ne peut se satisfaire de cette situation.

Il importe donc de reprendre et de parachever la mise en œuvre du plan d'action de 2016 en faveur de la féminisation des effectifs<sup>45</sup>.

**Proposition n° 10.1. – Décliner et intensifier le plan d'action de 2016 en faveur de la féminisation des effectifs.**

Plus fondamentalement, il est nécessaire de bouleverser en profondeur nos habitudes.

**Proposition n° 10.2. – Modifier les comportements.**

Il convient ainsi :

- Dans le cadre du travail nécessaire sur l'image du sapeur-pompier (*cf. infra* p. 41), de briser les stéréotypes et de cesser, dans les supports de communication sur les SPV, de présenter les femmes comme « mères de famille » alors qu'est cité le métier principal des hommes ;
- De refuser et dénoncer tout propos ou comportement inapproprié, harcèlement ou agression à caractère machiste ou sexiste, et de protéger les victimes de tels agissements ;
- D'adapter les locaux (vestiaires, dortoirs, amicale, etc.) et les équipements, actuellement prévus pour une morphologie masculine, voire athlétique (patron des tenues, poids des outils, etc.) ;
- De mettre fin aux pratiques observées de suspension de l'engagement des SPV féminins pendant leur congé maternité ;
- De promouvoir l'accès du personnel féminin aux postes à responsabilités.

En définitive, il faut arrêter de « bien vouloir recruter des femmes, mais à la seule condition qu'elles soient des hommes ».

**Proposition n°11**

**Intensifier le recrutement en direction des quartiers prioritaires de la politique de la ville.**

La part des jeunes issus des quartiers prioritaires au sein des SPV n'est pas actuellement mesurée. Cependant, il apparaît clairement une sous-représentation de ces populations dans les rangs des SPV.

Dans ce domaine également, un changement de pratiques et une plus grande ouverture semblent nécessaires, pour permettre à ces jeunes issus de la diversité de s'engager pour autrui et pour changer les regards de la population de ces quartiers sur les sapeurs-pompiers lors de leurs interventions.

Plusieurs mesures pourraient y contribuer utilement :

- **Proposition n° 11-1.** – Intégrer un sapeur-pompier dans les conseils citoyens des quartiers prioritaires de la politique de la ville, pour appuyer la diversification du recrutement en direction de ces quartiers ;

---

<sup>44</sup> Décret n°76-1007 du 25 octobre 1976 portant réglementation d'administration publique pour l'organisation des corps de sapeurs-pompiers et statut des sapeurs-pompiers communaux.

<sup>45</sup> À ce jour, seul une vingtaine de SIS a pris des délibérations pour décliner ce plan d'actions (source : DGSCGC).

- **Proposition n° 11.2.** – Impliquer les sous-préfets chargés de la politique de la ville issus des quartiers comme ambassadeurs du volontariat ;
- **Proposition n° 11.3.** – Lancer, *via* le réseau des sous-préfets, des expérimentations dans des casernes de sapeurs-pompiers implantées en quartiers prioritaires ;
- **Proposition n° 11-4.** – Mobiliser le réseau des délégués des préfets pour des actions de sensibilisation en milieu scolaire ;
- **Proposition n° 11.5.** – Utiliser le réseau des médias de quartier financé par la politique de la ville pour sensibiliser les jeunes des quartiers prioritaires au volontariat.
- **Proposition n° 11-6.** – Encourager, y compris financièrement, la création de sections de JSP dans ces quartiers.
- **Proposition n° 11.7.** – Promouvoir le service civique des sapeurs-pompiers dans ces quartiers ;
- **Proposition n° 11.8.** – Établir un lien avec les ministères de l’emploi et des outre-mer pour faire des EPIDE<sup>46</sup> et des RSMA<sup>47</sup> des viviers de SPV ;

La création, sous l’égide du Conseil national des SPV, d’un groupe de travail associant le Commissariat général à l’égalité des territoires (CGET) serait de nature à favoriser leur déclinaison.

### **Proposition n°12**

**Mener, à l’instar des autres acteurs de l’engagement (ex. : service civique) et forces citoyennes de sécurité nationale, des campagnes régulières et ambitieuses de communication (télévision, web, réseaux sociaux) en faveur du recrutement des SPV véhiculant une image conforme à la réalité de leur activité, grâce à la mutualisation des moyens de l’État et des SIS.**

Les résultats de l’enquête en ligne, les remontées des unions de sapeurs-pompiers et les rencontres conduites sur le terrain par la mission font ressortir de façon quasi-unanime le constat de l’insuffisance des campagnes de communication actuellement menées en faveur du recrutement des SPV.

Plusieurs critiques – qui sont autant de voies d’amélioration – sont portées à l’appui de ce diagnostic :

- La dilution des moyens et des actions conduites en la matière par l’État et les collectivités territoriales à travers les SIS, source de perte d’efficacité et de cohérence ;
- L’insuffisante implication de l’État dans ces campagnes pourtant en rapport avec la sécurité nationale : à cet égard, la sollicitation financière du réseau associatif des sapeurs-pompiers pour assurer le bouclage budgétaire du film réalisé en 2017 témoigne d’une situation sans équivalent parmi les forces de sécurité, unanimement déplorée par les sapeurs-pompiers et à laquelle il convient de remédier ;
- Le décalage observé entre l’image des sapeurs-pompiers couramment véhiculée dans les médias nationaux, centrée sur les sapeurs-pompiers des grandes unités métropolitaines – en particulier militaires : BSPP, BMPM – et les stéréotypes précités du héros et du militaire, en décalage avec le profil et la nature réels de l’activité des sapeurs-pompiers de France.

<sup>46</sup> Etablissements pour l’insertion dans l’emploi.

<sup>47</sup> Régiments du service militaire adapté.

Dans ces conditions, il apparaît nécessaire de conduire dans les médias nationaux (télévision, web, réseaux sociaux) des campagnes annuelles de recrutement des SPV analogues à celles menées en faveur des acteurs de l'engagement (ex. : service civique) et des autres forces citoyennes de sécurité nationale (armées, police, gendarmerie).

Ces campagnes, basées sur la mutualisation des moyens de l'État et des SIS, devront véhiculer une image conforme à la réalité plurielle de l'engagement des SPV et être orientées vers les cibles prioritaires définies dans le cadre de la politique nationale de diversification du recrutement.

### **Proposition n°13**

#### **Aller davantage au contact des publics potentiels à travers les actions de prévention et d'éducation du citoyen face aux risques.**

Alors que les sapeurs-pompiers sont la force de sécurité la plus intégrée à la population, ils en restent très largement méconnus, malgré la confiance que cette dernière leur porte, comme le montrent les études d'opinion successives.

Pour sortir de ce paradoxe, les sapeurs-pompiers doivent sortir davantage de leurs casernes et se rendre au contact des publics potentiels (Education nationale, enseignement privé, activités périscolaires, universités et grandes écoles, congrès, foires, salons de l'emploi, réseaux consulaires...), afin de promouvoir les différentes formes d'engagement en leur sein.

Les actions des SIS et du réseau associatif sapeurs-pompiers en matière de prévention et d'éducation du citoyen face aux risques, et notamment les formations aux gestes qui sauvent, constituent autant d'opportunités en la matière.

### **Proposition n°14**

#### **Faire du futur service national universel obligatoire un levier de promotion de l'engagement et de diversification du recrutement de SPV.**

Dans la même logique, le service national universel obligatoire (SNUO), souhaité par le président de la République, est une opportunité majeure pour sensibiliser les jeunes au volontariat de sapeurs-pompiers, susciter des vocations au sein de toutes les régions et tous les milieux sociaux, et permettre à des catégories de population actuellement peu représentées (étudiants, cadres, jeunes des quartiers urbains et périurbains, hommes et femmes) d'enrichir le corps des sapeurs-pompiers de leur volonté d'engagement.

L'ensemble des acteurs de la communauté des SIS doit se saisir de cette opportunité et se mobiliser pour : (i) promouvoir l'engagement comme sapeur-pompier auprès de la jeunesse en participant à travers l'encadrement de la partie de tronc commun du SNUO et (ii) accueillir en son sein de jeunes engagés du service national, vivier de futurs SPV.

En contrepartie, la mise en place d'une équivalence pour les jeunes de plus de 12 ans déjà engagés comme JSP ou jeunes SPV doit contribuer à faire du SNUO un vecteur de reconnaissance de l'engagement comme sapeur-pompier.

### **Proposition n°15**

**Doter le Conseil national des SPV des outils statistiques et sociologiques lui permettant d'analyser les évolutions de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires pour en adapter les politiques de recrutement, de fidélisation et de reconnaissance.**

Dans le cadre de ses travaux, la mission a souffert du manque de données statistiques et sociologiques complètes et actualisées lui permettant d'évaluer précisément la situation du volontariat. Ainsi, une meilleure connaissance du volontariat à travers une base de données performante apparaît nécessaire, en complément des statistiques annuelles élaborées par la DGSCGC en lien avec les SIS, pour cerner les évolutions des motifs de l'engagement comme SPV, anticiper les causes de rupture ou de non-renouvellement de l'engagement, piloter la diversification du recrutement, adapter les mécanismes de fidélisation et renforcer les vecteurs de reconnaissance.

En complément, les comités consultatifs départementaux des sapeurs-pompiers volontaires (CCDSPV) doivent voir leur rôle évoluer pour devenir des relais territoriaux du Conseil national des SPV en étant déchargés des missions de gestion courante qui tendent à les réduire à de simples chambres d'enregistrement, telles que l'examen des engagements favorables ou des inscriptions aux formations.

Simultanément, les comités de centres doivent être systématiquement créés et positionnés comme instances consultatives de premier niveau pour les actes de gestion de proximité, permettant par là même de favoriser l'implication essentielle des élus communaux et intercommunaux.

### **Proposition n°16**

**Permettre aux SIS de bénéficier de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) pour le financement des casernements.**

Malgré les importants efforts effectués en matière bâtementaire depuis la « départementalisation », bon nombre de centres d'incendie et de secours demeurent inadaptés à l'accueil de sapeurs-pompiers féminins. Or, la réhabilitation ou la construction de nouveaux casernements est un levier important de recrutement et de fidélisation de SPV. Il convient dès lors de prévoir expressément, à l'instar des collectivités territoriales pour les bâtiments de la gendarmerie, l'éligibilité des SIS à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) pour le financement de la rénovation de leurs casernes.

### **Proposition n°17**

**Attribuer aux SPV les mêmes mesures d'attractivité qu'aux réservistes de la Garde nationale.**

Issus historiquement de ce dispositif, les sapeurs-pompiers n'ont pas compris et ont mal vécu le choix opéré de ne pas les intégrer à la Garde nationale reconstituée en 2016, à la suite des attentats terroristes de Paris et Saint-Denis, Nice et Saint-Étienne du Rouvray, entre les réserves opérationnelles des armées, de la police et de la gendarmerie nationales.

Tout en respectant le choix politique de limiter le périmètre de cette Garde aux forces civiles et militaires en armes, il convient de corriger les effets préjudiciables causés par la mise à l'écart des SPV de l'impulsion politique donnée à de nouvelles mesures d'attractivité propres à permettre d'atteindre les objectifs de montée en puissance des effectifs de ces réserves.

Compte tenu de la très forte similitude de ces différentes formes d'engagement citoyen, centrés sur le port de l'uniforme et le service de la sécurité nationale, la mission préconise, dans un souci d'équité et afin d'éviter tout effet d'éviction de la ressource, d'attribuer par principe aux SPV, pour le passé et pour l'avenir, les mêmes mesures d'attractivité qu'aux réservistes de la Garde nationale.

Cette proposition, qui répond à une très forte attente des sapeurs-pompiers<sup>48</sup>, aurait pour impact immédiat l'instauration, au bénéfice des SPV et notamment les plus jeunes, de mesures telles qu'une participation au financement du permis de conduire, une allocation d'études ou une prime de fidélité<sup>49</sup>.

### Proposition n° 18

Au-delà des dispositifs existants, perçus comme méconnus, trop complexes et insuffisamment incitatifs, il convient de **prendre des mesures fortes pour inciter les employeurs, publics et privés, à recruter en leur sein des SPV et à favoriser leur disponibilité pendant leur temps de travail, et de les promouvoir.**

De l'avis unanime, l'efficacité de ces mesures est directement liée à leur simplicité et aux actions de communication mises en place pour les faire connaître. C'est pourquoi nous préconisons de :

- **Proposition n° 18-1.** – Prévoir un mécanisme, fiscal ou social, de compensation de charges plus attractif que les actuels dispositifs (le mécénat<sup>50</sup>, limité aux seules entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés, et la subrogation), en contrepartie de la disponibilité des SPV pendant leur temps de travail. Pour être efficace, cette mesure devra bénéficier à l'ensemble des entreprises privées, y compris celles de l'économie sociale et solidaire (associations, mutuelles, fondations, coopératives...), aux travailleurs indépendants et aux professions libérales.
- **Proposition n° 18-2.** – Majorer les dotations budgétaires et/ou réduire les contributions aux SIS des collectivités publiques de manière significative pour les inciter à recruter des SPV et à les libérer pour leur engagement opérationnel ;
- **Proposition n° 18-3.** – Généraliser la prise en charge par les SIS de la protection sociale des SPV employés dans la fonction publique, en modifiant la loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service : actuellement, la prise en charge des accidents de service d'un SPV fonctionnaire est de la compétence de son autorité d'emploi.

