



RAPPORT DE LA COMMISSION « AMBITION VOLONTARIAT »



**PRÉSIDENT DE LA COMMISSION
MONSIEUR LUC FERRY**

15 septembre 2009

PRÉFACE

MIEUX RECONNAÎTRE ET VALORISER L'ENGAGEMENT VOLONTAIRE DES SAPEURS-POMPIERS DANS LA CITÉ

Sans reprendre ici les analyses, les conclusions et les propositions détaillées qu'on trouvera dans le rapport lui-même, je voudrais, en me dégageant un instant des problèmes particuliers, faire état de quelques convictions plus générales qui se dégagent de ces quelques mois de travail en commission, avec des hommes et des femmes de terrain, mais aussi avec des chercheurs, des responsables de nos administrations et des élus, sur l'engagement volontaire de nos sapeurs pompiers.

Ma première conviction, c'est qu'il est urgent de faire prendre conscience à nos concitoyens du caractère infiniment précieux et, à vrai dire, totalement irremplaçable, des services rendus par nos sapeurs-pompiers volontaires. Or, je le mesure mieux maintenant, nombre de Français ne s'en rendent tout simplement plus compte tant cet engagement, dont ils méconnaissent trop souvent la nature et les contraintes, leur paraît aller de soi. Ils ont tout à fait tort. La vérité c'est que sans les volontaires, c'est tout notre système de protection et de sécurité civile qui s'effondrerait. Rien ne peut les remplacer, tant sur le plan humain que sur le plan tout simplement budgétaire. Or, nous le savons tous, pour des raisons historiques de fond qui tiennent notamment à la montée de l'individualisme, au déclin de la morale civique traditionnelle, mais aussi au poids croissant des familles comme des exigences des entreprises, surtout en période de crise, les engagements volontaires sont, sous leurs formes anciennes, globalement en déclin. Comme on le verra de manière chiffrée dans ce qui suit, c'est sur deux fronts que le problème se pose : d'une part, il apparaît nécessaire, si on veut maintenir le même niveau de protection qu'aujourd'hui, d'élargir le vivier de recrutement (notamment aux femmes, aux jeunes, en particulier aux étudiants, à la diversité) ; d'autre part, il est indispensable aussi de retenir plus longtemps, de fidéliser davantage si l'on veut, ceux qui se sont déjà engagés. Les enquêtes chiffrées nous montrent, en effet, que les volontaires, d'une manière générale, ont tendance à rester moins longtemps fidèles à leurs engagements, et ce pour des raisons multiples que notre rapport s'est attaché à analyser en leur fond afin de proposer des remèdes efficaces et bien adaptés à la situation.

On trouvera donc ici des analyses et des propositions touchant cet ensemble complexe de questions. Nous les avons regroupées en trois rubriques : management, formation,

reconnaissance. Si l'on considère ces rubriques de manière transversale, quelques lignes de force se dégagent nettement que je voudrais d'emblée faire ressortir.

La première tient en un maître-mot : la souplesse. Il faut impérativement, si l'on ne veut pas décourager à la longue les volontés même les meilleures, mettre plus de souplesse à tous les niveaux de la vie des sapeurs-pompiers volontaires : c'est vrai d'abord et avant tout pour la formation, trop rigide à tous égards aujourd'hui – il n'est pas normal, par exemple, que l'on passe autant de temps à la théorie avant d'aller vers la pratique, pas normal non plus que l'on tienne aussi peu compte des compétences professionnelles déjà acquises par ailleurs ; mais cela vaut aussi pour le rapport aux familles, dont les exigences de plus en plus grandes sont parfois contrecarrées de manière trop brutale par la rigidité du service, pour les liens avec les entreprises, et, plus généralement, pour tous les niveaux du management des hommes et des femmes. Ce management des volontaires doit prioritairement reposer sur la souplesse, l'écoute et la concertation. Nous sommes sortis de la période où le civisme prenait nécessairement des allures sacrificielles et militaires. L'individualisme moderne ne s'accommode plus des contraintes ressenties comme venant d'en haut alors que, paradoxalement, elles pouvaient avoir un certain charme dans un contexte où le sacrifice de soi pour des entités transcendantes (la nation, la patrie, le collectif, etc.) pouvait susciter des vocations de nature différente de celles d'aujourd'hui.

Le second point touche à la reconnaissance au sujet de laquelle notre rapport fait une série de propositions tout à fait concrètes. Il ne faut pas s'y tromper : les volontaires ne s'engagent pas par intérêt, mais fondamentalement par dévouement à quelque chose qui les dépasse, à une cause, celle des autres, qui vaut à leurs yeux la peine qu'on y consacre une part de sa vie. La noblesse de cet engagement ne doit jamais être sous-estimée. Pour autant, il ne faut pas confondre volontaire et bénévole. À tous les niveaux, il importe que la collectivité témoigne de sa reconnaissance envers ceux qui lui consacrent du temps, voire qui prennent des risques, parfois sérieux, pour servir les autres au sens le plus fort du terme. C'est tout simplement normal, et l'ingratitude ne peut, ni ne doit devenir la règle. Cette reconnaissance, comme on verra, peut prendre des formes diverses, notamment en interne par rapport à la hiérarchie où les sapeurs-pompiers volontaires ne sont sans doute pas assez représentés, mais aussi en externe, par rapport à la nation qui ne marque pas assez sa gratitude envers ceux qui la servent avec générosité et qui ne valorise sans doute pas non plus assez les acquis de l'expérience.

Un troisième point touche au statut du volontaire, qui n'est ni une variété de fonctionnaire, ni non plus un pur bénévole délié de toute appartenance à un corps constitué. Les sapeurs-pompiers volontaires forment un corps qui a son histoire, longue et passionnante, ses traditions, ses règles et ses exigences propres. Il importe que ces spécificités soient reconnues clairement dans la loi, comme il importe aussi que l'on réponde de façon claire aux exigences nouvelles de protection juridique des sapeurs-pompiers de plus en plus exposés à cet égard par une vocation qui les amène naturellement à prendre certains risques.

Il est bien évident que, comme dans tous les rapports de ce type, les propositions que nous faisons ne seront pas retenues en totalité, sans changer la moindre virgule. Nous le savons bien. Mais nous avons tenu à balayer tout le champ des questions posées, sans en éluder aucune, et, pour chacune d'entre elles, il nous a semblé nécessaire et utile de formuler des recommandations non seulement claires mais « praticables » budgétairement comme administrativement. Notre rapport s'est donc voulu tout à fait réaliste et je crois pouvoir dire qu'il n'en suscite que davantage l'espoir, chez tous les membres de la commission, qu'il aidera réellement à la mise en œuvre de décisions concrètes.

Je voudrais remercier chaleureusement tous ceux qui ont bien voulu participer à ce travail, à commencer par l'Amiral Béreau qui, avec sa générosité et sa compétence habituelles, c'est-à-dire exceptionnelles, a non seulement tenu la plume pour la rédaction de ce rapport, mais aussi animé les réunions de travail intermédiaires sans lesquelles nous n'aurions pas pu achever notre travail en faisant, comme je l'ai dit, le tour des principaux sujets en débats dans les délais impartis. Qu'hommage lui soit ainsi rendu le plus sincèrement du monde. Mais je tiens aussi à remercier les autres participants à cette commission qui par leur authenticité et leurs compétences ont permis de faire avancer une réflexion dont nous espérons tous qu'elle permettra de faire progresser les choses.

Luc Ferry

INTRODUCTION

La mise en place d'une commission « ambition volontariat » chargée de travailler de manière prospective sur tous les aspects du volontariat chez les sapeurs-pompiers avait été annoncée le 4 octobre 2008 par madame Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités locales, à l'occasion du congrès annuel de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France.

Cette commission a été installée le 2 avril 2009. Présidée par monsieur Luc Ferry, ancien ministre, elle comprend 30 membres et suppléants répartis en cinq collèges représentant respectivement les services de l'État, les élus, les sapeurs-pompiers, les organisations du monde du travail et les universitaires (composition en annexe 1).

Elle s'est réunie quatre fois en séances plénières pour examiner successivement les problématiques du volontariat chez les sapeurs-pompiers selon six grands thèmes : les valeurs républicaines, les liens avec le territoire, la jeunesse, la famille, les relations avec les entreprises et la formation. Le président a auditionné à deux reprises une vingtaine de volontaires. Les visites des SDIS de la Gironde, de la Côte-d'Or et de la Saône-et-Loire ont permis également de compléter certaines informations.

Parallèlement la Direction de la sécurité civile et la Délégation à la prospective et à la stratégie du ministère de l'Intérieur avaient lancé une étude externe sur la sociologie du volontariat chez les sapeurs-pompiers. Cette étude, menée par l'équipe « Mana Larès », qui a porté sur huit départements représentatifs, a permis d'alimenter les réflexions de la commission et d'éclairer ses travaux.

Ce rapport, après avoir rappelé le contexte dans lequel servent les sapeurs-pompiers volontaires et les importantes évolutions qui l'ont marqué depuis une vingtaine d'années, présente une série de recommandations et de propositions regroupées en trois grands domaines :

- le management des sapeurs-pompiers volontaires, management qui englobe aussi bien leur recrutement, le suivi de leurs activités et de leur disponibilité ainsi que les relations avec les employeurs ;
- la formation, sujet sensible en termes d'exigences et de programmation des activités ;
- la reconnaissance de l'engagement des volontaires, facteur essentiel de leur fidélisation.

En outre la commission propose des mesures plus générales, de portée législative, visant à clarifier et à conforter la place du volontariat dans notre dispositif de sécurité civile.

CHAPITRE 1

DE PROFONDES ÉVOLUTIONS

AUXQUELLES LE VOLONTARIAT DES SAPEUR-POMPIERS

DOIT S'ADAPTER

L'APPORT ESSENTIEL DU VOLONTARIAT

En 2007 les sapeurs-pompiers ont mené en France 3 966 900 interventions de toutes natures (incendies, accidents de la circulation, secours à victimes et aide à la personne, opérations diverses)¹. Cela a représenté en moyenne 10 868 interventions par jour.

Depuis 2004, le volume des interventions est chaque année en hausse régulière de l'ordre de 3 à 4 % (4 % entre 2006 et 2007). 4 % de la population française est ainsi prise en charge annuellement par les services d'incendie et de secours (soit 2 230 900 victimes en 2007).

Pour mener à bien ces interventions, l'effectif total des sapeurs-pompiers s'élevait, toujours en 2007, à près de 250 000 hommes et femmes se répartissant ainsi :

- 38 236 sapeurs-pompiers professionnels civils (15 % des effectifs de tous les sapeurs-pompiers) ;
- 11 946 militaires (5 % des effectifs) ;
- 188 535 sapeurs-pompiers volontaires (80 % des effectifs) ;
- 11 169 personnels appartenant au service de santé et de secours médical (SSSM) dont la quasi-totalité (10 686) sont des volontaires.

Les sapeurs-pompiers volontaires représentent exactement 79 % des effectifs des corps de sapeurs-pompiers et 96 % des effectifs du service de santé et de secours médical.

Sur les 188 535 sapeurs-pompiers volontaires, 166 838 étaient intégrés dans un corps départemental, 21 697 ne l'étaient pas et dépendaient d'un corps communal ou intercommunal.

Les effectifs des volontaires sont en constante diminution depuis 2004, passant de 207 583 à 199 221 en 2007 (personnels SSSM inclus).

La part des volontaires dans les corps de sapeurs-pompiers départementaux varie, selon la catégorie des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)² de 76 % pour les SDIS de catégorie 1 à 93 % pour ceux de catégorie 5, la moyenne étant de 84 % pour l'ensemble des SDIS.

La population des sapeurs-pompiers volontaires a pour principales caractéristiques :

- une moyenne d'âge de 33 ans environ (38 ans pour les professionnels) ;

¹ Toutes les données de ce paragraphe sur le contexte sont extraites des statistiques des services d'incendie et de secours -édition 2008- de la Direction de la défense et de la sécurité civiles.

² Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sont classés en cinq catégories, de 1 à 5 (par ordre décroissant d'importance) en fonction de trois critères : population du département, budget (contributions financières des collectivités) et effectif total des sapeurs-pompiers du corps départemental.

- un taux de féminisation de l'ordre de 11 % ; les femmes volontaires sont sensiblement plus jeunes (31 ans en moyenne) ;
- une répartition par grades comprenant 5 882 officiers, soit 3 % des effectifs (17 % chez les professionnels), 27 499 sous-officiers soit 15 % des effectifs (40 % pour les professionnels) et 155 154 gradés sapeurs, soit 82 % des volontaires (43 % chez les professionnels) ;
- la moyenne de la durée de l'engagement d'un volontaire est au total de l'ordre de 9 années ;
- plus d'un tiers des volontaires comptent moins de 5 années d'engagement.

La part des sapeurs-pompiers volontaires dans la population locale est de 405 pour 100 000 habitants dans les départements des SDIS de catégorie 1 et de 1 088 pour 100 000 dans ceux de catégorie 5.

Le taux d'intégration dans les corps départementaux est en moyenne de 90 %.

Les sapeurs-pompiers volontaires constituent donc la très grande majorité des effectifs des corps de sapeurs-pompiers en France, plus particulièrement en zone rurale ou semi-rurale (SDIS de catégories 3, 4 et 5). Ils sont peu hiérarchisés, plutôt jeunes et assez peu féminisés.

Représentant ainsi près de 80 % des effectifs, la part prise par les volontaires dans le dispositif de la sécurité civile en France est essentielle : ils assurent plus de 50 % des interventions, 80 % dans les zones à caractère rural ; en cas de catastrophe majeure, ils représentent 80 % des effectifs de montée en puissance. Par contre la part budgétaire qui leur est consacrée est relativement modeste, de l'ordre de 20 %.

Ces données montrent bien que sans le volontariat notre dispositif de sécurité civile n'est pas viable. Une grande part des secours apportés aux Français en dépend, en particulier dans les zones rurales, semi-rurales ou isolées ; les volontaires sont ainsi les garants de l'égalité de nos concitoyens devant les secours. Financièrement, sans le volontariat, les coûts deviendraient exorbitants et pour tout dire impossibles à assumer. Les sapeurs-pompiers volontaires sont donc le complément indispensable des sapeurs-pompiers professionnels. Notre dispositif de sécurité civile repose sur cette complémentarité entre professionnels et volontaires. Toute autre solution ne serait ni réaliste, ni viable. Il convient donc d'affirmer cette complémentarité, avec force, sans ambiguïté et de repousser toute idée d'une autre solution, notamment celle d'un dispositif qui serait entièrement professionnalisé. Il s'agit là de la première des propositions de la Commission : affirmer clairement la pleine complémentarité des volontaires et des professionnels, repousser toute autre approche, notamment celle qui ferait des volontaires des supplétifs des professionnels, et assumer toutes les conséquences de ce choix pour la gestion de notre dispositif de sécurité civile. Il est souhaitable que l'affichage de cette complémentarité se fasse si possible au niveau législatif.

DE PROFONDES ÉVOLUTIONS DU CONTEXTE

Le volontariat des sapeurs-pompiers est donc indispensable à l'organisation des secours en France. Le dispositif est très ancien puisqu'il date de la Révolution et depuis il a toujours su procurer, au fil des époques et quels que soient les changements, un service essentiel à nos concitoyens. Mais ce système du volontariat est confronté depuis une vingtaine d'années à de profondes évolutions qui bousculent l'ordre établi et qui nécessitent impérativement de

l'adapter pour qu'il perdure et continue à fournir des services de secours de qualité avec les avantages qu'il présente : symbole fort de solidarité et de citoyenneté, souplesse, moindre coût.

Ces évolutions sont multiples et variées ; elles touchent aussi bien des phénomènes de société que des choix d'organisation ; citons avant de les développer :

- un profond changement de mentalité vis-à-vis de l'engagement et une montée indéniable de l'individualisme ;
- le poids de plus en plus fort de la famille ;
- les mouvements démographiques sur notre territoire ;
- des conditions économiques plus contraignantes, notamment en ce qui concerne la gestion de la main-d'œuvre ;
- le phénomène de « judiciarisation » auquel l'action des sapeurs- pompiers n'échappe pas ;
- la très importante réorganisation de notre dispositif de secours avec le choix de la départementalisation.

La crise de l'engagement au profit de la communauté, la montée de l'individualisme

Le volontariat chez les sapeurs-pompiers a toujours été fondé sur des valeurs républicaines et communautaires très fortes : don de soi, engagement désintéressé au profit de la communauté, volonté de rendre service, primauté de l'intérêt collectif sur l'intérêt personnel. Mais depuis une vingtaine d'années ces valeurs sont en crise.

Le don de soi a perdu de sa force : il a une moindre audience dans notre société et chez les jeunes.

Notre société connaît une crise profonde de l'engagement au profit de la communauté, alors que dans le même temps l'individu, ses intérêts personnels ou ceux de son entourage proche, deviennent des valeurs dominantes, des moteurs des comportements. Dans les générations de l'après-guerre, les engagements étaient le plus souvent portés par une référence à un groupe d'appartenance, par l'attachement à des valeurs partagées (sociales, politiques, religieuses...). Tel a toujours été le cas des sapeurs-pompiers qui s'engagent de manière désintéressée au profit de la communauté pour porter secours aux autres. Ce type d'engagement est, hélas, en voie de disparition, ou pour le moins de marginalisation. En outre, les engagements sont moins durables : les sociologues parlent d'engagement « à éclipses », d'engagement « post it ». L'implication des jeunes et des moins jeunes se fait par des engagements de courte durée facilement remis en question. Or le volontariat dans les sapeurs-pompiers a besoin de durée tant pour la formation initiale que pour l'acquisition de l'expérience, le maintien du savoir-faire et le travail en équipe qu'il implique.

De même la notion de citoyenneté est confrontée aussi à de fortes évolutions alors que le volontariat pour les sapeurs-pompiers a toujours été structuré autour d'une perception très forte de la citoyenneté, souvent par transmission familiale, avec un grand sens des devoirs vis-à-vis de l'État et de la communauté nationale. Le modèle de citoyenneté en France, comme en Europe, est dorénavant très différent : quasi contractuel, organisé autour de ses droits, l'intérêt personnel primant, là aussi, le plus souvent sur l'intérêt collectif. La citoyenneté est remise en cause en fonction des choix personnels : comme pour l'engagement, on peut parler d'une citoyenneté « à éclipses ».

Enfin le volontariat des sapeurs-pompiers trouvait ses racines dans l'attachement à sa commune, dans la mobilisation au profit de ses concitoyens les plus proches, ceux que l'on

côtoyait quotidiennement. Depuis une trentaine d'années, cette appartenance communautaire n'a plus le même poids ; face à des modes de vie différents, à une mobilité plus grande, la commune a aujourd'hui beaucoup moins de réalité.

Les grands ressorts de l'engagement dans les sapeurs-pompiers, don de soi, engagement au profit de la collectivité, sens de la citoyenneté, lien avec sa commune, sont donc profondément affectés depuis une vingtaine d'années. On peut regretter cet état de fait, mais quoi qu'il en soit l'approche du volontariat chez les sapeurs-pompiers doit impérativement en tenir compte dans tous les domaines : recrutement, management, fidélisation, reconnaissance. Ne pas en tenir compte fragiliserait gravement, voire à terme remettrait en cause le dispositif du volontariat.

La famille véritable enjeu pour la fidélisation

Dans la logique de ces fortes évolutions sociétales, le poids de la famille devient considérable et souvent prépondérant.

Face aux évolutions et aux fragilisations que connaissent les cellules familiales (travail des deux conjoints, importance attachée à la réussite scolaire des enfants, acquisition d'un logement, divorces, familles monoparentales ou recomposées, garde alternée des enfants...), chacun donne dorénavant une très haute priorité à sa vie familiale, souvent davantage qu'à sa vie professionnelle. Les sapeurs-pompiers volontaires ne font bien sûr pas exception à cette tendance, mais à la problématique de devoir concilier vie professionnelle et vie personnelle, s'ajoute pour eux celle de devoir aussi répondre aux impératifs de leur engagement volontaire au profit de la communauté.

Si le poids de la famille joue assez peu au moment de l'engagement, compte tenu de l'époque où il intervient le plus généralement, il devient ensuite au fil des ans et de l'installation dans la vie, une véritable contrainte qui pèse lourd au moment du renouvellement de l'engagement. Cette importance des facteurs familiaux est devenue un véritable défi pour la fidélisation du volontaire.