Cette situation obère l'emploi de SPV relevant des fonctions publiques, en particulier hospitalière et territoriale. L'attention de la mission a notamment été appelée sur la situation des communes, nombreuses à ne pas comprendre d'être financièrement pénalisées, en termes d'assurance, en cas d'accident d'un de leurs agents SPV. Si le niveau de couverture doit demeurer celui octroyé au fonctionnaire pour ne pas léser le SPV, sa prise en charge doit être transférée au SIS. Une modification législative semble nécessaire afin de lever ce frein au recrutement.

---

<sup>48</sup> 93,8% des répondants à l'enquête en ligne ont exprimé une telle attente.

<sup>49</sup> Décret n° 2017-328 du 14 mars 2017 portant création d'une prime de fidélité et d'autres mesures d'encouragement au profit des réservistes de la Garde nationale et arrêté du même jour pris pour son application.

<sup>50</sup> Limité depuis 2005 aux seules interventions opérationnelles, le bénéfice de ce régime a été étendu par une instruction du 3 janvier 2018 au *Bulletin officiel des finances publiques et des impôts* à la mise à disposition de salariés pendant les heures de travail pour les activités de formation nécessaires à la réalisation de leurs missions de sapeurs-pompiers. Il ouvre droit pour ces employeurs à une réduction d'impôt égale à 60 % de son montant dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires.

<http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/6476-PGP.html?identifiant=BOI-BIC-RICI-20-30-10-20-20180103>

- **Proposition n° 18-4.** – Créer des dispositifs de remplacement de ressources, en particulier pour les salariés de très petites ou petites et moyennes entreprises (TPE/PME), artisans, travailleurs indépendants, libéraux, agriculteurs, etc. contre les pertes d'exploitation en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service commandé ;
- **Proposition n° 18-5.** – Protéger les SPV eux-mêmes chefs d'entreprise ou travailleurs indépendants des secteurs précités ;
- **Proposition n° 18-6.** – Encourager l'insertion de mesures favorables à la disponibilité des SPV dans les conventions collectives et les accords d'entreprise ;
- **Proposition n° 18-7.** – Prévoir un entretien annuel entre le SIS et chaque employeur de SPV bénéficiant de facilités de disponibilité pendant leur temps de travail ;
- **Proposition n° 18-8.** – Étendre les effets des visites d'aptitude effectuées par les médecins de sapeurs-pompiers au bénéfice du monde de l'entreprise ou dans d'autres domaines pertinents (pour permettre des allègements de charges, médecin du travail, activité sportive, etc.) ;
- **Proposition n° 18-9.** – Intégrer dans le cadre de la responsabilité sociale et environnementale des entreprises (RSE) un critère d'engagement dans le soutien au volontariat de sapeurs-pompiers à prendre en compte par les agences de notation ou lors de l'attribution de marchés publics ;
- **Proposition n° 18-10.** – Simplifier et approfondir tous les dispositifs à destination des employeurs publics et privés. Pour accompagner les employeurs citoyens, il importe :
  - d'intensifier la politique nationale de conventionnement (SIS-employeurs) conduite par le ministère de l'intérieur en faveur du volontariat, de renforcer les moyens dédiés au sein de la DGSCGC, et de revoir les modalités de la subrogation des indemnités horaires en cas de maintien de la rémunération. En particulier, une sensibilisation de l'ensemble des ministères non pourvus (santé, justice, finances, écologie...) à la signature de telles conventions semble particulièrement opportune, l'État devant se montrer exemplaire. Afin de favoriser la déclinaison départementale des conventions nationales signées avec les sociétés publiques ou privées d'envergure nationale, les SIS devraient de même pouvoir disposer systématiquement d'une liste des interlocuteurs locaux auxquels s'adresser pour leur mise en œuvre ;
  - de rappeler l'obligation pour les assureurs d'accorder une réduction sur la prime d'assurance incendie aux employeurs de SPV.

### **Proposition n° 19**

**Adjoindre au Conseil national des SPV un collège composé des représentants des employeurs privés, chargé d'évaluer, d'impulser et d'adapter la politique nationale de conventionnement et les mesures incitatives à l'emploi et à la disponibilité des SPV.**

Proposée par la commission « ambition volontariat » en 2009 mais non concrétisée, la création auprès du Conseil national des SPV d'un collège regroupant les représentants des employeurs privés (organisations patronales, réseaux consulaires) de SPV semble indispensable pour permettre au Conseil de jouer effectivement son rôle d'évaluation et d'impulsion des actions ainsi conduites en faveur de l'emploi et de la disponibilité des SPV.

### **Proposition n° 20**

**Inverser la logique actuelle, en prenant en compte les compétences individuelles du SPV (validation de l'expérience, etc.) préalablement à toute obligation de formation.**

Cette proposition vise à renverser la logique actuelle, selon laquelle les volontaires sont d'abord tous formés de la même manière au sein de leur centre et de leur école départementale, avant de pouvoir éventuellement faire valoir leurs compétences de sapeur-pompier au bénéfice de leur carrière professionnelle principale, par le biais de certaines équivalences (valorisation de l'expérience, reconnaissance des attestations, titres et diplômes – RATD), pour partir d'un bilan de compétences de chaque nouveau SPV, la formation n'intervenant qu'à titre complémentaire.

Nous recommandons de procéder dans l'ordre opposé : les candidats déjà titulaires de compétences en matière de secourisme, de sécurité incendie, etc. ne se verraient plus imposer de les valider à nouveau, mais bénéficieraient de l'ensemble des formations complémentaires qui leur seraient nécessaires.

La mesure proposée vise à induire un profond changement culturel et de pratique, en améliorant la prise en compte des compétences individuelles des SPV et en évitant de les soumettre à des formations inutiles, contraignantes et coûteuses.

### **Proposition n° 21**

**Rétablir, dans le cadre de la réforme du compte personnel de formation (CPF), la prise en compte des formations suivies dans le cadre des activités de SPV au titre de la formation professionnelle continue prévue par le code du travail.**

La reconnaissance souhaitée des formations acquises par les SPV dans le cadre de leurs activités professionnelles n'a pu, hélas, progresser : permise par la loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique (article 7) et le décret n° 2013-153 du 19 février 2013 pris pour son application, cette prise en compte a été remise en cause par la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, faute d'inscription des formations de SPV sur la « liste nationale interprofessionnelle » (LNI) des formations éligibles au titre du « compte personnel de formation » (CPF).

Une disposition nationale est nécessaire pour prévoir que lorsqu'un SPV effectue une formation liée à son engagement durant son temps de travail et que son employeur, privé ou public, maintient sa rémunération, ce dernier bénéficie du remboursement systématique et intégral de la rémunération versée et des charges afférentes.

### **Proposition n° 22**

**Accorder des bonifications de points de retraite aux SPV au-delà de 15 ans d'engagement.**

La création de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) des SPV par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 visait à répondre à une demande vieille de trente ans tendant à accorder, lors de leur cessation d'activité, un témoignage de reconnaissance aux SPV en contrepartie d'une durée d'engagement supérieure ou égale à 20 ans. Elle ne répondait cependant pas l'aspiration première des sapeurs-pompiers, celle-ci étant de bénéficier de bonifications de trimestres de retraite.

La multiplicité des régimes en vigueur et la teneur de la réforme des retraites de 2004 avaient alors conduit le gouvernement à opposer une fin de non-recevoir à cette requête, pour des raisons de complexité et d'équité entre les SPV, et à lui substituer la PFR.

Tout en ayant produit des effets positifs, la durée moyenne d'engagement étant passée depuis 2005 de 8 ans à 11 ans et 8 mois, la PFR reste perçue comme un dispositif lourd, complexe et insuffisamment incitatif en termes de fidélisation et de reconnaissance.

L'instauration annoncée d'un régime universel de retraite doté de règles communes de calcul des pensions sous la forme d'un système à points, conformément à l'engagement du chef de l'État durant la campagne présidentielle, crée à cet égard un contexte favorable pour mettre en place un dispositif plus lisible, plus simple à gérer, plus efficace en termes de fidélisation et traduisant la solidarité de la Nation pour celles et ceux de ses concitoyens qui s'engagent comme SPV pour assurer sa protection et sa sécurité.

Nous proposons de ce fait de saisir l'opportunité de cette réforme pour accorder des bonifications de points de retraite, au titre de la solidarité nationale, aux SPV au-delà de 15 ans d'engagement.

### **3. – Le besoin d'un choc de simplification**

En complément de ces mesures nouvelles, la mission a observé, dans le cadre de ses travaux et de ses contacts avec les sapeurs-pompiers, que bon nombre des difficultés soulevées et des voies d'amélioration souhaitées pour faciliter l'engagement et l'exercice du volontariat procédaient soit d'un assouplissement ou d'un approfondissement de dispositifs existants, soit d'une remise en cause par les SIS de règles d'organisation interne ou de pratiques de gestion trop lourdes et inadaptées.

Un choc de simplification semble dès lors indispensable pour réussir le développement souhaité des effectifs.

#### **Proposition n°23**

**Accélérer l'intégration des SPV (y compris en cas de mutation entre SIS) en organisant des recrutements tout au long de l'année, en simplifiant les procédures d'engagement.**

De nombreux départements n'organisent qu'une ou deux sessions de recrutement par an. Souvent justifiée par la volonté de réduire la charge administrative du processus en regroupant l'examen des candidatures, les tests sportifs et la visite médicale, ou par l'envie de forger des liens de groupe entre les nouveaux SPV, cette modalité n'est toutefois plus adaptée : afin de ne pas se priver d'un potentiel volontaire, il faut pouvoir lui proposer le plus vite possible, à toute période de l'année, un parcours de recrutement et d'intégration, notamment en ayant davantage recours à la dématérialisation. Le fonctionnement de la Garde nationale apparaît comme un modèle sur ces points.

De même, la longueur des délais d'intégration des SPV résulte pour partie de la réalisation de l'obligation de vaccination des intéressés contre l'hépatite B en amont du recrutement. Compte tenu de la faible proportion de personnes non-répondantes à cette vaccination, la mission propose d'inverser cette pratique et de réaliser cette vaccination dès après le recrutement, durant la période d'apprentissage et de formation des SPV. Il est apparu en effet à la mission qu'il valait mieux gérer les quelques agents non-répondants (en mettant fin à leur période probatoire) que de voir s'éloigner de nombreux candidats en raison du délai de vaccination avant recrutement.

#### **Proposition n°24**

**Alléger les procédures de visite d'aptitude médicale en généralisant le transfert de dossier médical lorsqu'un SPV bénéficie d'un double engagement (SPP/SPV, SP militaires/SPV et SPV auprès de 2 SIS), afin d'éviter leur répétition.**

De la même manière, il apparaît en effet inutile de faire repasser, comme l'exigent encore certains SIS, l'intégralité de sa visite médicale à un SPV d'ores et déjà engagé comme sapeur-pompier dans un autre service d'incendie et de secours.

## Proposition n°25

### Valoriser la filière des JSP comme une voie privilégiée d'accès à l'engagement de SPV.

Grâce à l'engagement du réseau associatif<sup>51</sup>, notre pays dispose d'un nombre important de sections de jeunes sapeurs-pompiers (JSP)<sup>52</sup>, qui constituent un remarquable levier d'engagement et d'apprentissage du vivre-ensemble, de la citoyenneté et du savoir-faire sapeur-pompier.

La qualité de JSP constitue un tremplin essentiel vers le volontariat de sapeur-pompier : en 2015, 69,3 % des JSP brevetés ont été incorporés en tant que SPV<sup>53</sup>.

Dans le cadre de la politique d'accroissement des effectifs, une mobilisation collective s'impose dès lors pour développer le nombre des sections de JSP et faire de celles-ci une voie privilégiée conduisant à l'engagement comme SPV.