Les armées ont rapidement perçu, après leur professionnalisation, cet enjeu que représente la famille. Elles ont besoin, comme pour le volontariat des sapeurs-pompiers, d'engagement d'une durée significative pour d'évidentes raisons de formation, d'acquisition d'expérience et de rentabilisation des investissements humains consentis. En général, elles considèrent qu'une durée de huit ans de services est un minimum. Face à cette problématique de la fidélisation des engagés, les autorités militaires emploient couramment l'expression de « fidéliser les familles ».

Il en est de même pour le sapeur-pompier volontaire. La prise en compte de la famille devient essentielle dans la problématique de sa disponibilité et de sa fidélisation. Le plus souvent il renoncera à son engagement soit parce qu'il estime être insuffisamment reconnu, soit parce qu'il n'arrive plus à concilier son volontariat avec sa vie familiale.

Le management des sapeurs-pompiers volontaires doit désormais tenir le plus grand compte des situations personnelles et des impératifs familiaux, prendre en considération les attentes par une gestion quasiment au cas par cas qui permettra à chaque volontaire de concilier son engagement citoyen avec ses deux autres vies, personnelle et professionnelle.

Les évolutions démographiques : désertification rurale, mouvements vers les zones périurbaines, éloignement entre le domicile et le lieu de travail

Au fil des décennies la France est passée d'une société rurale à une société très urbanisée. Ainsi dans la période 1960-2006, le taux de population urbaine est-il passé de 61,9 à 76,9 %. Ce mouvement se poursuit, ce taux d'urbanisation devrait atteindre près de 80 % en 2010. Or depuis ses origines le volontariat des sapeurs-pompiers s'est toujours appuyé essentiellement sur un dispositif rural, organisé autour de la commune de taille modeste.

Dans ce phénomène d'urbanisation, les mouvements de population quittant dorénavant le centre des grandes villes pour aller vivre en zone périurbaine, dans les banlieues ou grandes banlieues, sont de plus en plus importants. L'organisation des secours s'adapte à ce phénomène, mais elle devra pour cela faire appel aux populations de ces zones périurbaines.

Ce dernier mouvement a pour conséquence un éloignement de plus en plus important entre le domicile et le lieu de travail. Il est loin le temps où la plupart des Français travaillaient à proximité de leur domicile. Les distances peuvent être maintenant considérables. Les implications sur l'organisation des secours et pour le dispositif du volontariat sont importantes : beaucoup de volontaires ne peuvent plus être disponibles 24 heures sur 24, il leur faut choisir entre un engagement dans la journée à proximité de leur lieu de travail ou un engagement hors heures œuvrées, le soir, la nuit et les fins de semaine, près de leur domicile. Cela rend beaucoup plus complexe la problématique du recrutement et surtout la gestion de la disponibilité des volontaires.

Au total ces évolutions démographiques ont un fort impact sur le volontariat : moindres besoins dans les zones rurales et besoins de plus en plus importants dans les zones urbaines ou périurbaines, nécessité de toucher dorénavant les populations de ces zones, gestion plus compliquée de la disponibilité des volontaires avec l'éloignement entre le lieu de travail et le domicile et la quasi impossibilité de disposer en permanence d'une part importante de ceux-ci. Cela impose de cibler de nouvelles populations pour le recrutement et de gérer la disponibilité des volontaires de plus en plus finement.

Des conditions économiques contraignantes en particulier pour la main-d'œuvre

Dans un monde où la compétition économique est de plus en plus sévère, les ressources humaines sont déterminantes pour la gestion des entreprises. La main-d'œuvre, sa gestion rigoureuse en nombre comme en temps d'activité, les gains en productivité sont autant de facteurs essentiels pour la rentabilité et la compétitivité de toute entreprise. Les effectifs sont dorénavant calculés au plus juste, la main-d'œuvre coûte cher, la gestion du temps de travail, en particulier depuis l'adoption des 35 heures, est rigoureuse. Dans ces conditions, un chef d'entreprise est de moins en moins enclin à accepter qu'un de ses employés sapeur-pompier volontaire parte sans préavis en intervention ou s'absente quelques jours en formation, même programmée. Cela lui impose soit une perte sèche de production, soit de devoir remplacer au pied levé le volontaire et le cas échéant de former pour cela un autre salarié. Indéniablement, d'année en année, les chefs d'entreprises sont de plus en plus au recul devant le volontariat chez les sapeurs-pompiers. De nombreux volontaires affirment ne plus faire état désormais de leur engagement dans leurs entreprises ou lors des entretiens d'embauche.

Dans ces conditions, il faut dorénavant savoir sensibiliser chaque chef d'entreprise à l'importance du volontariat pour notre communauté, mettre en avant l'intérêt que peut représenter la présence d'un volontaire sapeur-pompier au sein de l'entreprise et proposer un

contrat précis de disponibilité pour que l'entreprise sache exactement à quoi elle s'engage en acceptant dans ses effectifs un volontaire.

La montée de la pénalisation : un phénomène préoccupant qui touche aussi le monde des sapeurs-pompiers

L'action des sapeurs-pompiers n'échappe plus désormais, comme tous les autres domaines, au phénomène croissant de mise en cause et de pénalisation, baptisé « judiciarisation ». Il n'est plus rare de voir la responsabilité d'un sapeur-pompier mise en cause à l'occasion d'une intervention. Plusieurs affaires et certaines décisions de justice sont venues ces dernières années interpellier, voire inquiéter à juste titre, le monde des sapeurs-pompiers. Cette situation est préoccupante. Elle pourrait d'abord tendre à freiner l'action des sapeurs-pompiers sur le terrain : il est difficilement acceptable de devoir choisir entre porter secours aux victimes au risque d'être ultérieurement mis en examen parce que toutes les conditions réglementaires n'étaient pas remplies ou ne rien faire pour se garantir de toute mise en cause pénale ! A terme, cette « judiciarisation » croissante peut être de nature à décourager ceux qui comme les sapeurs-pompiers volontaires acceptent de souscrire un engagement citoyen au profit de la communauté. Si l'on n'y prend garde, les conséquences pourraient être désastreuses pour le recrutement comme pour la fidélisation, certains volontaires renonçant à poursuivre soit d'eux-mêmes, soit sous la pression de leurs proches jugeant que les risques qu'ils prennent sont déjà assez importants pour ne pas ajouter celui d'être mis en cause un jour par la justice³.

S'il n'est pas question de s'opposer à l'action de la justice, encore faut-il donner les meilleures garanties aux sapeurs-pompiers, professionnels et volontaires, que les services de l'Etat leur apporteront la protection, l'aide et le soutien qu'ils sont en droit d'attendre eu égard à leur engagement, à leur action et aux risques qu'ils prennent au service de leurs concitoyens.

La départementalisation des services d'incendie et de secours : un fort impact sur le volontariat

Les services d'incendie et de secours ont été départementalisés il y a plus de 10 ans (1996). Cette décision visait à la fois la mise sur pied d'une organisation des secours plus efficace, avec la création dans chaque département d'un service départemental d'incendie et de secours (SDIS) et une rationalisation du dispositif devant engendrer des économies d'échelle.

Sans bien sûr la remettre en cause, il reste que cette réorganisation a eu un fort impact sur le volontariat, notamment par le regroupement des centres de secours et la diminution de leur nombre. S'ajoutant à la désertification des zones rurales et à l'extension des zones urbaines et périurbaines, cette départementalisation a profondément altéré le lien des sapeurs-pompiers volontaires avec le territoire. Le nombre des centres de secours a diminué de 15 % depuis 1996 (rationalisation du dispositif, décision des communes de fermer leur centre, manque local de volontaires). Or les centres agissent aussi comme de véritables bureaux de recrutement : ils assurent le contact de proximité avec la population et sont une vitrine du

³ On pourra sur ce point se reporter avec intérêt à l'analyse faite dans la Semaine juridique, édition administrative et collectivités territoriales, n° 49 du 4 décembre 2006, page 1298, par le professeur Jean Viret, doyen de la faculté de droit de Montpellier, d'une condamnation d'un sapeur-pompier volontaire à la suite d'une affaire concernant un accident mortel après une intervention sur l'ascenseur d'un hôtel à l'Alpe d'Huez.

volontariat. Force est de constater que depuis 1996, le nombre de volontaires a aussi baissé de 15 %, même si la rationalisation du dispositif entre pour une part non négligeable dans cette diminution des effectifs.

Parmi les conséquences de la départementalisation, le constat d'un certain désintérêt des maires pour les services de secours est préoccupant. Ceux-ci se sentent moins impliqués dans la nouvelle organisation et ils sont donc moins soucieux que par le passé de susciter du volontariat dans leur commune, en particulier parmi leur personnel communal, surtout s'ils ne disposent plus d'un centre d'incendie. Depuis 1996, le nombre de sapeurs-pompiers volontaires employés communaux aurait ainsi diminué de 15 000⁴.

Par ailleurs nombre de petites interventions, qui n'entraient pas strictement dans le cadre des missions des services d'incendie et de secours, étaient assurées par les volontaires de la commune. Tel n'est plus le cas, or celles-ci contribuaient à donner une image très positive des volontaires, à faire connaître leur action et suscitaient certainement des vocations.

Enfin la départementalisation et la mise sur pied des SDIS, ainsi que le phénomène d'urbanisation, ont naturellement donné une place de plus en plus grande aux sapeurs-pompiers professionnels. Leur poids et leur influence sont désormais très importants dans tous les domaines : organisation des secours, répartition des effectifs, gestion de la disponibilité (gardes, astreintes), interventions en zone urbaine par nature plus complexes, définition et délivrance de la formation. Il faut se garder de ce que certains baptisent « la tentation de l'hyper professionnalisme » : place de plus en plus importante donnée aux professionnels, prépondérance absolue de la technicité dans les interventions, formation de plus en plus lourde et contraignante, image dans la population d'un pompier super-technicien ou « superman ».

Il convient de garder un équilibre dans cette évolution et de veiller à laisser aux volontaires leur juste place pour assurer leur part dans les interventions et dans le fonctionnement des services. Les volontaires doivent être aussi partie prenante dans les réflexions et les évolutions du dispositif.