Plusieurs initiatives doivent être prises en ce sens :

- **Proposition n° 25-1.** – Le recentrage des actions impulsées dans le cadre de la convention nationale de partenariat conclue le 18 juin 2015 entre les ministères de l'intérieur et de l'éducation nationale pour favoriser l'engagement citoyen des jeunes : actuellement sources de dilution (à l'exemple des classes de cadets de la sécurité civile initiées notamment en direction des quartiers prioritaires de la politique de la ville), ces actions doivent être réorientées vers les JSP et la valorisation de leur engagement au sein de la communauté éducative ;
- **Proposition n° 25-2.** – La généralisation d'une coproduction entre les SIS et les UDSP/ADJSP : le service public d'incendie et de secours ne peut plus laisser le système associatif assumer seul la charge d'un dispositif essentiel à la pérennité de ses effectifs. Dans chaque département, le SIS et l'union doivent unir leurs énergies et leurs moyens au service d'une stratégie commune. L'intensification de cette coproduction doit permettre d'augmenter ce taux de recrutement, et de réduire le nombre de jeunes se voyant encore malheureusement refuser une incorporation par le chef de centre d'incendie et de secours, malgré l'obtention du brevet ;
- **Proposition n° 25-3.** – De même, une impulsion est nécessaire pour renforcer l'application par les SIS des outils de valorisation nationale, tels que l'équivalence de formation de maintien des acquis pour les animateurs JSP, ou l'équivalence entre cette fonction d'animateur et celle d'accompagnateur de proximité créée dans le cadre de la nouvelle filière Formation de formateurs ;
- **Proposition n° 25-4.** – Différentes mesures complémentaires méritent d'être prises pour conforter la motivation et la reconnaissance de l'engagement comme JSP, telles que :
  - la reconnaissance par équivalence du brevet national de JSP comme diplôme de niveau V ;
  - la création d'une équivalence du service national universel obligatoire pour les titulaires du brevet national de jeune sapeur-pompier (*cf. supra* p. 47) ;
  - la prise en compte des années d'engagement comme JSP dans le calcul de l'ancienneté au titre de la médaille d'honneur des sapeurs-pompiers sous la forme d'une bonification forfaitaire d'un an pour les lauréats du brevet national de JSP ;
  - la participation de JSP aux cérémonies officielles de la République, telles que le défilé du 14 juillet sur les Champs-Élysées.

<sup>51</sup> UDSP/ADJSP.

<sup>52</sup> Au nombre de 25798 en 2016 (source : DGSCGC, statistiques SIS 2017).

<sup>53</sup> Source : FNSPF.

## **Proposition n°26**

### **Valoriser l'engagement des animateurs de JSP en termes de positionnement dans la caserne et/ou de défraiement.**

Afin de soutenir l'impulsion nouvelle donnée au développement des sections de JSP, il est souhaitable de mieux reconnaître l'engagement de leurs animateurs dans leur encadrement.

A ce propos, la mission s'est interrogée sur l'opportunité d'une généralisation à l'échelle nationale de l'indemnisation de cet engagement. Consultée, la commission des JSP de la FNSPF a émis un avis défavorable à cette éventualité, compte tenu de la diversité des pratiques locales et afin de ne pas déstabiliser le bénévolat sur la vitalité duquel repose encore dans nombre de territoires l'activité des sections. La mission a décidé de ce fait de ne pas formuler de préconisation en ce sens et de laisser cette question à la libre appréciation des SIS et des UDSP/ADJSP.

Elle estime en revanche indispensable que l'engagement des animateurs de JSP ne soit pas perçu comme un investissement à titre associatif extérieur au service, mais soit considéré à sa juste importance au sein des casernes et bénéficie comme tel de facilitations en termes de disponibilité et/ou de remboursement des frais occasionnés (frais de garde d'enfants, déplacement...).

## **Proposition n°27**

### **Accroître le recrutement d'experts SPV, faciliter leur mobilisation et leur attribuer un positionnement plus clair au sein des SIS.**

Le développement du recrutement d'experts sous statut volontaire doit permettre d'enrichir les SIS de compétences rares, déterminantes dans certaines situations de crise (spécialistes des risques NRBC<sup>54</sup>, des infrastructures aéroportuaires ou ferroviaires, etc.).

Cette faculté doit être exploitée plus massivement et la procédure de sollicitation des experts doit être améliorée. Leurs conditions d'âge, de recrutement et d'aptitude doivent être supprimées, ou au moins assouplies. De même, nous conseillons de les rattacher directement au directeur départemental des SIS ou au médecin-chef du SSSM et de leur attribuer, comme cela se fait notamment en Allemagne, un grade d'officier.

Des galons de capitaine, de commandant ou de lieutenant-colonel sont en effet plus lisibles par leurs camarades sapeurs-pompiers et par les autres acteurs de la sécurité que l'actuel insigne triangulaire.

Nous préconisons donc leur création, à l'instar de la Gendarmerie nationale.

---

<sup>54</sup> Nucléaire, radiologique, biologique, chimique et électronique.

## Proposition n°28

### Promouvoir et élargir le recrutement des SPV du SSSM et en enrichir les missions.

**Parmi les 11 809 personnels du service de santé et de secours médical (SSSM), 95 % sont des volontaires.** Si les ressorts de l'engagement des médecins, pharmaciens, vétérinaires, infirmiers et psychologues volontaires et leur complémentarité avec les effectifs professionnels sont communs avec l'ensemble des sapeurs-pompiers, le volontariat au sein de cette composante à part entière des effectifs des SIS présente certaines caractéristiques spécifiques.

Nous appelons donc de nos vœux une action dédiée au renforcement des différents cadres d'activité des professionnels de santé, qui implique de :

28.1. – Etendre la liste des professionnels de santé (psychologues, kinésithérapeutes...) pouvant être engagés comme SPV à qualité (de la même façon que les médecins, pharmaciens, infirmiers, cadres de santé et vétérinaires) et non en tant qu'experts ;

28.2. – Favoriser une meilleure reconnaissance de la plus-value de la qualité de SPV (formation et maintien des compétences dans le domaine de l'urgence ; développement de la reconnaissance des formations sapeur-pompier dans le domaine civil : ECTS, VAE, développement professionnel continu, évaluation des pratiques professionnelles) ;

28.3. – Contractualiser avec les facultés de médecine et de pharmacie, les UFR de psychologie, les instituts de formation de cadres de santé et d'infirmiers et les écoles vétérinaires, afin de (i) présenter systématiquement les missions du SSSM, (ii) prendre des mesures d'incitation à l'engagement, (iii) faciliter l'accès des SIS à l'agrément en qualité de terrain de stage pour les internes en médecine et pharmacie : médecine générale, médecine du travail (médecine d'aptitude et de prévention), médecine d'urgence, pharmacie à usage intérieur (conformément au décret relatif aux PUI en cours de rédaction à la date de remise du présent rapport) ;

28.4. – Proposer une prise en charge financière de la cotisation à l'ordre des médecins, pharmaciens, vétérinaires ou infirmiers ;

28.5. – Renforcer l'attractivité du volontariat au sein du SSSM par rapport au statut de médecin correspondant du SAMU et de réserviste au sein du service de santé des armées (SSA) ou de la réserve sanitaire (EPRUS) ;

28.6. – Développer l'engagement comme SPV des personnels du service de santé des armées en déclinant la convention intérieur-défense prévue en 2014 ;

28.7. – Veiller à la finalisation rapide par les ministères chargés de l'intérieur et de la santé (i) de la convention-cadre nationale, déclinée territorialement entre les SIS et les ARS et/ou les centres hospitaliers, destinée à favoriser l'engagement et la disponibilité des personnels hospitaliers comme SPV prévue par le référentiel SAMU-SIS de 2008 et (ii) porter une campagne de communication ciblée ;

28.8. – Permettre aux SPV du SSSM, après une formation *ad hoc*, d'intervenir pour d'autres missions que le SUAP.

28.9. – Développer les pratiques relatives aux protocoles infirmiers de soins d'urgence (PISU) afin d'intensifier cette réponse opérationnelle et l'attractivité d'engagement des infirmiers SPV.

28.10. – Développer l'activité opérationnelle des médecins SPV dans le cadre d'une réponse complémentaire de proximité et, à cette fin, (i) inciter les SIS à adapter leur organisation opérationnelle et (ii) permettre l'utilisation opérationnelle des véhicules personnels (avertisseurs de priorité lumineux et sonores) dans un cadre de sécurité juridique adapté.

## **Proposition n°29**

**Assurer la pérennité des SPV des corps de première intervention non intégrés (CPINI), en adaptant les conditions de leur engagement opérationnel, leur matériel, leur formation et leur gestion à la réalité de leurs missions.**

La réduction des effectifs de SPV ces dernières années est directement liée à la forte réduction constatée des CPINI et des SPV non intégrés<sup>55</sup>. Cette tendance doit impérativement être stoppée et la pérennisation de ces corps doit être assurée.

En grande majorité bénévoles, pleinement ancrés dans leurs territoires, au plus proche de la population, ces sapeurs-pompiers ont souvent le profil « villageois » (Mana-Lares) et s'investissent fortement au sein de leur commune. Au-delà des missions de premiers secours qui leur sont confiées, ils sont très engagés dans les actions de solidarité (ex. : Téléthon) et de citoyenneté (ex. : formation aux gestes qui sauvent) portées par le tissu associatif. Afin de favoriser la poursuite de leur engagement, il est proposé d'autoriser réglementairement les SIS à alléger les formations de ces SPV afin de les adapter aux missions qu'ils exercent (ex. : PSC 1 pour leur permettre de prendre des mesures conservatoires en attendant l'arrivée d'un engin du corps départemental ; missions non urgentes comme les relevages ou les opérations diverses).

La mission tient à ce propos à mettre en exergue la politique exemplaire suivie dans ce domaine par le SDIS de l'Aube : ce dernier dispose de 2 685 SPV, dont 1 606 non intégrés. Les 220 CPI, qui se rajoutent aux 36 CIS, lui permettent de pouvoir compter sur un précieux maillage territorial : le département de l'Aube compte en effet 895 sapeurs-pompiers pour 100 000 habitants, contre un taux moyen de 356 sapeurs-pompiers sur l'ensemble du territoire français. Afin de préserver ce capital humain, le SDIS 10 a fait le choix de conserver au maximum ses CPI en faisant preuve de souplesse pour faciliter le quotidien de ses SPV communaux : sollicitation de ces derniers, en complément du corps départemental, sur des missions adaptées aux moyens mis à disposition par les communes ; adaptation de la formation aux missions effectuées ; liberté de réponse aux sollicitations du CTA/CODIS selon la disponibilité de ces SPV (avec 90 % de réponse positive à la sollicitation) ; sécurisation des interventions à travers la vérification en amont de l'aptitude médicale des SPV et leur déclenchement sur des missions pour lesquelles ils sont formés et disposent du matériel adéquat ; mesures incitatives de collaborations intercommunales (double appartenance croisée, possibilité conventionnelle d'intervention sur la commune voisine dépourvue de CPI) ; réduction de la contribution au SDIS des communes sièges de CPI.

## **Proposition n°30**

**Publier sans délai le décret annoncé pour autoriser les sapeurs-pompiers à conduire avec leur permis B des véhicules au-delà de 3,5 tonnes.**

La parution rapide de ce texte, annoncé par le ministre d'État, ministre de l'intérieur en septembre 2017 au dernier congrès national des sapeurs-pompiers et très attendu par les SPV, doit permettre de simplifier et de faciliter l'exercice de leur engagement, à l'instar de plusieurs de leurs homologues européens (allemands, autrichiens, luxembourgeois etc.).

---

<sup>55</sup> En 2016, la France ne comptait plus que 1298 CPINI contre 1800 en 2007. Entre 2015 et 2016, le nombre des SPV des CPINI est passé de 13 631 à 11 820 (source : DGSCGC, *Statistiques des SPV*, édition 2016).

### **Proposition n°31**

**Pour aider les SPV dans la recherche d'emploi, créer ou renforcer les équivalences entre les formations de sapeurs-pompiers et des diplômes existants, et inscrire les formations de sapeurs-pompiers au répertoire national des certifications professionnelles.**

L'accès à l'emploi constitue un élément d'ancrage local et de fidélisation des SPV. À l'exemple du SST pour le secourisme ou du SSIAP pour l'incendie, la création d'équivalences entre des diplômes existants et leurs formations de sapeurs-pompiers doit être développée afin de valoriser pleinement ces dernières au sein de l'entreprise.

De même, la certification et l'inscription des formations de sapeurs-pompiers au répertoire national des certifications professionnelles, déjà prévues en 2006 par le plan d'actions relatif à la disponibilité des SPV, doivent enfin être concrétisées.

### **Proposition n°32**

**Garantir l'équivalence des formations en cas de mobilité intra ou interdépartementale.**

Pour accompagner le développement de la mobilité géographique, le SPV doit pouvoir bénéficier d'une équivalence de ses formations en cas d'affectation dans un autre centre d'incendie et de secours ou dans un autre SIS. L'institution d'un livret de formation unique, validé par les responsables pédagogiques successifs, doit y contribuer.