Les volontaires ne doivent pas devenir, sous une forme ou sous une autre, les supplétifs des professionnels. Ils doivent avoir accès à la hiérarchie et aux responsabilités. L'organisation des secours sur le terrain au quotidien (disponibilité, gardes, astreintes, départs en intervention), la formation et les modalités de sa délivrance doivent absolument tenir compte des impératifs propres aux sapeurs-pompiers volontaires.

De la sirène au bip : une évolution moins anodine qu'il n'y paraît

Dans ces évolutions du contexte il convient d'évoquer, comme l'a très bien relevé l'étude « Mana Larès »⁵ sur le volontariat, l'impact du passage, au fil des ans, de l'alerte par la sirène à l'utilisation généralisée du système d'appel par bip individuel.

⁴ Il s'agit là d'une estimation ; il n'y a pas sur ce point de données officielles disponibles. On peut toutefois citer l'exemple du SDIS de la Manche qui recensait officiellement dans ses effectifs 260 employés communaux sapeurs-pompiers volontaires en 1996 et qui n'en comptait plus en 2008 que 140 (dont un quart était âgé de plus de 55 ans).

⁵ L'étude sociologique « **Mana Larès** » sur les sapeurs-pompiers volontaires a été réalisée par messieurs Stéphane Chevrier de la société Manufacture anthropologique et Jean-Yves Dartiguenave du laboratoire universitaire de Rennes II.

Avec l'alerte sonore, toute la commune était prévenue que les pompiers partaient en intervention, tous les habitants s'inquiétaient de l'accident ou du sinistre. La sirène était en pratique un lien très fort sur le territoire communal entre les sapeurs-pompiers volontaires et leurs concitoyens : la fréquence de leurs interventions était connue, leur action littéralement audible !

L'appel par bip individuel passe inaperçu, sauf pour les proches, famille ou collègues de travail. Les départs en intervention se font maintenant le plus souvent dans l'anonymat.

Ce passage de la sirène au bip n'est donc pas anodin ; il a contribué à une perte de visibilité au sein de la population de l'action des pompiers. Ce n'est certainement pas sans effet sur le volontariat.

Une influence insuffisante au sein de la communauté nationale en particulier auprès des décideurs

Les sapeurs-pompiers jouissent d'une image très positive au sein de la population : ils sont régulièrement en tête dans les sondages, assez largement devant les autres grands corps de l'Etat (armées, police), avec un taux d'opinions favorables très élevé.

Il reste que plusieurs facteurs d'évolution décrits ci-dessus ont pour conséquence d'amoindrir dans notre société la juste appréciation de l'importance des services de secours et la connaissance des hommes qui les assurent. C'est notamment le cas au sein des élus, la départementalisation ayant donné, faussement, le sentiment aux élus locaux qu'ils n'avaient plus leur rôle à jouer. Il en va de même dans le monde de l'entreprise, les enjeux sont ailleurs... Au total notre dispositif de secours, les choix qui ont été opérés pour son organisation avec l'importance du volontariat, apparaissent assez méconnus⁶.

Ce constat incite à proposer la mise en place d'un module de formation sur la sécurité civile dans toutes les grandes écoles : École nationale de l'administration, École nationale de la magistrature et grandes écoles militaires en particulier.

ADAPTER LE VOLONTARIAT : DES PROPOSITIONS REGROUPÉES EN TROIS GRANDS DOMAINES, LE MANAGEMENT, LA FORMATION ET LA RECONNAISSANCE

Le volontariat des sapeurs-pompiers est donc confronté à de profondes évolutions de notre société et aux conséquences de la réorganisation de notre dispositif de secours.

Les propositions qui vont être maintenant présentées à la suite des travaux de la commission « ambition volontariat » visent à adapter ou à optimiser le système du volontariat à ces évolutions et si possible, à anticiper sur la poursuite de ces changements. Elles ont été regroupées en trois grands domaines : le management des sapeurs-pompiers volontaires, leur formation et la reconnaissance du volontariat.

⁶ Ainsi on peut regretter que lors de l'élaboration du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, aucun responsable national du corps des sapeurs-pompiers n'ait été auditionné.

Gérer au mieux la ressource des volontaires

Face au nouveau contexte et à ses contraintes, les propositions viseront à continuer à disposer de la ressource en sapeurs-pompiers volontaires pour assurer le fonctionnement des services d'incendie et de secours dans des conditions optimales. Il s'agit d'abord de recruter des volontaires en nombre et en qualité dans les zones intéressantes, tout en diversifiant la ressource. Il s'agit ensuite de conserver cette ressource suffisamment longtemps pour rentabiliser la formation et disposer de l'expérience nécessaire au sein d'équipes homogènes. L'observation des données disponibles sur le volontariat montre qu'en l'occurrence la difficulté provient moins du recrutement, qui est dans l'ensemble satisfaisant même s'il n'est pas toujours adapté aux besoins locaux du terrain, que de la fidélisation des volontaires qui au fil des ans, face aux évolutions décrites, apparaît se dégrader. La durée moyenne totale des services d'un volontaire est aujourd'hui de l'ordre de 9 années, ce qui n'est pas suffisant au regard des différentes contraintes. Le renouvellement du premier engagement au bout de 5 ans est sur ce point une échéance capitale

Dans ces conditions il faut donc gérer au mieux la ressource afin de disposer à tout moment des effectifs permettant d'assurer un volume croissant d'interventions tout en tenant compte des souhaits personnels des volontaires afin de ne pas les décourager prématurément. Cette gestion de la disponibilité est aussi fortement impactée par les relations avec les employeurs, chefs d'entreprise, directeurs d'administration, élus locaux.

Le chapitre 2 portant sur les propositions pour améliorer et optimiser le management des sapeurs-pompiers volontaires traitera donc du recrutement, de la gestion de leur disponibilité et de leur fidélisation ainsi que des relations avec les employeurs, entreprises ou collectivités locales.

Trouver de justes équilibres pour la formation

La formation est un sujet sensible systématiquement mis en avant aussi bien dans l'étude « Mana Lares » que lors des travaux de la commission, notamment à l'occasion des auditions de volontaires.

La formation est naturellement essentielle pour le sapeur-pompier volontaire ; elle est gage de son efficacité ; elle est incontournable dès lors que l'on affirme la pleine complémentarité des volontaires avec les professionnels. Mais les programmes de formation, leur volume, leurs conditions de délivrance doivent aussi tenir compte des particularités propres aux volontaires, de leur expérience et de leur disponibilité. Il y a là un équilibre délicat à trouver.

Le chapitre 3 traitera donc de la formation en visant à trouver dans ses propositions ce juste équilibre.

La reconnaissance, réel facteur de fidélisation

Le sapeur-pompier volontaire fait preuve d'un engagement citoyen pour le service de la communauté dans des conditions difficiles qui, nous l'avons vu, est de plus en plus remarquable dans la société actuelle.

En retour, la communauté lui doit une véritable reconnaissance, sous des formes concrètes ou symboliques. Les sapeurs-pompiers volontaires attendent cette reconnaissance et elle s'avère d'ailleurs un facteur fort de leur fidélisation. Il s'agit là d'un enjeu essentiel pour le volontariat.

La commission a donc regroupé dans le chapitre 4 tout ce qui concourt à mieux marquer cette reconnaissance.

Donner plus de visibilité au volontariat chez les sapeurs-pompiers

Les profondes évolutions du contexte, notamment un sens de l'engagement affaibli, la désertification des zones rurales mais aussi la départementalisation des services de secours, ont pour conséquence une moindre visibilité au sein de notre société du volontariat chez les sapeurs-pompiers. Il est dorénavant essentiel de sensibiliser l'ensemble de notre communauté sur son importance pour apporter à chacun des secours dans les meilleures conditions et avec une certaine égalité, d'expliquer aussi tout ce que peut apporter cet acte citoyen aux volontaires eux-mêmes ainsi qu'à leur entourage personnel ou professionnel. Il ne s'agit pas en l'occurrence de viser seulement un meilleur recrutement, plus ouvert, mais bien d'informer nos compatriotes sur le volontariat chez les sapeurs-pompiers, tout en sensibilisant certaines cibles : élus, décideurs, responsables, chefs d'entreprise...

Il est donc souhaitable de mener chaque année une ou deux campagnes d'information sur les grandes chaînes de télévision par des spots présentant le volontariat chez les sapeurs-pompiers, sur la place qu'il tient dans les secours en France et sur l'intérêt qu'il représente. Ces campagnes prises en charge par la Direction de la sécurité civile et élaborées en partenariat avec la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF), seraient en outre une forme de valorisation de l'engagement des volontaires et pour eux une véritable marque de reconnaissance : tous appellent de leurs vœux de telles campagnes. Il faudra toutefois veiller à l'image qui sera donnée du sapeur-pompier volontaire : un homme ou une femme qui s'engage au service de ses concitoyens, à l'image de ceux-ci et non pas un « super héros » aux capacités physiques un peu hors du commun... Ces campagnes pourraient être prolongées par quelques émissions qui mettent en valeur les hommes et les femmes des corps de sapeurs-pompiers, toujours sur les principales chaînes de télévision aux grandes heures d'écoute, telles que l'on peut en voir depuis quelques années sur les armées ou la police.

DES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES POUR CONFORTER LE VOLONTARIAT ET LES CONDITIONS DE SON EXERCICE

Au-delà de ces propositions par grands domaines, management, formation et reconnaissance, il est apparu à la Commission hautement souhaitable de préciser et de conforter certains aspects du volontariat par des dispositions législatives. Il ne s'agirait pas de promulguer une nouvelle loi mais de s'en tenir à des modifications de lois déjà existantes, en l'occurrence :

- la loi 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps des sapeurs-pompiers ;
- la loi 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Le premier objectif serait de définir la nature de l'engagement citoyen des sapeurs-pompiers volontaires, ce qui jusqu'à présent n'a jamais été le cas⁷, d'énoncer les missions qui leur sont

⁷ Il n'y a pas actuellement de définition juridique du « sapeur-pompier volontaire ». Toutefois le Conseil d'État dans un de ses avis en 1993 (avis de la section de l'Intérieur n° 353 155 du 3 mars 1993) avait indiqué que les sapeurs-pompiers volontaires pouvaient être considérés comme « des agents publics contractuels à temps partiel ».

confiées puis de préciser les droits et garanties reconnues aux volontaires. Il apparaît en effet nécessaire d'apporter au plan législatif ces précisions face à l'émergence des différentes formes de volontariat ou des nouveaux métiers de la sécurité pour bien affirmer la spécificité de l'engagement du sapeur-pompier volontaire. En l'occurrence les principales dispositions pourraient être les suivantes :

- le sapeur-pompier volontaire est un citoyen qui prend librement l'engagement de se mettre au service de la communauté ; il n'est ni un salarié, ni un fonctionnaire ;
- à ce titre il conclut un contrat de volontariat dans un corps de sapeurs-pompiers avec un SDIS, une commune ou un établissement public de coopération intercommunale ;
- par cet engagement, le sapeur-pompier volontaire concourt directement à l'accomplissement de l'ensemble des missions de sécurité civile de toutes natures ; il agit conjointement avec les sapeurs-pompiers professionnels sur les mêmes champs de compétences, de missions et de territorialité ;
- il jouit de tous les droits et liberté reconnus aux citoyens ;
- il bénéficie de la protection sociale et de l'action sociale.

Ces dispositions pourraient prendre place dans la loi sur le développement du volontariat.

La complémentarité entre sapeurs-pompiers volontaires et sapeurs-pompiers professionnels serait donc ainsi pleinement affirmée au niveau de la loi.

La défense des intérêts des sapeurs-pompiers volontaires appelle des réponses adaptées aux enjeux que représente le volontariat et aux particularités de ce type d'engagement. Plusieurs des propositions de la commission vont dans ce sens. Dans cette perspective, la question de savoir s'il fallait autoriser ou refuser la syndicalisation des sapeurs-pompiers volontaires a été évoquée compte tenu de l'absence actuelle de dispositions explicites sur ce point. Certains membres de la commission envisageaient la possibilité de faire clairement une place aux syndicats considérant qu'elle s'accordait avec l'évolution des relations au sein du corps. D'autres étaient opposés à ce principe de la syndicalisation, faisant notamment valoir qu'il ne saurait s'appliquer au libre engagement des volontaires, d'autant que leur représentation et leur défense sont déjà assurées par d'autres instances. Au demeurant, si l'adhésion à un syndicat pose de délicats problèmes, il est loin d'être certain que son interdiction puisse être jugée conforme à la Constitution. Dans ces conditions, la commission a considéré qu'il serait inopportun de livrer des conclusions hâtives sur le sujet : elle a préféré aborder le problème par d'autres voies, plus pragmatiques. Quoiqu'il en soit cette question de la défense des intérêts des volontaires mérite une réflexion attentive s'il était donné suite à cette proposition de texte législatif.

Le second objectif serait de prendre ou de conforter des dispositions relatives à la protection juridique des sapeurs-pompiers pour faire face aux mises en cause pénales de leurs actions et aux légitimes inquiétudes qui en découlent. En l'occurrence, le projet accorde :

- une protection fonctionnelle aux sapeurs-pompiers volontaires, les professionnels bénéficiant déjà d'une telle protection en qualité de fonctionnaires ;
- une protection pénale aux volontaires comme aux professionnels pour les délits non intentionnels, selon des dispositions qui ont été adoptées pour les militaires dans leur nouveau statut général.

Ces dispositions s'inscriraient dans la loi de modernisation de la sécurité civile.

Dans cette même loi, un article pourrait préciser et conforter le rôle de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France de manière à consacrer en droit les fonctions qu'elle assume de fait dans le dispositif : rayonnement, défense des valeurs qui sous-tendent l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires, de leurs droits et intérêts, protection sociale, entraide, animation du tissu associatif par l'intermédiaire des Unions locales.

Une proposition est présentée sur ces bases en appendice de l'annexe 3 qui récapitule toutes les recommandations de la Commission : elle n'a pas d'autre ambition que de donner une première idée concrète de la forme que pourrait prendre un texte législatif destiné à consolider le volontariat.

CHAPITRE 2

UN MANAGEMENT MODERNE DU VOLONTARIAT

Le management des sapeurs-pompiers volontaires doit prendre en compte les évolutions intervenues au fil des dernières années : changement des comportements individuels, mouvements démographiques, départementalisation des services d'incendie et de secours, compétition économique plus sévère.

Il s'agit en l'occurrence de mieux gérer une ressource plus délicate à recruter et surtout beaucoup plus difficile à fidéliser, ainsi que de l'employer au mieux en fonction des besoins des SDIS. Il faut que cette gestion tienne compte des aspirations des volontaires qui souhaitent dorénavant concilier leur engagement avec les impératifs de leur vie personnelle.

Une telle approche passe par un management plus moderne de la ressource des volontaires sous tous ses aspects :

- leur recrutement ;
- la gestion de leur disponibilité, de leurs activités et de leur formation ;
- la place qui doit leur être faite dans l'organisation des secours et au sein de la hiérarchie des sapeurs-pompiers ;
- les relations avec leurs employeurs, privés ou publics.

ÉLARGIR LE RECRUTEMENT

Il faut d'abord avoir présent à l'esprit le volume de recrutement des sapeurs-pompiers volontaires : en se basant sur un effectif total de 200 000 volontaires et une durée moyenne de service de 10 ans, le volume théorique global annuel de recrutement serait de l'ordre de 20 000. C'est tout à fait considérable. À titre de comparaison, les armées dorénavant professionnalisées recrutent chaque année environ 30 000 hommes et femmes.

Aujourd'hui le recrutement des sapeurs-pompiers volontaires ne connaît pas véritablement de crise. Mais il ne touche pas toutes les couches de notre société et les candidats ne se présentent pas toujours là où les besoins du terrain se font réellement sentir. Il faut donc à la fois élargir le recrutement, lui donner une certaine publicité et mettre à profit toutes les possibilités pouvant le favoriser.

Un recrutement qui reste traditionnel

Avant de présenter des propositions pour diversifier le recrutement, il est intéressant de résumer très brièvement les résultats de l'étude « Mana Larès » quant aux profils types des volontaires, ceux qui se présentent le plus généralement pour s'engager. Elle les regroupe en quatre principaux types :

- un premier profil que l'on peut baptiser « villageois » ; c'est un volontaire attaché à sa commune, au territoire où il vit ; les principales motivations de son engagement sont le sens civique et la solidarité ; il s'agit le plus souvent d'ouvriers, d'employés, d'artisans ou d'agriculteurs ; ce volontaire est le profil même de ce qui a constitué jusqu'à

présent la ressource essentielle et traditionnelle, plutôt rurale, du volontariat pour les sapeurs-pompiers ;

- un profil « militaire », très attaché à la discipline, à la rigueur et à l'esprit d'équipe ; ce type de volontaire se trouve plutôt en zone urbaine ;
- le profil du « héros », très attiré par les compétences techniques et les qualités physiques dont il faut faire preuve ainsi que par les risques pris lors des missions ; il correspond à un recrutement de jeunes, notamment parmi les « jeunes sapeurs-pompiers » (JSP) et cette ressource se trouve plutôt dans les zones urbaines denses, banlieues et grandes banlieues ;
- enfin le profil du « secouriste », dont la vocation résulte souvent d'un événement qui a touché un proche, famille ou ami, avec la volonté de rendre service à son tour ; ce profil concerne plutôt les jeunes femmes et les métiers des secteurs sanitaire et social ; pour l'étude « Mana Larès », ce dernier profil paraît être porteur pour le recrutement, notamment pour féminiser les volontaires ; mais, très tourné vers le secours des personnes, il peut poser à terme la question de la polyvalence au sein des corps de sapeurs-pompiers.

Au-delà de la définition de ces profils-types, l'étude s'est aussi penchée sur les motivations plus générales qui pourraient être facteurs d'engagement chez tous les jeunes. Celles-ci ressortent essentiellement de l'acquisition de compétences et d'expérience ainsi que d'une prise de confiance en soi. Mais il est aussi intéressant de noter que pour beaucoup de jeunes, un engagement dans les sapeurs-pompiers, y compris volontaires, ne leur paraît pas être accessible, soit en raison des exigences physiques ou techniques qu'il demande, soit compte tenu des contraintes qu'il implique, notamment de disponibilité et de discipline. L'aspect « héros » ou « superman » s'avère être un éventuel repoussoir au volontariat pour une partie importante des jeunes.

L'étude « Mana Larès » montre que le recrutement de jeunes volontaires dans les corps de sapeurs-pompiers reste difficile en dehors des profils classiques et qu'il s'opère le plus souvent dans la sphère proche des sapeurs-pompiers, famille, amis...

Diversifier le recrutement

Toute politique de recrutement doit s'attacher à anticiper en s'ouvrant sur de nouvelles populations. Même si aujourd'hui il n'y a pas réellement de crise, malgré les évolutions du contexte et les importants volumes concernés, le recrutement des sapeurs-pompiers volontaires ne doit pas faire exception à ce principe. En l'occurrence il apparaît souhaitable qu'il s'élargisse en direction de trois populations :

- les jeunes femmes ; le taux de féminisation, de l'ordre de 10 %, reste chez les sapeurs-pompiers à un niveau très modeste, bien inférieur à celui d'autres grands corps, tels que les armées ou la police, au sein desquels la féminisation a fait ses preuves et a démontré tout son intérêt en termes de potentiel de recrutement, de qualité et d'évolutions internes bénéfiques ;
- les étudiants ; actuellement le recrutement chez les sapeurs-pompiers volontaires les touche peu, ils représentent 10 % environ des effectifs ; or la population des étudiants est intéressante à plusieurs titres ; elle réside plutôt en zone périurbaine où se situent maintenant les domaines universitaires ; à terme elle représente une ressource pour que des volontaires puissent accéder aux échelons hiérarchiques supérieurs ; un

recrutement plus large au sein des universités et des grandes écoles permettra de toucher ultérieurement le monde des décideurs ;

- la population des zones périurbaines, banlieues et grandes banlieues, où se situe dorénavant une part importante des besoins pour les secours ; cet objectif implique de recruter plus largement chez les jeunes issus de la « diversité », population pour laquelle le recrutement des sapeurs-pompiers volontaires est aussi indéniablement en retard par rapport aux armées ou à la police ; or il est important que les pompiers par leurs origines sociales présentent une image reflétant les évolutions de notre société.