### **Proposition n°33**

**Renforcer la formation au *management* du volontariat à l'ENSOSP et dans l'ensemble des écoles départementales.**

Dans le prolongement des actions engagées ces dernières années en lien avec la DGSCGC et la FNSPF, la formation des jeunes officiers à l'ENSOSP doit être renforcée, afin de garantir leur adhésion au volontariat et de transmettre un mode de *management* adapté à la culture du volontariat et respectueux des spécificités et contraintes de l'engagement citoyen. Il convient pareillement à cet effet de veiller à la bonne intégration des officiers dans les SIS au sortir des formations initiales de lieutenant (FILT).

Cette formation au *management* du volontariat doit irriguer l'ensemble des écoles départementales. L'attention constante de l'encadrement doit en particulier être portée sur le respect de la mixité des équipes entre SPP et SPV, afin de favoriser et d'entretenir la complémentarité entre les deux composantes de la force sapeur-pompier.

Dans ce cadre, la mise en place de logiques de complémentarité entre centres d'incendie et de secours, notamment en semaine et en journée, ainsi que les pratiques de double affectation ou de double placard mises en place par certains SIS, devront être encouragées et développées au titre de la diffusion des bonnes pratiques.

### **Proposition n°34**

**Favoriser l'accès des SPV à l'encadrement des SIS (accès des SPV aux grades d'officiers supérieurs et présence d'un SPV dans l'équipe de direction des SIS) et aux fonctions opérationnelles correspondantes.**

Depuis 2013, de réels progrès ont été enregistrés dans l'accès des SPV aux responsabilités. Ils demeurent cependant insuffisants qu'il s'agisse de la nomination aux grades d'officiers supérieurs<sup>56</sup> ou de la présence d'un SPV dans l'équipe de direction des SIS<sup>57</sup>. Ces nominations doivent par conséquent être amplifiées, impulsées et évaluées sous l'égide du CNSPV et s'accompagner de l'accès effectif des intéressés aux fonctions correspondantes.

### **Proposition n°35**

**Identifier sans ambiguïté l'engagement comme SPV en tant que critère d'accès prioritaire au logement social à proximité des casernes.**

Dans les zones de forte tension sur le marché immobilier, les difficultés d'accès au logement social à proximité des casernes sont un frein de plus au développement du volontariat de sapeurs-pompiers. Nous proposons de supprimer au bénéfice des SPV, par exemple lors de la prise des décrets d'application au projet de loi relatif au logement en discussion au moment de la remise de ce rapport, toute condition de ressources dans l'attribution d'un logement social. Cette mesure simple aurait un impact très positif : en effet, la capacité de chaque SPV à se rendre sur son CIS en moins de cinq minutes conditionne son engagement sous astreinte.

### **Proposition n°36**

**Consolider la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires, en renforçant la couverture et en améliorant le traitement administratif des accidents et maladies reconnus en service commandé.**

La protection sociale des SPV est perçue comme globalement satisfaisante. Cependant, cette situation résulte pour partie de l'action du réseau associatif des sapeurs-pompiers, qui n'a cessé historiquement d'intervenir pour mettre en place des dispositifs au titre de la solidarité et de la protection en complément du régime légal.

Dans le cadre de ses travaux, la mission a ainsi eu à connaître d'un certain nombre d'exemples concrets attestant de lacunes voire de carences dans la couverture des accidents en service commandé :

- Hétérogénéité de couverture sociale entre les SPP et les SPV, parfois victimes d'un même accident avec des prestations différentes, souvent au désavantage du SPV.
- Difficulté du SIS de traiter le dossier du sapeur-pompier accidenté du fait de la situation professionnelle atypique de la victime (ex. : dans un département, d'un SPV à la fois agriculteur à son compte, ouvrier agricole dans une entreprise et salarié dans une EARL : du fait de la complexité de qualification administrative de sa situation et de l'absence de consolidation, ce SPV est demeuré plus d'un an sans revenu ;

<sup>56</sup> En 2016, on ne compte que 163 SPV du grade de commandant, 48 du grade de lieutenant-colonel et 5 du grade de colonel.

<sup>57</sup> Bien que prévue par l'Engagement national pour le volontariat (mesure n°18), seuls 34 SIS déclarent avoir procédé à cette nomination au 31 décembre 2016 (source : DGSCGC).

- Limitation des prestations versées par le contrat d'assurance liant le SIS à un assureur : en dépit des obligations fixées par la loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991, certains SIS refusent de verser un complément d'indemnisation aux sommes versées par leur assureur ;
- Absence de prise en charge par le SIS des sommes venant, de façon régulière, en complément du salaire de base (exemple du refus par un SIS de l'indemnisation des heures supplémentaires effectuées chaque mois, en dépit de la prise en charge par l'employeur principal du paiement des salaires nets pendant l'arrêt de travail)
- Imputabilité au service de l'accident / qualification d'un état de santé à un accident antérieur : un grand nombre de SPV rencontre des difficultés pour obtenir la reconnaissance de l'imputabilité au service de leur accident ou de leur rechute
- Prise en charge par l'employeur public des conséquences de l'accident reconnu en service : les sapeurs-pompiers fonctionnaires rencontrent souvent des difficultés pour obtenir la prise en charge de l'accident en service par leur employeur public.

L'application des règles en vigueur, notamment celles de la sécurité sociale, conduit à des restes à charge, sans aucune compensation, pour les SPV. Il est profondément anormal qu'un accident survenu ou une maladie contractée en service soit financièrement assumé, même partiellement, par le SPV lui-même.

Ces difficultés doivent être comblées, y compris en tant que de besoin par une adaptation du cadre législatif et réglementaire.

- **Proposition n° 36-1.** – Garantir la gratuité réelle de la couverture sociale des SPV et indemniser les préjudices subis en cas d'accident ou de maladie en service.
- **Proposition n° 36-2.** – Améliorer le traitement administratif des accidents et maladies reconnus en service des SPV à travers diverses actions :
  - Actions d'information / formation des personnels des services des ressources humaines ;
  - Remise au SPV d'un document de présentation dispositif de protection sociale et de prévoyance lors de son engagement et du renouvellement de celui-ci ;
  - Rappel par le ministère de l'intérieur des dispositions de la loi n° 91-389 du 31 décembre 1991, en particulier de l'indemnisation par le SIS en cas de difficulté pour le SPV d'obtenir la prise en charge des conséquences de son accident ou de sa maladie contractée en service par l'employeur public (article 19) ;
  - Prise en compte financière par le SIS du SPV en situation d'invalidité ou de perte d'emploi avant consolidation de son état.

### **Proposition n°37**

**Accorder des aides et des tarifs préférentiels aux SPV (logement, contrats de surcomplémentaires santé, crèches, restaurants scolaires, transports, équipements culturels et sportifs...).**

Dans le cadre du soutien apporté aux SPV dans la conciliation de leurs temps de vie, les actions conduites par certains SIS en faveur de l'attribution prioritaire aux SPV, sans frais pour eux, de places dans les crèches et les restaurants scolaires méritent particulièrement d'être soutenues et systématisées.

De même, toutes les opportunités doivent être saisies pour leur permettre de bénéficier d'avantages tarifaires aux niveaux national, régional ou local (logement, transports, spectacles, infrastructures sportives...) à titre de contrepartie et de reconnaissance de leur engagement au service de la collectivité. Par sa capacité de mobilisation, le réseau associatif (amicales, UDSP/URSP, FNSPF) a ici un rôle d'appui certain à apporter au service public.

Dans la même logique, il convient d'inciter à la conclusion de contrats de complémentaire santé ou de surcomplémentaire santé pour les SPV.

### **Proposition n°38**

**Reconnaître à juste proportion de leur engagement les SPV dans le cadre des ordres nationaux et ministériel, de manière équitable avec les autres forces de sécurité intérieure.**

Enfin, il convient de veiller – ils y demeurent sensibles malgré le renouvellement des générations – à la représentation équitable des SPV dans les promotions successives des ordres nationaux de la Légion d'honneur et du Mérite et de la médaille de la sécurité intérieure. À cet égard, la réduction récente des contingents ne doit pas avoir pour effet un reflux de la dynamique engagée à la suite de l'Engagement national pour le volontariat de 2013. L'objectif doit demeurer la récompense équitable et paritaire de toutes les formes d'engagement au service de la sécurité de la Nation.

#### 4. – L'impérative clarification de l'indemnisation

A la lumière de l'expérience, la mission tient tout d'abord à dresser un bilan positif, en termes d'apaisement du débat, de l'accord politique intervenu en 2013 entre les acteurs de la gouvernance nationale, décliné dans l'Engagement national pour le volontariat (mesure n°25), consistant à appréhender la question de l'indemnisation des SPV comme devant les prémunir contre toute perte d'argent du fait de leur engagement au service de la collectivité, et dès lors à prévoir un mécanisme de correction annuelle de l'inflation constatée l'année précédente.

Au terme de ses travaux, elle a acquis une double conviction.

Elle fait en premier lieu le constat d'une évolution conduisant à la nécessité de briser le tabou de la question de l'indemnisation des SPV. Certes, la forte hétérogénéité des situations et la modicité persistante du montant moyen des indemnités perçues au niveau national par les SPV en contrepartie de leur engagement<sup>58</sup> ne permettent pas de conclure que dorénavant, et selon l'expression fréquemment utilisée au sein de la communauté des sapeurs-pompiers, « *on devient volontaire par vocation ; on le reste pour la vacation* ». *A contrario*, il convient d'admettre que les SPV suivent en cela l'évolution du rapport à l'argent enregistrée dans l'ensemble de notre société : ainsi, les indemnités horaires représentent une part importante dans les ressources et l'équilibre budgétaire d'un nombre non négligeable de SPV et de leurs familles. En réponse à une question relative à leurs souhaits quant aux signes de fidélisation et de reconnaissance à renforcer, près de 60 % des sapeurs-pompiers ayant répondu à l'enquête en ligne privilégiaient la revalorisation des indemnités horaires.

En second lieu, la mission considère que le nouveau cycle qui s'ouvre dans la politique de soutien au volontariat offre l'opportunité de faire bouger certains curseurs et de créer des régulations afin d'orienter les flux indemnitaires dans le sens des priorités définies par les autorités de gouvernance et de mettre un terme à certaines pratiques abusives souvent dénoncées, mais jusqu'alors jamais corrigées.

Ainsi, une triple évolution du cadre réglementaire nous paraît devoir être envisagée.

#### Proposition n°39

**Charger le CNSPV de conduire à brève échéance deux concertations visant, pour l'une, à revaloriser et harmoniser l'indemnisation de l'astreinte et, pour l'autre, à mettre en place un dispositif d'indemnisation forfaitaire des gardes postées en caserne et sur les dispositifs préventifs, indépendamment de l'activité opérationnelle effective.**

- Nous recommandons tout d'abord de **poser une règle nationale pour revaloriser et harmoniser l'indemnisation de l'astreinte**, aujourd'hui comprise selon les départements entre 0 et 9 % du montant de l'indemnité horaire de base du grade<sup>59</sup> : la consultation numérique fait ressortir une demande d'harmonisation nationale de l'indemnisation de l'astreinte de la part de 90 % des SPV. Il s'agit donc là d'une attente majeure en termes de reconnaissance et d'équité, qui doit permettre simultanément de renforcer les efforts engagés pour « *replacer l'astreinte comme le positionnement privilégié des SPV (...)* »<sup>60</sup> et accroître sa part dans le temps d'activité des SPV,

<sup>58</sup> Il est ici rappelé qu'un SPV français perçoit en moyenne 215 € par mois. Source : DGSCGC, *Statistiques des SPV*, édition 2016, p. 36.

<sup>59</sup> Décret n°2012-492 du 16 avril 2012 relatif aux indemnités des sapeurs-pompiers volontaires (article 7).

<sup>60</sup> Mesure n° 9 de l'Engagement national pour le volontariat signé par les autorités nationales de gouvernance le 11 octobre 2013.

aujourd'hui de 76 % <sup>61</sup>. À titre complémentaire et conformément à la pratique observée il y a quelques années, il pourrait être envisagé de confier aux chefs de centres la gestion d'un forfait d'indemnités à répartir *a posteriori* entre les SPV, destiné à récompenser celles et ceux d'entre eux faisant l'effort de se rendre disponibles. Du fait de la nécessité d'apprécier les impacts juridique et financier de telles mesures, le Conseil national des SPV pourrait utilement être chargé de conduire à brève échéance une concertation sur ce sujet.

- Nous préconisons en second lieu de mettre en place un **dispositif d'indemnisation forfaitaire des gardes postées en caserne et sur les dispositifs préventifs**, comparable au forfait en vigueur pour les réserves opérationnelles composant la Garde nationale. L'objectif est ici, en cohérence avec le choix proposé du modèle de l'engagement altruiste, de réduire la préférence pour les gardes postées, génératrice d'une monétarisation de l'engagement volontaire et de pratiques de trocs entre SPP et SPV dans les casernes pour des raisons financières. Cette mesure, conjuguée à la revalorisation du taux d'indemnisation de l'astreinte (*cf. supra*), permettra d'inciter les SPV à faire librement un choix entre leur activité de sapeur-pompier et tout autre activité.

#### **Proposition n°40**

**Veiller à la mise en œuvre effective des dispositifs de plafonnement du nombre annuel d'indemnités horaires perçues par un SPV.**

En troisième lieu, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, modifiant l'article 11 de la loi n° 96-370 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, a autorisé le conseil d'administration de chaque SIS à introduire une limitation du nombre annuel d'indemnités horaires perçu par les SPV.

Seize ans après, nombre de SIS n'ont pas mis en œuvre cette faculté, pourtant souhaitable pour répartir équitablement l'activité entre les SPV et éviter la captation d'une part disproportionnée d'entre elle par une minorité pour des raisons financières, au détriment de la majorité.

Le choix du modèle altruiste et la nécessité de veiller à une juste répartition et un allègement de la sollicitation individuelle doivent inciter les acteurs de la gouvernance à veiller à la mise en œuvre la plus large de ce dispositif par les SIS.

#### **Proposition n°41**

**Mettre fin aux détournements de procédure observés dans la gestion des doubles engagements, en interdisant dorénavant à un SPP d'exercer une activité de SPV dans son CIS d'affectation, mettant par-là fin pour l'intéressé au droit à la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance des SPV (NPFR).**

En quatrième lieu, une normalisation des pratiques de double engagement de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires («*PRO/VOL*») doit, selon nous, être initiée.

Il ne s'agit naturellement pas d'interdire à un SPP, pas plus qu'au titulaire de n'importe quelle autre profession, de souscrire librement un engagement de SPV mais, conformément aux préconisations du Conseil national des SPV<sup>62</sup>, d'encadrer cette liberté, qui a conduit souvent, à l'initiative des autorités d'emploi elles-mêmes pour des raisons de facilité et de coût, nombre de SPP à exercer une activité de SPV dans leur centre d'incendie et de secours (CIS), leur permettant ainsi d'échapper à la réglementation sur les heures supplémentaires et au paiement des cotisations sociales afférentes.

<sup>61</sup> Source : DGSCGC, *Statistiques des SPV*, édition 2016.

<sup>62</sup> Séance du 11 septembre 2013.

Comme l'ont proposé à plusieurs reprises le Parlement et la Cour des comptes, nous préconisons donc de mettre un terme aux différents détournements de procédure fréquemment observés de ce fait (enchaînement de gardes postées en tant que SPP puis SPV dans un même CIS, recours pour des SPP au cadre juridique de SPV pour des activités de formation dans le prolongement d'une garde, etc.) , en interdisant dorénavant à un SPP d'exercer une activité de SPV dans son CIS d'affectation, écartant de fait les intéressés du bénéfice de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR).

La diversité des situations locales rendant impossible de fixer une règle générale applicable sur l'ensemble du territoire national, il nous paraît de ce fait souhaitable de confier, au sein de chaque SIS, cette mission de régulation à une commission de déontologie composée de représentants des élus et des personnels, chargée d'éclairer le président du conseil d'administration et le directeur du SIS sur les situations individuelles le nécessitant.

Naturellement, les SPP pourraient librement continuer à être SPV dans un autre CIS – celui de leur domicile - au sein du même ou d'un autre département, où leur engagement, leur expérience et leur savoir-faire sont particulièrement précieux et utiles à leurs camarades volontaires et aux populations.

## 5. – La création d'une réserve des sapeurs-pompiers

Le vieillissement démographique, le dérèglement climatique, la menace terroriste, les risques industriels, ou encore les pandémies obligent à disposer des moyens de monter en puissance grâce à des effectifs supplémentaires à ceux du quotidien. Or, la sécurité civile n'utilise pas l'intégralité des ressources sur lesquelles elle peut pourtant compter, parce que ces dernières sont mal positionnées et peu reconnues.

La création, à l'échelon du département, auprès des SIS, en lien fort avec le réseau associatif sapeurs-pompiers, d'une réserve des sapeurs-pompiers doit permettre de pallier ce manque.

Envisagée au début des années 2000 dans la version initiale du projet de loi de modernisation de la sécurité civile, puis abandonnée au bénéfice des réserves communales de sécurité civile, la constitution de cette réserve pourra tirer parti des enseignements de l'échec global de ces dernières à quelques rares exceptions<sup>63</sup>, qui résulte de l'absence de rattachement à une structure intégrée susceptible de fournir un cadre (à commencer par le port d'un uniforme, signe distinctif permettant leur reconnaissance !) aux bénévoles les composant et de les intégrer dans les valeurs du « vivre ensemble ».

Basée sur le principe du bénévolat, cette réserve s'articulerait notamment autour des composantes suivantes :

- **Les anciens sapeurs-pompiers (SPV mais aussi SPP) :** il existe déjà de telles équipes regroupant des sapeurs-pompiers honoraires dans une dizaine de départements (Charente-Maritime, Deux-Sèvres, Vienne, Vosges, Lot-et-Garonne etc.). En Allemagne et en Autriche, les SPV atteignant la limite d'âge sont automatiquement transférés à de telles réserves.

La notion d'ancien peut ici recouvrir tous ceux qui, un temps, ont été sapeurs-pompiers et ont quitté depuis le service actif.

- **Les SPV ayant temporairement ou définitivement une moindre disponibilité,** pour cause de grossesse<sup>64</sup>, pour des raisons d'âge ou parce qu'une évolution professionnelle les éloigne trop d'un CIS, mais restant prêts à se libérer en cas de crise majeure ;
- **Les SPV experts ;**
- Les personnels administratifs, techniques et spécialisés (**PATS**) des SIS et du réseau associatif des SP.

Elle accomplirait des missions de trois ordres, en complément des sapeurs-pompiers :

- Un **soutien au service public sur les interventions d'ampleur** (événements climatiques, catastrophes, etc.) : convoyage et maintenance des véhicules, distribution des rations alimentaires, etc. ;
- Un **appui à la politique de sensibilisation de la population aux risques et de formation aux gestes qui sauvent** (journées portes ouvertes, présence dans les écoles, etc.) ;
- La **participation aux événements**, notamment associatifs, **de la vie de la communauté** des sapeurs-pompiers (actions de solidarité, manifestations sportives, congrès etc.).

<sup>63</sup> Telles que les comités communaux feux de forêt ou les sociétés de secours en montagne.

<sup>64</sup> La mission a ainsi eu connaissance de départements interdisant purement et simplement toute forme d'accès des femmes enceintes à leur CIS, y compris pour participer aux événements conviviaux organisés en leur sein !

### **Proposition n°42**

**Créer, sur le principe du bénévolat, une réserve des sapeurs-pompiers** chargée de missions d'appui au service public au quotidien comme en temps de crise, de la politique d'éducation du public en matière de prévention et de sensibilisation aux gestes qui sauvent, et du soutien à l'organisation d'événements internes à la vie de la communauté des sapeurs-pompiers.

## **Conclusion. – Ériger le soutien au développement du volontariat de sapeurs-pompiers au rang de politique publique nationale**

Notre mission a travaillé entre décembre 2017 et avril 2018. Elle s'est appuyée sur les réseaux respectifs de ses cinq membres, ainsi que sur la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, et a tenu à mener les consultations les plus larges possibles. En effet, nous avons, d'une part, auditionné près de 65 acteurs et experts de la sécurité civile, de l'engagement citoyen et de la vie publique et, d'autre part, recueilli l'avis des sapeurs-pompiers de France et du grand public, au moyen de séminaires dans plus de la moitié des départements et d'une enquête en ligne à laquelle ont participé 23 773 personnes.

Avec 79 % des effectifs des services d'incendie et de secours et 66 % de leur temps d'intervention, les SPV contribuent de manière essentielle au maintien de l'équité des secours dans notre pays. Dans nombre de territoires peu desservis par les services médicaux hospitaliers ou de ville, ils constituent *de facto* **le premier acteur des secours d'urgence aux personnes**. Ils sont **la dernière ressource mobilisable pour assurer**, dans le cadre de la sécurité nationale, **la réponse des forces de sécurité intérieure en situation de crise**, et demain, concourir à la contribution française à une force européenne de protection civile.

Leur nombre, qui avait diminué de près de 7 % au cours des quinze dernières années, a certes été, pour le moment, stabilisé. Néanmoins, alors que celui des interventions des SIS a augmenté de plus de 20 % sur la même période et est appelé à rester à un niveau durablement élevé, le chiffre de 193 800 SPV est insuffisant. Un véritable effort national doit par conséquent être engagé afin de **développer les effectifs** bien au delà du seuil de 200 000 SPV. L'accroissement des effectifs entraîne une baisse de la sollicitation individuelle et cette moindre charge facilite à son tour la **pérennité de l'engagement altruiste du SPV**, dans le respect de sa santé et de ses contraintes professionnelles ou privées.

De plus, les SPV doivent devenir représentatifs de la **société française dans sa diversité** : en 2018, nous ne pouvons nous satisfaire d'un taux de féminisation de seulement 17 % ou de la nette sous-représentation des populations issues des quartiers prioritaires de la politique de la ville et des cadres. Cet enjeu appelle **une triple réponse : une communication réhaussée, des équipements et des formations adaptés, des modes de pensée et de fonctionnement internes à la communauté des sapeurs-pompiers transformés**.

Avec une durée moyenne de 11 ans et 8 mois, les SPV français apparaissent comme **engagés moins longtemps que leurs camarades d'autres pays européens**. Les causes en sont multiples et les conséquences lourdes. Parmi ces premières, l'on peut identifier un possible décalage entre les motivations de l'entrée dans la communauté des sapeurs-pompiers et la réalité des interventions, ainsi que des difficultés à **concilier les temps de vie** – carrière professionnelle, vie familiale et investissement citoyen.

Parce que les enjeux des effectifs et de la sollicitation opérationnelle sont étroitement liés, il convient donc de **fidéliser les SPV en renforçant leur disponibilité, notamment en journée, en améliorant la relation avec leur employeur et en adaptant**, au sein des centres d'incendie et de secours, **le management** d'une ressource mixte, à la fois volontaire et professionnelle.

Citoyens exemplaires, les SPV doivent être **mieux valorisés par la Nation**. Nous rendons hommage au sergent Robert SANDRAZ, au sergent Jonathan COTTREZ, au caporal Arnaud DAUCHY, au sergent-chef Jonathan LASSUS-DAVID, militaire à la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris mais aussi SPV, au caporal-chef Vincent CABRERA et à l'Adjutant-chef Jean-Michel SOULAT, sapeur-pompier professionnel et volontaire. Leur décès en service commandé, au début du mois de janvier 2018 puis les 12 et 14 mai derniers, illustre l'ampleur des sacrifices auxquels les sapeurs-pompiers de France sont prêts pour défendre la population.

Les SPV sont depuis toujours à la pointe de la société de l'engagement, que le président de la République souhaite développer. Dès lors, ces près de 194 000 femmes et hommes ont vocation à être **reconnus sur un pied d'égalité avec les membres de la Garde nationale**.

Ils constituent un vivier de recrutement commun avec celui des réservistes opérationnels des forces armées et de la gendarmerie et de la police nationales. Afin d'éviter toute forme de concurrence des engagements ou tout biais dans les décisions des candidats, les SPV doivent bénéficier des mesures d'attractivité de la Garde nationale. Rappelons ici que, de 1831 à 1871, cet intitulé s'appliquait à une force majoritairement composée de sapeurs-pompiers, assurant la défense passive du territoire.

La participation des sapeurs-pompiers de France au **futur service national universel obligatoire** relève de la même évidence. D'une part, ce service permettra chaque année de susciter des vocations pour un engagement comme SPV au sein des SDIS auprès de 800 000 jeunes de toutes les régions et de tous les milieux sociaux. D'autre part, leurs compétences en matière de sécurité et de secourisme, leur attachement aux valeurs républicaines ainsi que leur présence dense sur l'ensemble du territoire font des SPV des acteurs naturels de chaque séquence que ce nouveau service national pourrait comporter : enseignement civique dans les établissements scolaires, formation aux gestes et comportements qui sauvent lors d'un « rite de passage » se substituant à l'actuelle journée défense et citoyenneté, et immersion en CIS pour une période de quelques semaines ou quelques mois, par exemple *via* le service civique de sapeurs-pompiers.

Il importe aussi de renforcer considérablement l'**accès des SPV à la protection sociale**, en particulier s'agissant des accidents ou maladies survenus ou contractées en lien avec le service. Au regard du temps qu'ils consacrent au volontariat, de son caractère dangereux et des revenus souvent faibles que les SPV perçoivent au titre de leur emploi, nous demandons au gouvernement de prévoir une **bonification de la retraite des SPV**, sous forme de points. Engagés au service des autres, il est juste en retour que le volet de solidarité nationale de notre système d'assurance vieillesse les valorise.