Dans cette problématique de l'ouverture du recrutement, l'étude « Mana Larès » sur les motivations des populations s'écartant des quatre profils types est tout à fait intéressante et doit servir de support pour bâtir une politique plus prospective de recrutement des volontaires.

Pour étudier et orienter une politique de recrutement des volontaires qui s'adapte aux évolutions sociétales, il serait probablement utile de créer, sous l'égide du ministère de l'Intérieur auprès de la Direction de la sécurité civile, une structure ouverte à tous les acteurs concernés par le volontariat (SDIS, FNSPF, employeurs, élus) et aux autres ministères (Défense, Développement durable, Éducation Nationale, Santé, Haut Commissaire à la jeunesse...), structure qui serait chargée de la prospective sur le recrutement des volontaires, de faire des propositions d'actions en direction des populations jugées intéressantes, d'assurer le suivi de ces actions et d'établir régulièrement un bilan du recrutement des sapeurs-pompiers volontaires.

Au demeurant la Direction de la sécurité civile et les SDIS disposent de peu d'éléments permettant d'analyser la ressource potentielle dans certaines catégories de population. Selon les besoins et les objectifs du moment, il serait intéressant de procéder à des enquêtes afin de mieux appréhender les facteurs propices au recrutement, de s'assurer de la connaissance des possibilités de volontariat chez les sapeurs-pompiers et de cerner les motifs d'intérêt ou au contraire de rejet pour un engagement. Il s'agit de bien saisir les attentes des éventuels volontaires afin de délivrer en connaissance de cause les messages qui répondent à ces interrogations.

Sensibiliser les jeunes à la sécurité civile

Afin de favoriser cette ouverture du recrutement, mais aussi pour sensibiliser la jeunesse à la sécurité civile, il est souhaitable d'établir des partenariats, à l'initiative de chaque SDIS, avec les collèges, les lycées, les universités (en particulier les facultés de médecine) et les grandes écoles pour monter diverses opérations : présentation des services de secours, journées portes ouvertes dans les centres, offres de stages...

Mettre impérativement à profit les journées d'appel de préparation à la défense (JAPD)

Compte tenu de l'enjeu que représente le recrutement des volontaires pour notre dispositif de sécurité civile, la Journée d'Appel de Préparation à la Défense (JAPD) doit être mise prioritairement à profit pour informer tous les jeunes sur le volontariat chez les pompiers. Cette recommandation s'inscrit bien dans les nouvelles orientations du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale. Une présentation faite par de jeunes sapeurs-pompiers, volontaires eux-mêmes, doit donc être ajoutée au programme de cette journée.

Les JAPD comportent aussi un atelier sur les premiers gestes de secourisme. Lorsque ceux-ci ont été mis en place, il avait été envisagé, logiquement, d'en donner la responsabilité aux

sapeurs-pompiers, mais en définitive ils ont été confiés à la Croix-Rouge. Peut-être faut-il revoir cette disposition afin que des volontaires y participent également car ces ateliers sont très prisés des jeunes et ils représentent une excellente occasion informelle de contact.

Inscrire les sapeurs-pompiers volontaires dans le dispositif du service civique

Pour soutenir la politique de recrutement et son ouverture, le recrutement des volontaires devrait s'aider du futur dispositif du service civique. Les jeunes volontaires pourraient accomplir un service civique de six mois, ou le cas échéant de trois mois seulement par dérogation au dispositif général, qui leur permettrait, tout en accomplissant une mission d'intérêt général, aide à la personne, environnement notamment, de recevoir la totalité de leur formation initiale d'équipier afin de pouvoir partir en intervention rapidement, au plus tard à la fin de leur service⁸.

Préserver et étendre le dispositif des Jeunes Sapeurs-Pompiers (JSP)

Très ancien, créé pour favoriser le recrutement, le dispositif des jeunes sapeurs-pompiers (JSP) comprend actuellement plus de 28 000 jeunes. Il assure à ceux-ci une formation sur la sécurité civile entre 11 et 18 ans avec, in fine, la remise d'un brevet national de jeune sapeur-pompier qui équivaut à une formation d'équipier de sapeur-pompier volontaire. Tout au long de leur formation, l'accent est mis sur les valeurs citoyennes. L'encadrement est assuré, bénévolement, par 3 500 sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires.

Ce dispositif présente de solides avantages :

- il sensibilise de nombreux jeunes à la sécurité civile ;
- il forme un bon réservoir pour le recrutement de sapeurs-pompiers ; les effectifs des JSP comparés à ceux des sapeurs-pompiers volontaires représentaient en 2007 près de 12 % ; même si le pourcentage de JSP se portant ensuite volontaires est modeste, 10 % en moyenne (mais très variable selon les endroits), ce taux est tout à fait intéressant, d'autant que ces JSP sont déjà formés et qu'ils se montreraient ensuite plus fidèles dans leur engagement ;
- il compte beaucoup de sections en zone urbaine, objectif dorénavant important pour le recrutement ;
- il réunit professionnels et volontaires dans une action commune pour encadrer les JSP.

Il y a certes parfois ambiguïté sur l'objectif poursuivi par les jeunes : pour beaucoup d'entre eux il s'agit d'un préalable indispensable au recrutement en qualité de pompier professionnel, alors qu'en pratique un JSP n'a qu'une chance sur dix d'être sélectionné. Mais au bilan le dispositif des jeunes sapeurs-pompiers est reconnu et il fait ses preuves. Il est donc essentiel de continuer à le soutenir. Il convient même de l'étendre dans les zones où l'on recherche dorénavant des volontaires, d'ouvrir si possible des sections dans les banlieues en particulier.

⁸ On peut regretter que lors des premières réunions de travail sur le service civique dirigées par le cabinet du Haut Commissaire à la jeunesse, en charge de ce projet, le volontariat au sein des sapeurs-pompiers ait été a priori écarté du dispositif alors que le représentant du Haut Commissaire lors de l'installation de la commission « ambition volontariat » avait indiqué que les sapeurs-pompiers volontaires feraient bien évidemment partie du service civique conformément aux recommandations du rapport Ferry au président de la République.

Des objectifs nationaux d'ouverture de sections de jeunes sapeurs-pompiers pourraient être fixés chaque année par la Direction de la sécurité civile.

Étudier chaque recrutement

Même si les volumes à recruter sont globalement très importants, il devient indispensable de pouvoir recruter au cas par cas en fonction des besoins de chaque centre de secours. Certains SDIS procèdent dorénavant ainsi pour leurs recrutements.

Le suivi des interventions et des disponibilités par centre, la connaissance de la situation en personnel, notamment celle des volontaires, permet d'identifier les besoins précis de recrutement : pour quel centre, quel profil, quelle disponibilité souhaitable, quel taux d'activité probable. Sur ces bases, des recherches peuvent être lancées (médias locaux, affichettes) et des contacts peuvent être pris sur place avec des chefs d'entreprises ou des maires en leur montrant qu'il y a effectivement un besoin, tout en étant en mesure d'indiquer les conditions précises de l'engagement d'un éventuel volontaire (créneaux de disponibilité, volume probable d'interventions). Les expériences de certains SDIS montrent que dans ces conditions, chefs d'entreprises ou maires se montrent beaucoup plus ouverts et réceptifs à la recherche et à l'engagement de volontaires.

Cette approche d'un recrutement localisé ne peut toutefois se faire que si tous les éléments évoqués sont connus : situation en personnel, gestion des disponibilités, volume d'interventions...

UN MANAGEMENT QUI DOIT ÊTRE IMPRÉGNÉ DE LA CULTURE DU VOLONTARIAT

Une gestion personnalisée des volontaires

Dès lors que les volontaires représentent 80 % des effectifs des corps de sapeurs-pompiers et qu'ils assurent plus de la moitié des interventions, améliorer leur management répond à deux impératifs : préserver une ressource humaine indispensable au dispositif en sachant répondre aux attentes personnelles des volontaires afin de les fidéliser, donner à l'organisation des secours en France la plus grande efficacité possible pour un coût raisonnable, grâce à une gestion performante de sa principale ressource humaine.

Un management efficace, moderne et prospectif des volontaires passe par :

- une meilleure connaissance de l'ensemble des données concernant la population des volontaires ;
- une gestion fine de leur disponibilité, de leurs activités et de leur formation qui donne toute son efficacité aux actions des SDIS tout en répondant aux attentes personnelles ;
- un accès plus ouvert à la hiérarchie et aux responsabilités ;
- la garantie d'une certaine cohérence au niveau national quant aux orientations de cette politique de management des volontaires.

Mais ce management doit avant tout tenir compte des spécificités des sapeurs-pompiers volontaires.

Des méthodes managériales adaptées aux spécificités du volontariat

Les sapeurs-pompiers volontaires doivent faire l'objet d'un management particulier, propre aux conditions de leur engagement qui n'est ni professionnel, ni associatif. Il doit être organisé autour de deux principes essentiels, la prise en compte prioritaire de leurs contraintes et la recherche de la cohésion des équipes.

Le management de chaque volontaire doit tendre à faciliter, autant que possible, son engagement et à le soulager de toutes contraintes inutiles. L'encadrement doit prendre pleinement en considération ces objectifs, même s'ils peuvent rendre plus difficile son action. Une large place doit être faite à l'écoute et à la concertation. La hiérarchie à tous les niveaux, maîtrise, encadrement intermédiaire, cadres supérieurs, doit donc avoir une bonne appréhension des contraintes et des attentes des sapeurs-pompiers volontaires et leur management doit avoir pour objectif de les prendre pleinement en compte⁹.

De même la cohésion est un des facteurs d'efficacité mais aussi de fidélisation. L'encadrement doit avoir le souci de renforcer l'esprit d'équipe. Il doit veiller à favoriser une véritable osmose entre professionnels et volontaires. Tutorat, formations en commun, vie collective, moments de convivialité, manifestations sont différents aspects qui contribuent à forger cette cohésion. L'interpénétration entre le corporatif et l'associatif sont importants : la vie associative, les moments vécus en commun doivent être encouragés.

Cette approche peut être assimilée à une véritable « culture du volontariat » qui doit imprégner l'action du commandement à tous les niveaux. C'est la première condition d'un management efficace des sapeurs-pompiers volontaires.

Elle doit se concrétiser par l'élaboration, si possible au niveau national, d'un guide du management des sapeurs-pompiers volontaires, guide qui devrait être ensuite repris par la Charte du volontariat.