Afin de préserver le caractère altruiste du volontariat, **une initiative politique forte, portée au plus haut niveau de l'État, doit exempter cet engagement de toute application de dispositions législatives ou réglementaires, européennes ou nationales, relatives au salariat**. Une interprétation de la récente jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne assimilant les SPV français à des travailleurs, leurs périodes d'astreinte à du temps de travail, leur relation avec le SDIS à une subordination hiérarchique contractuelle et leurs indemnités à une rémunération signifierait, à terme, la fin pure et simple du modèle français de sécurité civile. L'application aux SPV d'un statut de travailleur, incompatible avec la situation des finances publiques, impliquerait mécaniquement une réduction des effectifs, un report de la charge opérationnelle sur des sapeurs-pompiers au maillage territorial moins dense, et une **réponse de secours plus lente et dégradée aux dépens de la population**.

Enfin, l'engagement comme SPV implique **toute la famille** de l'intéressé. La priorité est que le foyer du volontaire ne voit pas son niveau de vie diminuer en raison de son engagement : des aménagements fiscaux, sociaux et financiers doivent y pourvoir. En outre, le SPV et sa famille peuvent légitimement bénéficier d'avantages au quotidien (aide à la garde des enfants, tarifs privilégiés dans les transports publics, accès facilité au marché du logement, etc.).

De même, la présence, à chaque niveau du territoire, du réseau associatif sapeurs-pompiers participe de la construction du « vivre ensemble » nécessaire au fonctionnement de chaque caserne auquel les familles doivent être étroitement associées (arbres de Noël, activités sportives et culturelles, ...).

Sur tous ces points, notre rapport s'efforce de poser un diagnostic clair, de raisonner sans tabou sur les forces ou les faiblesses du modèle français et de formuler des propositions réalistes. En le remettant au ministre d'État, ministre de l'intérieur, **nous souhaitons que l'ensemble des pouvoirs publics et de la société civile s'approprie les pistes qu'il dégage** : membres du Gouvernement et du Parlement, élus des collectivités territoriales, administrations centrales et locales, forces de la sécurité intérieure et extérieure, associations agréées de sécurité civile, employeurs des secteurs public et privé, organismes de recherche, sphère de la santé, ainsi bien entendu que toute la communauté de sapeurs-pompiers – 246 800 femmes et hommes, civils et militaires, engagés au sein des SIS et investis au sein de leur réseau associatif.

S'il procède avant tout des territoires et doit être adapté à la pluralité des situations et des besoins, le soutien au développement du volontariat ne peut cependant se limiter à la juxtaposition de 97 politiques départementales ni être intégralement laissé à la libre administration des SDIS.

Il ne saurait davantage être tributaire des débats, parfois conflictuels, entre l'Etat et les collectivités territoriales relatifs au financement des SDIS.

Il doit donc dorénavant être érigé en **véritable politique publique nationale**.

### Proposition n°43

#### Ériger le développement du volontariat de sapeurs-pompiers au rang de politique publique nationale.

La somme des propositions de ce rapport, en particulier notre appel à de véritables campagnes nationales de recrutement et à la consolidation des moyens et prérogatives du Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires, dresse les contours de cette véritable politique publique nationale de soutien au développement du volontariat qu'il est indispensable de créer entre l'ensemble des parties prenantes (Etat, collectivités territoriales, représentants des sapeurs-pompiers volontaires et des employeurs), à travers des outils de gouvernance, de communication et de développement renforcés.

Nous restons naturellement à l'entière disposition du président de la République, du gouvernement et du Parlement afin de réfléchir ensemble aux modalités de déclinaison concrète de nos axes de réflexion d'ici au 125<sup>ème</sup> congrès national des sapeurs-pompiers de France, qui se tiendra à Bourg-en-Bresse (Ain) du 26 au 29 septembre 2018, et au-delà.

Paris, le 16 mai 2018



Catherine TROENDLE



Olivier RICHEFOU



Fabien MATRAS



Eric FAURE



Pierre BRAJEUX



## **Annexes**

1. Lettre de mission
2. Liste des personnalités auditionnées
3. Résultat de l'enquête en ligne
4. Pistes d'amélioration issues des remontées des territoires
5. Statistiques sur les sapeurs-pompiers volontaires
6. Analyse statistique comparée des modèles de secours (effectifs de SPP, SP à temps partiel, SPV).
7. Liste des sigles utilisés
8. Liste des références juridiques citées

## **Annexe n° 1. – Lettre de mission**

N. B. : chaque membre de la mission a été destinataire d'un courrier du ministre d'État, ministre de l'intérieur et la version ci-dessous est donnée à titre d'exemple.



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

*Le Ministre d'Etat*

Paris, le **28 NOV. 2017**

*Réf. :*

Monsieur le Président,

La saison exceptionnelle de feux de forêt, comme les violents cyclones qui ont touché l'arc antillais cet été 2017, ont une nouvelle fois démontré la robustesse et l'efficacité de notre modèle de sécurité civile.

Ce modèle qui constitue une référence internationale incontestée, s'appuie notamment pour les sapeurs-pompiers sur une mixité singulière entre professionnels et volontaires. Ces derniers, avec près de 195 000 engagés, représentent l'essentiel des 250 000 soldats du feu.

Depuis plusieurs années, cette ressource indispensable est fragilisée par le recul cumulé du nombre d'engagement, ainsi que de leur renouvellement dans la durée. Il convient donc de s'assurer de la pérennité de ce dispositif et d'en renforcer notablement l'attractivité.

Aussi, plusieurs actions ont été engagées. Elles ont notamment conduit le Gouvernement à l'engagement de Chambéry en 2013. Les 25 mesures qui le composent ont amené à des avancées significatives qui ont permis d'enrayer la chute de l'engagement volontaire constaté.

Pour autant, cet effort n'est pas suffisant pour garantir le maintien de cette ressource et il nous faut aujourd'hui aller plus loin. La société française et ses attentes, ainsi que la nature des missions des sapeurs-pompiers, évoluent. Elles nous obligent à nous adapter. Comment attirer de nouveaux candidats aux profils diversifiés et les fidéliser ?

*Monsieur Eric FAURE  
Président de la Fédération nationale  
des sapeurs-pompiers de France  
32, rue Breguet  
75011 Paris*

ADRESSE POSTALE : PLACE BEAUVAU 75800 PARIS CEDEX 08 – STANDARD 01 49 27 49 27 – 01 40 07 60 60  
ADRESSE INTERNET : [www.intérieur.gouv.fr](http://www.intérieur.gouv.fr)

A titre d'illustration, il paraît difficile de se satisfaire de 16% de femmes sapeurs-pompiers, alors même qu'elles représentent plus de 50% d'une classe d'âge. Le volontariat de 2030 ne peut ressembler à celui qui structurait les années 80.

Au moment où à l'initiative du Président de la République se développent de nouvelles formes d'engagements, à l'instar du service national universel, je souhaite que soit engagée une réflexion ambitieuse sur l'avenir du volontariat.

J'ai décidé la constitution d'une mission dédiée, composée de personnalités dont le parcours, le profil et l'engagement sont pleinement reconnus, ayant une légitimité particulière à s'exprimer sur ce sujet et désireuses de porter avec conviction des propositions innovantes.

Collégalement, avec Mme Catherine TROENDLE, Vice-Présidente du Sénat, Présidente du Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires (CNSPV), M. Fabien MATRAS, Député du Var, ainsi que M. Olivier RICHEFOU, Président du Conseil départemental de la Mayenne, Président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), vous avez accepté de participer à ce travail, et je tenais à vous en remercier.

Il est nécessaire que vous puissiez expertiser l'ensemble des actions à mettre en œuvre pour nous permettre de garantir un socle d'au moins 200 000 sapeurs-pompiers volontaires, efficaces, motivés, bien formés et durablement engagés dans nos centres de secours.

Je vous demande également de vous attacher à favoriser l'attractivité du volontariat pour de nouveaux publics au travers d'une féminisation accrue et d'une meilleure diversification des profils.

Pour aboutir, vous pourrez étudier l'ensemble des mesures d'ordre juridique, économique et social.

Vous disposerez autant que de besoin de l'appui administratif et logistique de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises.

Votre mission recevra également le soutien de représentants de la recherche et de la société civile.

Vous pourrez auditionner l'ensemble des acteurs du monde de la sécurité civile, de l'entreprise et des élus, qui vous paraissent pouvoir proposer un regard sur cette question à l'enjeu considérable.

.../...

Il en va de la préservation de notre capacité à répondre aux attentes de nos concitoyens en matière de secours et de lutte contre les incendies.

Je souhaite que vous puissiez me remettre vos propositions pour la fin du mois de mars 2018.

Je vous remercie par avance de votre implication sur ce sujet majeur et vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.



Gerard COLLOMB

## **Annexe n° 2. – Liste des personnalités auditionnées**

Après une réunion au Sénat le 13 décembre 2017 afin de définir la méthodologie des travaux de la mission, les auditions se sont tenues les 17 et 24 janvier, 7 et 21 février, 1<sup>er</sup>, 14 et 28 mars et 5 avril 2018 à la Maison des sapeurs-pompiers de France ou à l'Assemblée nationale. Elles ont permis d'entendre :

### **Universitaires et personnalités qualifiées**

- Amiral (2S) Alain BÉREAU, rapporteur en 2009 de la commission « ambition volontariat »
  - Stéphane CHEVRIER, docteur en sociologie et philosophie, fondateur du bureau d'études Mana factory, membre du Laboratoire de recherche en sciences humaines et sociales (LARES, Rennes) et du Centre interdisciplinaire des processus humains et sociaux (CIAPHS, Rennes)
  - Marc RIEDEL, docteur en sociologie et sciences de l'organisation, doctorant en psychologie cognitive, chercheur en chronobiologie appliquée, consultant au sein du cabinet Béliet santé – HRO (Lyon), directeur scientifique du cabinet AUM biosync (Lyon) et SPV
  - Jean-Marc SAUVÉ, vice-président du Conseil d'État, co-auteur avec Claude ONESTA du rapport *Pour que vive la fraternité : propositions pour une réserve citoyenne*, remis au président de la République en juillet 2015, accompagné de Laurence MARION, rapporteure publique à la 5<sup>ème</sup> chambre de la section du contentieux, rapporteure générale du rapport précité
  - Colonel (e. r.) Jean-François SCHMAUCH, ingénieur du Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) et docteur en sciences de gestion
- A également été sollicité le professeur émérite Jean-Noël RETIÈRE, sociologue à l'université de Nantes, co-fondateur de l'Institut universitaire de criminologie.

### **Services du Premier ministre, administrations centrales, établissements publics et groupements d'intérêt public**

- Yannick BLANC, préfet, président de l'Agence du service civique (ASC) et haut-commissaire à l'engagement civique, accompagné de Bernard DELMAS-MARSALET, conseiller aux relations avec la défense
- Jean-Paul DELEVOYE, ancien ministre, haut-commissaire à la réforme des retraites
- Sébastien JALLET, préfet, commissaire général délégué à l'égalité des territoires, directeur de la ville et de la cohésion urbaine, accompagné de Francis BOUYER, sous-directeur chargé de la cohésion et du développement social
- Général de division Gaëtan PONCELIN de RAUCOURT, secrétaire général de la Garde nationale et du conseil supérieur de la réserve militaire, délégué interarmées aux réserves

### **Parlementaires et anciens parlementaires**

- Jean-Marie FIÉVET, député (LReM) des Deux-Sèvres et SPP
- Huguette TIÉGNA, députée (LReM) du Lot
- Jean-Paul BACQUET, ancien député (SER) du Puy-de-Dôme, maire de Coudes, ancien président du Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires
- Rémi DELATTE, député (LR) de la Côte-d'Or

→ Ont également été sollicités les députés ou anciens députés Marine BRENIER, Marie-Hélène FABRE, Yannick FAVENNEC-BÉCOT, Marc Le FUR, Dominique LE MENÈR et Pierre MOREL-À-L'HUISSIER, ainsi que les sénateurs Olivier CIGIOTTI, Roland COURTEAU, Édouard COURTIAL et Cyril PELLEVAL.

### **Groupe de travail sur le service national universel obligatoire placé auprès du président de la République**

- Général de division Daniel MÉNAOUINE (accompagné du Commandant Laurent LATRY).

### **Associations agréées de sécurité civile et organisations de sapeurs-pompiers**

- Colonel Laurent FERLAY, directeur des SIS de la Loire-Atlantique et président de l'Association nationale des directeurs et directeurs adjoints de services d'incendie et de secours, accompagné du colonel René SPIES, directeur adjoint des SIS du Nord et premier vice-président
- Paul FRANCHETERRE, président de la Fédération nationale de protection civile, accompagné de Frédéric JALLADEAU, délégué général
- Alain RISSETTO, directeur de l'urgence et des opérations à la Croix-Rouge française, accompagné d'Alexandra HOUY, responsable du pôle bénévolat et jeunesse à la direction des activités bénévoles et de l'engagement

### **Employeurs du secteur privé**

- Éric FÉVRIER, représentant de l'Union des entreprises de proximité (U2P) membre du bureau de l'Union nationale des professions libérales (UNAPL) au titre du Syndicat national des vétérinaires en exercice libéral (SNVEL) et vice-président du conseil d'administration du SDIS du Cantal, accompagné d'Armand de BERNIÈRES, secrétaire général adjoint
  - Frédéric MOTTE, vice-président du Mouvement des entreprises de France (MEDEF), président du MEDEF des Hauts-de-France, accompagné de Franck LE FLOCH, directeur adjoint chargé des affaires publiques
  - Jacques GARAU, directeur général de l'Assemblée permanente des chambres des métiers et de l'artisanat (APCMA)
  - Bernard REBIÈRE, directeur général adjoint de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA), directeur adjoint de la chambre d'agriculture du Limousin et SPV, accompagné de Dominique BOUVIER, responsable du service « entreprises et installation »
- Ont également été sollicitées la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) et l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (CCI France).

### **Employeurs du secteur public**

- Dominique DHUMEAUX, maire (Mouvement démocrate) de Fercé-sur-Sarthe, vice-président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) et SPP
- Thierry LAGNEAU, maire de Sorgues, vice-président du conseil départemental et du conseil d'administration du SDIS du Vaucluse, représentant de l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) et membre de la CNSIS
- Grégoire LE BLOND, maire (UDI) de Chantepie et vice-président de l'Association des petites villes de France (APVF), accompagné de Mathieu BASSEUR, chargé de mission

→ Ont également été sollicitées l'Assemblée des communautés de France (AdCF), Villes de France et France urbaine.

### **Organisations syndicales de SPP**

- Fédération autonome des SPP et des PATS : Jérémy COURTEL et Ludovic RUAUX
- Force ouvrière services d'incendie et de secours : Pierrick JANVIER et Yann MOYSAN
- Syndicat national des SPP et des PATS : Frédéric MONCHY
- Confédération générale du travail : Abdellah CHAOUCH et Alain DARMEY
- Avenir secours : Gérard IRIART, Alain LARATTA et Véronique TISON
- Confédération française des travailleurs chrétiens - SP et agents des SDIS : Dominique MUCCI
- Union nationale des syndicats autonomes – SDIS : Jérôme FRANÇOIS et Jean-Philippe GALLIAN
- Excusée, la Confédération française démocratique des travailleurs -fédération nationale intérieur et collectivités (Sébastien BOUVIER et Thierry FOLTIER) a fait parvenir une contribution écrite.
- Excusée, Solidaires, unitaires et démocratiques – SDIS (Régis VIDAL) a adressé une note à la mission.

### **Autres organismes**

- Fabienne DESPLANQUES-RAYMOND, directrice générale de la Mutuelle nationale des sapeurs-pompiers de France
  - Pascal BEAUBAT, président de la mutuelle Intériale, accompagné de Nicolas SARKADI, directeur général, Olivier DESQUIENS, commandant de sapeurs-pompiers (SDIS 62) et administrateur, et Laurent MICHEL, directeur des relations extérieures
  - Groupement national des sapeurs-pompiers volontaires
- Ont également été sollicités les cabinets des ministres de l'intérieur, des armées, de l'économie et des finances, des solidarités et de la santé, de l'éducation nationale et de la fonction publique, ainsi que du secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes.

## Annexe n° 3. – Résultats de l'enquête en ligne

### Enquête de 2018 pour la mission volontariat

En complément de l'audition de 65 personnalités qualifiées et de l'organisation de séminaires par les sapeurs-pompiers de plus de la moitié des départements, le présent rapport s'appuie sur une **enquête en ligne**, conduite entre le 22 janvier et le 5 mars 2018. Ouverte à tous les publics, elle a été largement relayée sur les réseaux sociaux propres à la mission et sur ceux de ses membres, permettant d'atteindre **23 773 réponses**.

Compte tenu du volume des données concernées, les informations ci-dessous présente une synthèse des résultats. Les chiffres bruts et un commentaire complet sont proposés dans un document à part<sup>65</sup>.

#### Section 1. – Question d'ordre général

Plus de **80 %** des répondants sont des sapeurs-pompiers de tout statut. **75 %** ont entre 25 et 54 ans. Avec **17 %**, leur taux de féminisation est légèrement supérieur à celui des SPV.

#### Section 2. – Questions ouvertes à l'ensemble des participants

**95 %** ont une image positive des SPV. **71 %** ne voient pas d'inconvénient au manque de représentativité de la société dans son ensemble (féminisation, diversité des territoires et des catégories sociales, etc.) parmi les SPV. **82 %** sont insatisfaits des campagnes de communication visant à promouvoir le volontariat. **92 %** sont favorables au développement et au renforcement des équivalences entre les formations de sapeur-pompier et les diplômes existants. La moitié est favorable à une prise en compte du statut de SPV dans le recrutement ou le déroulement de carrière des titulaires et contractuels de la fonction publique. **94 %** estiment pertinent que les SPV bénéficient des mêmes avantages que ceux accordés aux réservistes de la Garde nationale. **85 %** font part de leur intérêt pour le volontariat de sapeurs-pompiers. La conciliation avec la vie familiale et professionnelle et le sentiment d'être trop âgé ou en insuffisante condition physique sont les deux premières raisons réduisant l'intérêt pour devenir SPV.

Employeurs du secteur privé.

Près de **66 %** seraient favorables à l'embauche de SPV, tout en étant conscient des difficultés en termes organisationnels et financiers. Le label « employeur partenaire » est méconnu ou tenu pour insatisfaisant par près de **90 %** des employeurs privés, et le dispositif du mécénat à 69 %. S'agissant des mesures d'accompagnement, ils privilégient des compensations directes, et notamment une réduction de leurs cotisations sociales, à des mécanismes moins immédiats.

Employeurs du secteur public

Ils semblent porter un regard plus positif sur les SPV que les employeurs privés, mais méconnaissent à **90 %** le label « employeur partenaire ». Ils sont de même demandeurs d'avantages fiscaux ou financiers, et notamment une réduction de leurs cotisations sociales.

---

<sup>65</sup> Ce document complémentaire est notamment disponible sur : <https://www.pompiers.fr/missionvolontariat>.

### **Section 3. – Questions restreintes aux sapeurs-pompiers**

**81 %** estiment que les SPV sont bien intégrés au sein des SIS. **82 %** évoquent la difficulté de conciliation de leurs temps de vie. **56 %** des répondants sont opposés à la création d'un **statut intermédiaire de sapeur-pompier à temps partiel (*part time*)**. Près de **60 %** souhaitent une revalorisation des indemnités horaires et/ou de la NPFR.

### **Section 4. – Questions restreintes aux SPV**

La majorité des réponses illustrent le caractère profondément altruiste et républicain des SPV. L'influence du volontariat de sapeurs-pompiers sur l'embauche ne paraît pas mesurable, même s'il semble mieux valorisé dans le secteur public. **65 %** estiment que leur engagement est reconnu dans leur travail. **81 %** accordent de l'importance à la reconnaissance de leurs formations et compétences de SPV dans leur travail. **90 %** sont favorables à une harmonisation nationale des indemnités pour astreinte à domicile. Ils expriment un fort souhait de voir leur engagement valorisé dans le calcul de leurs droits à la retraite.

### **Section 5. – Conclusion**

Conformément à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (dite « CNIL ») et au règlement n° 2016-679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (dit « RGPD »), les adresses électroniques des répondants seront exclusivement utilisées pour la diffusion des résultats et l'enquête et du rapport, destinations pour lesquelles les individus concernés ont donné leur consentement.

### **Consultation des sapeurs-pompiers en vue de l'élection présidentielle de 2017**

Entre décembre 2016 et janvier 2017, la FNSPF a consulté son réseau afin d'alimenter la présentation d'un document d'interpellation aux candidats à l'élection présidentielle, formulant 32 propositions. Cette enquête avait recueilli un total de 14 441 réponses. Les chiffres suivants illustrent, pour mémoire, l'avis des SPV sur les principales questions<sup>66</sup>.

- **58 %** estimaient que leurs compétences devaient servir moins prioritairement aux missions non urgentes ;
- **66 %** jugeaient insuffisants les effectifs en SPV de leurs SDIS ;
- **83 %** trouvaient la qualité de vie dans leur service bonne ou très bonne ;
- **57 %** citaient la fermeture de la caserne comme principal facteur qui les inciterait à rompre leur engagement et **57,2 %** le sentiment d'être utile comme principale motivation à le renouveler ;
- **61 %** trouvaient importante la reconnaissance de leur engagement dans leur activité professionnelle ;
- **95 %** estimaient pertinent de créer des équivalences entre formations de sapeur-pompier (SST, SSIAP) et diplômes existants, notamment pour les SPV en recherche d'emploi ;
- **70,0 %** disaient ne pas avoir connaissance de l'Engagement de Chambéry (2013) et **28,1 %** ne voyaient pas d'impact de son application sur la disponibilité des SPV ;

---

<sup>66</sup> Ces 32 propositions et l'analyse complète de l'enquête de 2017 sont consultables sur : <https://www.pompiers.fr/actualites/presidentielle-2017-les-32-propositions-des-sapeurs-pompiers-de-france>.

- **82 %** jugeaient insuffisantes ou très insuffisantes les campagnes de promotion du volontariat (à 92 % pour l'État, 67 % de la FNSPF et 70 % de leur SDIS) ;
- **95 %** souhaitaient que les SPV bénéficient des mêmes avantages que les réservistes de la Garde nationale (et 69,1 % qu'ils en fassent partie) ;
- **95 %** avaient informé leur employeur (privé) de leur engagement mais 55,1 % estimaient que cet engagement n'était pas reconnu dans leur travail ;
- **91 %** étaient pour une harmonisation nationale des indemnités d'astreinte ;
- **61 %** pensaient qu'élargir le recrutement (femmes, personnes plus âgées, minorités, etc.) n'améliorerait pas la disponibilité des SPV en journée ;
- **69 %** refusaient d'envisager la fermeture ou le regroupement des CIS à faible activité opérationnelle ou à faible disponibilité des effectifs en journée pour faire des économies budgétaires.

### **Mieux recruter**

Mettre en œuvre une période de pré-engagement (découverte des effectifs, matériels et doctrines).

Consolider la fonction « apprenant » dans tous les CIS : permettre aux stagiaires de participer aux interventions en observateur.

Se faire connaître des groupes d'intérêts locaux (ex. Rotary, Lion's club, ...).

Certains congrès départementaux se renomment « journées départementales des SP » et prennent le soin de s'ouvrir.

Promouvoir le volontariat dans les milieux scolaires mais durablement, régulièrement dans l'année et non lors d'une opération unique.

Participer à l'accueil des nouveaux habitants arrivant dans la commune, en accord avec le Maire pour communiquer sur le CIS volontaire et faire la promotion pour le recrutement.

Consulter les listes électorales pour aller à la rencontre des habitants.

Nommer une élue du Conseil d'Administration du SDIS en qualité d'ambassadrice de la féminisation des sapeurs-pompiers, en charge du suivi du développement de cette politique.

Pour faciliter les recrutements : impliquer les élus en leur proposant des immersions dans les centres volontaires.

A l'instar de ce qui a été organisé dans certains départements, organiser (initiative Préfet et/ou Président du Conseil départemental) annuellement une journée départementale des jeunes sapeurs-pompiers, associant les cadets de la Sécurité Civile.

Créer un comité de la jeunesse du service d'incendie et de secours. À l'image des conseils départementaux juniors ou des conseil municipaux jeunes, il permettrait d'éclairer le Conseil d'Administration sur les enjeux futurs pour notre jeunesse.

Développer des conventions partenariales avec l'Université visant à nouer des liens avec le monde universitaire et ainsi faire entrer le SDIS dans le monde des partenaires stratégiques.

Pour le SSSM : Création du grade d'infirmier-aspirant.

### **Mieux fidéliser**

Nommer dans chaque CIS un adjoint SPV si le chef est SPP (stabilité).

Indemniser effectivement les travaux administratifs et logistiques.

Détacher des ressources professionnelles (appuis territoriaux) pour soutenir les chefs de centre SPV.

Dans le cadre du développement du télétravail, permettre aux SPV concernés de l'effectuer dans les locaux du CIS.

Changer le regard sociologique du corps sur la jeunesse (le SP compétent n'est pas nécessairement celui qui a 20 ans de bottes).

Indiquer aux candidats et rappeler aux SPV les avantages du réseau associatif : cohésion et convivialité des amicales, avantages de la carte adhérent, événements sportifs.