Soigner l'accueil des volontaires

Avant d'examiner des dispositions de portée générale, ambitieuses, une première démarche réside dans le soin qu'il convient d'apporter à l'accueil de chaque volontaire. Des mesures simples peuvent y contribuer :

- un accueil personnalisé ;
- la création d'un coffret d'accueil remis à chaque sapeur-pompier volontaire au moment où il signe son engagement pour lui présenter tous les aspects de la corporation qu'il rejoint ;
- une visite de l'état-major du SDIS.

⁹ Plusieurs courriers adressés par des volontaires au président de la Commission depuis sa mise en place confirment pleinement toutes ces attentes.

UN MANAGEMENT FACILITÉ PAR DES OUTILS INFORMATIQUES ADAPTÉS

Disposer dans les SDIS d'outils informatiques pour une gestion efficace

Afin de répondre aux impératifs d'un management plus moderne, connaissances des données concernant les volontaires, meilleure gestion de leur disponibilité et de leurs activités, dialogue et concertation avec chaque sapeur-pompier volontaire, il est indispensable que tous les SDIS mettent en place une organisation adéquate, bureau volontariat ou responsables chargés des volontaires dans les différentes directions. Ils doivent aussi disposer d'outils informatiques performants pour leur gestion. De tels outils existent et commencent à faire leur preuve dans certains SDIS.

On peut ainsi citer en exemple des logiciels¹⁰ qui permettent d'ores et déjà :

- de suivre en temps réel la disponibilité de chaque volontaire qui peut lui-même, à tout moment, en fonction de ses impératifs personnels, se déclarer disponible ou indisponible par appel téléphonique pris en compte automatiquement ;
- de gérer automatiquement les départs en intervention avec la désignation du centre et la composition de l'équipe devant partir en fonction du type d'intervention et des disponibilités en personnel ;
- d'assurer ainsi à un volontaire que lorsqu'il est alerté individuellement, il n'est pas dérangé pour rien et qu'il sera certain de partir ; cette garantie est essentielle tant pour le volontaire lui-même que vis-à-vis de son employeur ;
- de disposer ensuite d'éléments statistiques sur les activités de chaque centre qui permettent d'évaluer précisément d'éventuels besoins en recrutement de nouveaux volontaires (avec les créneaux de disponibilité souhaités et les taux probables de départs en intervention) ou en compléments de formation du personnel du centre au vu des départs en interventions qui n'ont pas pu être assurés ;
- de connaître pour chaque volontaire ses taux de disponibilité et son volume d'activités réelles.

Il faut également évoquer une autre approche, tout à fait intéressante, comme outil de gestion et d'information, celle d'un portail Internet accessible à tous les pompiers qui :

- présente en temps réel les activités en cours ainsi que la situation de la disponibilité du personnel centre par centre ;
- récapitule toutes les données concernant chacun des sapeurs-pompiers : données personnelles, données professionnelles quant à sa situation et à son activité comme pompier (renseignements administratifs, qualifications, disponibilité, activités), ces données n'étant bien sûr accessibles qu'à l'intéressé et à certains responsables, directeur du SDIS, bureau volontariat, chef de groupement, chef de centre ;
- donne diverses informations intéressant la communauté des sapeurs-pompiers du département : textes, formations offertes, manifestations...

¹⁰ Ces logiciels sont mis en œuvre dans les SDIS de la Côte-d'Or, de la Savoie et de la Haute-Savoie (liste non exhaustive).

Au fil des mois, ce portail, consulté statistiquement plusieurs fois par jour par chacun des sapeurs-pompiers du SDIS l'ayant mis en place¹¹, est devenu un véritable outil d'échanges et même de convivialité sous une forme certes moderne, mais certainement en phase avec les habitudes des nouveaux sapeurs-pompiers volontaires.

Aider à la généralisation de ces outils informatiques

Ces outils, logiciels de gestion, portail Internet, sont très intéressants. Ils représentent probablement une partie de la réponse au défi posé actuellement au volontariat : celui de pouvoir gérer plus finement, quasiment au cas par cas, la disponibilité, l'activité et la formation de chacun des volontaires en fonction de ses impératifs personnels tout en assurant globalement au dispositif des secours son efficacité maximale.

Il est probable qu'ils peuvent contribuer à éviter le découragement de beaucoup de volontaires, le non renouvellement de leur engagement ou une demande de mise en disponibilité. L'expérience montre que le plus souvent, après une disponibilité, le volontaire ne reprend pas son activité. C'est donc bien en amont qu'il faut agir.

L'accès à ces outils par la Direction de la sécurité civile, en veillant naturellement à ce que les données recueillies soient anonymes, permettra en outre de disposer au niveau national de données fiables et complètes sur l'ensemble des volontaires, données qui font aujourd'hui en partie défaut.

L'équipement de tous les SDIS avec ces types d'outils informatiques, en particulier les logiciels de gestion des activités et des disponibilités, doit recevoir une haute priorité avec la définition d'un cahier des charges à partir de ce qui a déjà été mis en place et l'inscription de ces outils au Fonds d'aide à l'investissement (FAI) par la Direction de la sécurité civile.

UN ACCÈS PLUS OUVERT À LA HIÉRARCHIE ET AUX RESPONSABILITÉS

Il est indispensable de disposer de volontaires dans toute la hiérarchie des corps de sapeurs-pompiers, y compris dans les grades les plus élevés. Il faut donc leur ouvrir la pyramide des grades afin de pouvoir leur confier des responsabilités au sein des SDIS, ce qui contribuera à une meilleure gestion des volontaires, à une meilleure connaissance et à une meilleure prise en compte de leurs spécificités. Cet objectif est plus particulièrement intéressant en zone rurale où les volontaires sont très majoritairement présents. Cette politique, volontariste, doit recevoir le soutien clairement affiché de la part des autorités de tutelle au niveau national.

¹¹ Il s'agit du SDIS de la Saône-et-Loire qui a entièrement conçu et mis au point ce portail par ses propres moyens.

LES RELATIONS AVEC LES EMPLOYEURS : SENSIBILISATION ET PERSONNALISATION

Le volontaire dans son entreprise : un enjeu important mais complexe

L'importance des volontaires dans le dispositif fait des relations avec leurs employeurs un véritable enjeu pour l'efficacité des secours en France.

Les entreprises doivent donc être sensibilisées au volontariat chez les sapeurs-pompiers et elles doivent être incitées à accueillir favorablement dans leurs effectifs des volontaires. Mais, nous l'avons vu, le contexte est de plus en plus délicat, concurrence, crise économique, réduction des coûts de main-d'œuvre, autant de facteurs qui vont à l'encontre de certains impératifs liés à la présence de volontaires au sein de l'entreprise : absences inopinées, formation le cas échéant d'un remplaçant pour pallier ces absences. Ces contraintes ne contrebalancent plus forcément les atouts qu'apportent les volontaires : esprit de sécurité, savoir-faire dans la lutte contre les incendies ou en secourisme, comportement citoyen...

Il semble d'ailleurs que l'attitude et la perception des entreprises vis-à-vis des sapeurs-pompiers volontaires se soient dégradées depuis quelques années ou, en tout cas, soient très variables. Alors qu'un rapport sur la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires établi en 2005¹² ne faisait pas état de difficultés avec les entreprises, l'étude « Mana Larès » ou encore les auditions de volontaires par le président de la commission, montrent que dorénavant beaucoup de volontaires déclarent veiller à ne pas faire état de leur engagement.

Globalement on constate que les volumes d'interventions des sapeurs-pompiers volontaires pendant leurs heures de travail sont assez faibles : ils seraient de 80 heures au maximum par an. La gêne résiderait en fait surtout dans la désorganisation ou dans les perturbations engendrées par le départ impromptu du volontaire de son lieu de travail. En revanche, les absences pour formation posent peu de difficultés d'autant moins si celle-ci peut être inscrite, comme c'est parfois le cas, dans le plan de formation de l'entreprise.

Une série de mesures assez peu utilisées

Depuis 1996 plusieurs dispositions ont été mises en place pour favoriser la compatibilité du volontariat avec un emploi et pour inciter les entreprises à embaucher des sapeurs-pompiers volontaires. Quel bilan peut-on en tirer ?

La loi du 3 mai 1996 (loi 96-370) relative au développement du volontariat permet à l'employeur, lorsqu'il maintient le salaire du sapeur-pompier volontaire pendant ses absences pour intervention ou pour formation, de percevoir du SDIS le montant des vacances correspondantes (principe de la subrogation). Toutefois cette disposition est subordonnée à la signature d'une convention entre le SDIS et l'employeur. A ce jour, environ 8 000 conventions ont été signées ; le ministre de l'Intérieur a fixé comme objectif à terme le chiffre de 20 000 conventions. Néanmoins la rédaction et l'application de ces conventions ne sont pas choses aisées : la planification des activités d'un sapeur-pompier volontaire est par nature difficile à établir ; si les actions de formation peuvent l'être, les prises de garde peuvent être sujettes à modifications et les interventions bien évidemment impossibles à prévoir. Quoi qu'il en soit beaucoup d'entreprises répugnent à appliquer effectivement ce principe de la

¹² Rapport n° 05-019-01 d'avril 2005 de l'inspection générale de l'administration du ministère de l'Intérieur

subrogation : cette mesure est en effet mal ressentie par les volontaires concernés alors qu'elle représente en pratique des sommes tout à fait modestes pour l'entreprise.

Les dispositions de la loi du 1er août 2003 relative au mécénat (loi 2003-709) s'appliquent dorénavant au volontariat des sapeurs-pompiers. Les chefs d'entreprises qui maintiennent le salaire de leurs volontaires lorsque ceux-ci sont mis à la disposition des SDIS peuvent déclarer ces salaires comme dons et bénéficier d'une réduction d'impôts de 60 % de leur montant. Mais les procédures administratives sont longues, voire fastidieuses : elles nécessitent plusieurs échanges de relevés et d'attestations entre l'employeur et le SDIS. Beaucoup d'entreprises jugent que la modicité des sommes en jeu ne vaut pas la peine de mener des démarches aussi lourdes. D'autre part les chefs d'entreprises eux-mêmes ne peuvent pas bénéficier de cette mesure, alors que 5 % des sapeurs-pompiers volontaires sont à la tête d'une petite entreprise. De même elle ne s'applique pas aux artisans, ni aux agriculteurs. Au total, ces restrictions excluent 30 % des effectifs des sapeurs-pompiers volontaires des dispositions sur le mécénat.