Sensibiliser les collègues de travail qui estiment trop récupérer la charge de travail du SPV absent.

Permettre à un SPV de porter secours à tout endroit, même sans tenue (exemples des applications *MySOS*, *Staying Alive*, *Permis de sauver*).

Enjeux de la future carte professionnelle.

Allonger la limite d'âge à 68 ans comme au sein du SSSM.

Développer la pratique du double casier, dans deux centres différents : lieu d'habitation et lieu de travail (doubles affectations).

Créer un avantage fiscal pour les SPV : par exemple, ½ part supplémentaire de quotient familial.

Engager des démarches avec les organismes patronaux, pour communiquer avec les employeurs sur le volontariat (invitation à visiter les CIS, explication sur le volontariat, convention etc.).

Mise en place d'un « club des employeurs de SPV ».

Instaurer un quota obligatoire de SPV dans les effectifs des entreprises et des services publics, à l'instar des personnes handicapées.

Revaloriser les indemnités des responsables de centres pour prendre en compte la « disponibilité invisible » (management, responsabilité, relations institutionnelles...).

Accorder aux sapeurs-pompiers volontaires, par un système de « scoring », la priorité dans les embauches, promotions et mutations dans la fonction publique.

Reconnaître les compétences cachées acquises par le biais de l'environnement des sapeurs-pompiers : les employeurs, plus que le besoin de compétences techniques, se trouvent engagés dans la recherche de compétences informelles que nos sapeurs-pompiers volontaires démontrent (esprit d'équipe, rigueur, capacité d'implication, prises d'initiative...).

Pour les départements frontaliers, développer les conventions SPV avec les entreprises étrangères.

### **Mieux reconnaître**

Doter chaque SPV d'une tenue de sortie.

Utilisation de l'ensemble des SPV d'un département lors de crise majeure avant de faire appel à des renforts extérieurs.

Au-delà des distinctions nationales, créer au sein des SIS des distinctions internes visant à saluer les engagements particulièrement méritoires, notamment au travers de trophées, mais aussi de lettres de félicitations individuelles ou bien collectives décernées par le chef de corps.

Généraliser dans tous les départements, les conventions avec l'ANMONM (Association nationale des membres de l'ordre national du Mérite) au titre de la promotion du civisme des jeunes sapeurs-pompiers : ces récompenses visent à créer des exemples et susciter un esprit d'engagement conduisant à la recherche de l'excellence et au dévouement vers autrui.

## Annexe n° 5. – Statistiques sur les sapeurs-pompiers volontaires

Ces éléments sont tirés de la publication susmentionnée de la DGSCGC et portent sur l'année 2016.

### Effectifs

- **On constate une très légère hausse (+ 0,07 %) du nombre de SPV, leur nombre étant passé de 193 656 à 193 800.**
- Ils représentent de 79 % des effectifs des sapeurs-pompiers de France.
- L'ancienneté moyenne des SPV intégrés est de 11 ans et 8 mois, soit un gain de 4 mois.
- Leur moyenne d'âge est de 34 ans.
- 14 % des nouvelles recrues sont d'anciens JSP.

### Catégories particulières

- Le SSSM compte 11 219 SPV (- 0,7 %), soit 96 % de ses rangs et 5,8 % de l'ensemble.
- 751 SPV ont le statut d'expert (+ 25,4 %), soit 0,4 % de l'ensemble.
- Plus de 18 000 SPP (45 %) ont également souscrit un contrat de SPV, soit 9,3 % de l'intégralité des sapeurs-pompiers de France.

### Féminisation<sup>67</sup>

- **33 118 femmes sont SPV, soit 17,1 % de l'ensemble.**
- Elles représentent 47,5 % des volontaires employés au sein du SSSM : 35 % des médecins SPV ; 3 % des vétérinaires SPV ; 4 % des pharmaciens SPV ; 58 % des infirmiers SPV.
- Hors SSSM, les femmes représentent 15,2 % des volontaires : 6 % des officiers ; 7 % des sous-officiers ; 13 % des caporaux ; 22 % des sapeurs.

### Activités des SPV

- **En moyenne, sur 10 h d'interventions, 6 h et 38 min sont effectuées par des SPV (66 %).**
- 81 % des centres de secours ont un effectif exclusivement composé de SPV.
- 76 % du temps d'activité des SPV est consacré aux astreintes, 13 % aux gardes, 6 % aux interventions et 4 % à leur formation.

### Indemnités et prestations<sup>68</sup>

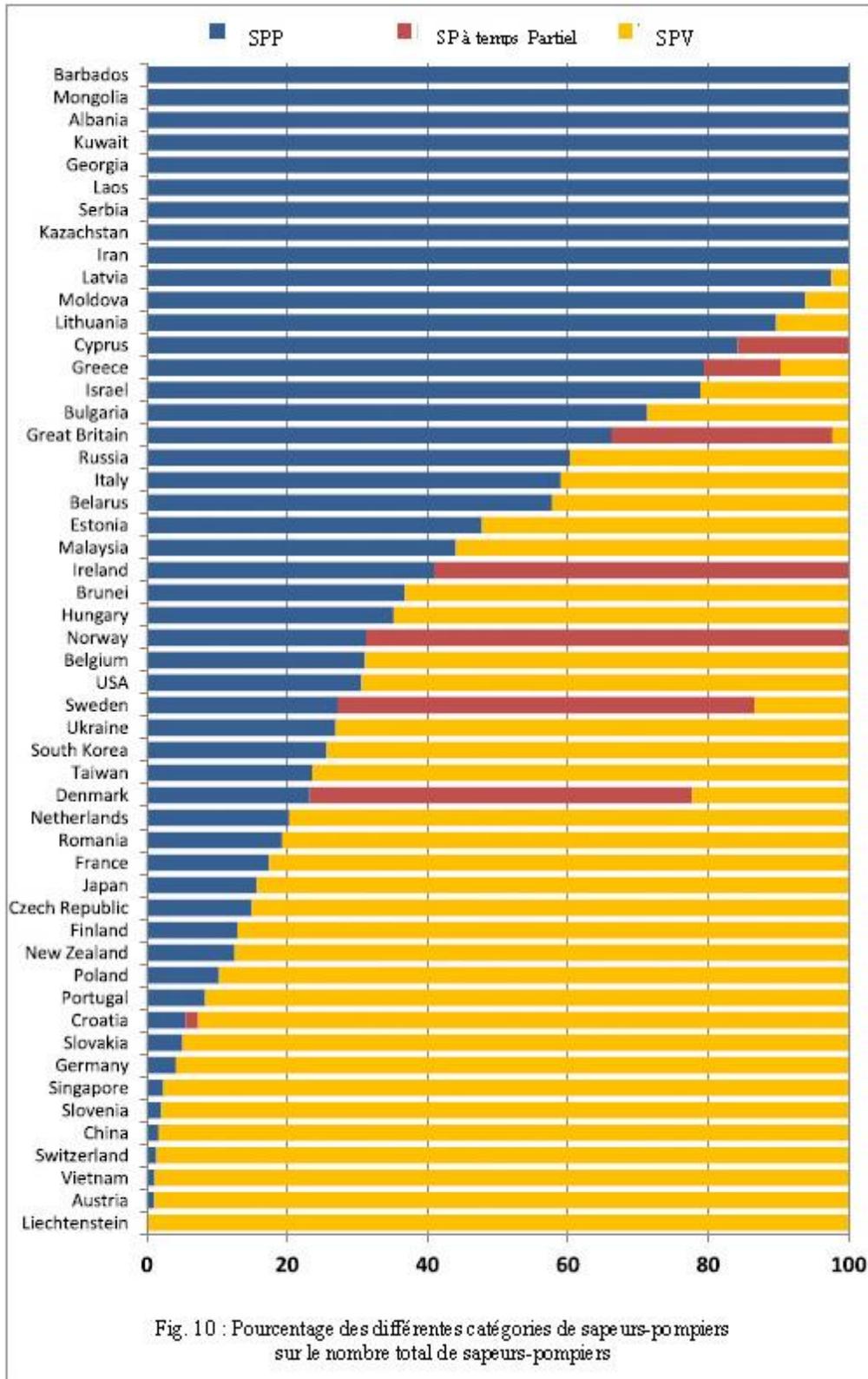
- Les SPV reçoivent en moyenne 2 581 € d'indemnités par an, soit environ 215 € par mois.
- 87 835 anciens SPV ont bénéficié d'une prestation de fin de service.

---

<sup>67</sup> Statistiques 2016 (chiffres 2015).

<sup>68</sup> *Idem*

**Annexe n° 6. – Analyse statistique comparée des modèles de secours (effectifs de SPP, SP à temps partiel, SPV)**



## Annexe n° 7. – Liste des sigles utilisés

AASC	Association agréée de sécurité civile
ADF	Assemblée des départements de France
ADJSP	Association départementale des jeunes sapeurs-pompiers
AMF	Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
ANDSIS	Association nationale des directeurs et directeurs adjoints de SIS
ARS	Agence régionale de santé
ASC	Agence du service civique
BMPM	Bataillon de marins-pompiers de Marseille
BSPP	Brigade de sapeurs-pompiers de Paris
CCDSPV	Comité consultatif départemental des sapeurs-pompiers volontaires
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CH(U)	Centre hospitalier (universitaire)
C(I)S	Centre (d'incendie et) de secours
CNSIS	Conférence nationale des services d'incendie et de secours
CNSPV	Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires
CPI(NI)	Centre de première intervention (non intégré)
CRF	Croix-Rouge française
DD SIS	Directeur départemental des services d'incendie et de secours
DGSCGC	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
DPS	Dispositif prévisionnel de secours
ENSOSP	École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers
ETP	Équivalent temps plein
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPIDE	Établissement pour l'insertion dans l'emploi
FNPC	Fédération nationale de protection civile
FNSPF	Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France
IUV	Interventions d'urgence sur véhicules
JSP	Jeune sapeur-pompier
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
(N)PFR	(Nouvelle) prestation de fidélité et de reconnaissance
UIISC	Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile
PATS	Personnels administratifs et techniques spécialisés
PSC 1	Prévention et secours civiques de niveau 1
RSMA	Régiment du service militaire adapté
SAMU	Service d'aide médicale urgente
S(D)IS	Service (départemental) d'incendie et de secours
SPP	Sapeur-pompier professionnel
SPV	Sapeur-pompier volontaire
SSSM	Service de santé et de secours médical
SST	Sauveteur-secouriste au travail
S(U)AP	Secours (d'urgence) aux personnes
UD/URSP	Union départementale/régionale des sapeurs-pompiers
VSAV	Véhicule de secours et d'assistance aux victimes

## **Annexe n° 8. – Liste des références juridiques citées**

### **Normes du droit de l'Union européenne**

- Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail

### **Normes de rang législatif<sup>69</sup>**

- Loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service
- Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours
- Loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers
- Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité
- Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile
- Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011, dite MOREL-À-L'HUISSIER, relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique
- Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique, dite « MAPTAM »
- Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « NOTRe »
- Loi n° 2016-1867 du 27 décembre 2016, dite BACQUET, relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires

### **Norme de rang réglementaire**

- Décret n° 76-1007 du 25 octobre 1976 portant réglementation d'administration publique pour l'organisation des corps de sapeurs-pompiers et statut des sapeurs-pompiers communaux
- Arrêté du 6 mai 2000 fixant les conditions d'aptitude médicale des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires et les conditions d'exercice de la médecine professionnelle et préventive au sein des services départementaux d'incendie et de secours
- Décret n°2012-492 du 16 avril 2012 relatif aux indemnités des sapeurs-pompiers volontaires
- Décret n° 2013-153 du 19 février 2013 relatif à l'inscription des formations professionnelles suivies par les sapeurs-pompiers volontaires dans le champ de la formation professionnelle continue prévue par le code du travail
- Décret n° 2013-412 du 17 mai 2013 relatif aux sapeurs-pompiers volontaires, codifié dans le code de sécurité intérieure
- Décret n° 2017-328 du 14 mars 2017 portant création d'une prime de fidélité et d'autres mesures d'encouragement au profit des réservistes de la Garde nationale et arrêté du même jour pris pour son application

---

<sup>69</sup> Codifiées pour la plupart dans le code général des collectivités territoriales ou le code de la sécurité intérieure.

### Références jurisprudentielles européennes ou nationales

- Tribunal administratif de Strasbourg (2<sup>ème</sup> chambre), 2 novembre 2017, *Syndicat autonome des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs, techniques et spécialisés du Bas-Rhin*, n° 1700145, conclusions A. DULMET
- Cour de justice de l'Union européenne (5<sup>ème</sup> chambre), 21 février 2018, question préjudicielle C-518/15, Matzak contre ville de Nivelles (introduite par la cour du travail de Bruxelles), conclusions É. SHARPSTON



mission  
**volontariat**  
**sapeurs-pompiers**

#tousvolontaires