Nous ne disposons pas de statistiques sur la portée de cette mesure d'application du mécénat au volontariat des sapeurs-pompiers, l'administration fiscale n'étant pas en mesure de distinguer la part que ceux-ci représentent dans le dispositif. La Direction de la sécurité civile a lancé une enquête auprès des SDIS : les premiers résultats font apparaître que cette possibilité serait mise en œuvre dans la moitié des SDIS et concernerait 7 800 employeurs et 10 000 volontaires.

Il faut citer la disposition qui permet aux entreprises qui emploient un ou plusieurs sapeurs-pompiers volontaires de bénéficier d'un abattement de 5 % sur leurs primes d'assurance. Cette possibilité est financièrement effectivement intéressante pour les entreprises et une augmentation de cet abattement, à 10 % par exemple, serait très appréciée ; mais à l'évidence les sociétés d'assurances n'y sont pas favorables.

Enfin il convient de mentionner la délivrance d'un label « employeur partenaire » aux entreprises qui comptent des sapeurs-pompiers volontaires. Toutefois ce label est réservé aux entreprises de plus de 10 salariés.

Force est de constater, au bilan, que ces mesures en faveur des entreprises qui emploient des volontaires restent confidentielles et qu'elles ont peu porté leurs fruits en raison soit de leur méconnaissance, soit de leur portée limitée, soit encore de la lourdeur de leur mise en œuvre.

Sensibiliser les entreprises à l'importance du volontariat

Il ne semble pas opportun, dans la situation actuelle, de créer de nouvelles mesures, notamment fiscales, même à bilan nul, en taxant par exemple les entreprises qui se montrent peu enclines à favoriser le volontariat au profit de celles qui consentent des efforts. Il est toutefois souhaitable d'ouvrir, autant que possible, le bénéfice des dispositions de la loi sur le mécénat à une plus large part de sapeurs-pompiers volontaires : chefs d'entreprise, artisans, agriculteurs.

Il faut par contre mieux faire connaître les dispositions actuelles et l'intérêt pour une entreprise à bénéficier de sapeurs-pompiers volontaires dans ses effectifs : compétences en sécurité et en secourisme, exemple d'esprit citoyen. Il convient pour cela de s'appuyer sur les organisations du travail (Medef, CGPME, UPA...) qui se déclarent prêtes à relayer les informations sur le volontariat et ses mesures d'accompagnement.

La mise en place d'un « Conseil national de l'emploi des sapeurs-pompiers volontaires » réunissant les organisations patronales, les représentants des associations d'élus (pour les volontaires employés par les collectivités territoriales) et les parties prenantes du dispositif (Direction de la sécurité civile, SDIS, FNSPF, représentants des volontaires) serait probablement utile.

Personnaliser les relations avec les employeurs

Sur le terrain, ce sont certainement des relations personnalisées et suivies entre les entreprises et les SDIS (direction, chefs de centre) qui seront les plus porteuses pour aborder cette problématique de l'emploi et de la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires. S'appuyant sur un management moderne des volontaires, conforté par les données obtenues grâce aux logiciels de gestion évoqués plus haut, ces relations personnalisées doivent permettre :

- de cibler localement les recrutements en présentant aux employeurs concernés, privés ou publics, la réalité du besoin, l'importance des enjeux, les différentes possibilités ;
- de passer des conventions précises qui permettent à l'employeur de donner son accord pour des créneaux de disponibilité pendant lesquels le volontaire pourra être appelé et d'apprécier le volume probable d'interventions, tout en permettant au SDIS de pouvoir ainsi mieux planifier les disponibilités de ses volontaires ;
- d'arrêter le cas échéant un véritable parcours de certification professionnelle du volontaire, coordonné entre son entreprise et son engagement de sapeur-pompier.

L'expérience de certains SDIS montre incontestablement que cette approche des relations avec les entreprises est porteuse et susceptible de lever nombre d'obstacles pour concilier au mieux la disponibilité des volontaires et leur emploi au sein de leur entreprise. Naturellement cette approche peut aussi s'appliquer aux relations avec les collectivités territoriales.

SENSIBILISER LES ÉLUS LOCAUX ET FAVORISER LE RECRUTEMENT DE VOLONTAIRES DANS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

La contribution des communes est très importante, voire essentielle, pour satisfaire les besoins en effectifs de sapeurs-pompiers volontaires. Face au désintérêt, évoqué plus haut, de certains maires ou élus vis-à-vis des services d'incendie et de secours, les actions peuvent se situer sur deux plans : sensibiliser d'une part ceux-ci sur l'importance du volontariat et les inciter, d'autre part, à susciter du volontariat au sein de leur personnel communal ou intercommunal. Il s'agit en l'occurrence d'un enjeu très important pour l'avenir du volontariat en France.

Remobiliser les élus locaux sur le dispositif de secours et sur la place du volontariat

Toutes les occasions doivent être saisies au plan national par la Direction de la sécurité civile, comme au plan local par les SDIS, pour informer les élus sur l'organisation des secours, sur la responsabilité qui incombe encore aux maires, sur le choix du volontariat, sur l'intérêt humain et financier qu'il représente. Les campagnes nationales de sensibilisation recommandées plus haut contribueront à cette ambition. Au plan local, les SDIS doivent saisir toutes les opportunités de contacts et d'explications aux élus. Cela peut prendre la forme, comme le font déjà certains SDIS, de « comités paritaires locaux », définis selon la répartition des centres de

secours, comprenant les autorités du SDIS, les maires concernés et des représentants des volontaires.

Favoriser le recrutement de volontaires parmi les employés territoriaux

Pour inciter les maires à recruter des volontaires, deux approches sont possibles :

- soit une réduction de la contribution financière de la commune au budget du SDIS, en fonction du nombre de sapeurs-pompiers volontaires qu'elle fournit ;
- soit l'utilisation des possibilités ouvertes par la loi sur la subrogation en remboursant à la commune, sur accord du Conseil d'administration du SDIS, les montants des salaires réels de l'employé communal pendant la durée de ses interventions.

La seconde option a l'avantage d'être plus simple, probablement plus juste, car basée sur les temps effectifs que consacrent les employés communaux aux interventions et elle s'appuierait sur un texte réglementaire. Certains SDIS s'orientent vers cette solution avec, semble-t-il, grand intérêt.

Il ne faut pas oublier aussi les autres ressources possibles parmi les employés territoriaux, en particulier ceux du secteur social (infirmières, aides-soignantes) ou des directions départementales de l'Équipement, notamment de la direction des routes, ou encore parmi les personnels ATOS, dont les expériences sont intéressantes à divers titres.

Par ailleurs pour répondre à une attente forte de la part des volontaires, tout en satisfaisant à cet objectif de disposer d'un nombre significatif de sapeurs-pompiers volontaires parmi les employés communaux et intercommunaux ou de la fonction publique territoriale, il serait intéressant d'examiner dans quelle mesure il pourrait être possible de transposer aux sapeurs-pompiers volontaires le dispositif des emplois réservés pour les militaires. Par exemple, l'accès à ces emplois pourrait être facilité pour les volontaires comptant une certaine ancienneté de services au sein des corps de sapeurs-pompiers.

L'AIDE AU LOGEMENT : UN ENJEU AUSSI POUR LE MANAGEMENT

Le logement est un élément central dans l'engagement du volontaire : il ne peut s'engager que s'il peut vivre à proximité de son centre. Dans un nombre croissant de régions, en particulier dans les zones touristiques, la cherté des loyers ou les prix de l'immobilier deviennent un obstacle au recrutement ou à la fidélisation du volontaire. Ainsi nombre de jeunes volontaires qui logeaient chez leurs parents et qui veulent s'établir ne peuvent rester sur place, abandonnant ainsi leur engagement. Le logement devient un véritable enjeu pour le volontariat et la gestion de la ressource. Des possibilités doivent être recherchées par les SDIS auprès des communes ou des collectivités pour obtenir des offres de logements à des prix intéressants ou des priorités d'attribution. Il semble qu'il y ait souvent des possibilités de logements communaux non occupés.

DONNER SA PLACE AU VOLONTARIAT À L'ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE DES OFFICIERS DE SAPEURS-POMPIERS

Les problèmes que rencontre le volontariat ressortent beaucoup d'une prise de conscience et d'un changement d'état d'esprit vis-à-vis de celui-ci, ce que nous avons appelé ci-dessus « la culture du volontariat ». Au delà des actions qui seront prises à la suite des propositions et des recommandations de cette commission « ambition volontariat », les choses ne progresseront à l'avenir, notamment en termes de management, que si les cadres des sapeurs-pompiers, les jeunes officiers en particulier, adhèrent pleinement au choix du volontariat et en appréhendent bien toutes les implications. Aussi la commission émet-elle quelques recommandations en direction de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP).

Le chantier, en cours, de définition d'un nouveau projet d'établissement et de réexamen des programmes de cette école, doit être impérativement mis à profit pour :

- inculquer à l'ensemble des cadres qui suivent des formations à l'ENSOSP une véritable « culture du volontariat » ;
- prendre pleinement en compte dans toutes les formations les problématiques liées au volontariat ;
- mettre en place un module afférent au volontariat : place de celui-ci, historique, aspects sociologique, corporatif, associatif ;
- mettre l'accent sur la formation au management des ressources humaines, celle des volontaires en particulier ;
- programmer pour les futurs officiers des stages dans des centres composés de volontaires ;
- mener une politique d'ouverture de l'école, notamment en faisant plus largement appel à des enseignants et des intervenants extérieurs ;
- dans cet esprit d'ouverture et afin de sensibiliser et d'informer les élus et les décideurs, programmer également des stages dans les préfectures, les collectivités territoriales ou les communes.

RENFORCER LA POLITIQUE NATIONALE DE MANAGEMENT DES VOLONTAIRES

Une politique générale au niveau national de management des volontaires : une nécessité pour harmoniser et moderniser leur gestion

Avec la départementalisation des secours, la plupart des recommandations et des propositions présentées par la commission dans ce domaine du management des sapeurs-pompiers volontaires, recrutement, gestion de leurs disponibilités et de leurs activités, avancement, accès aux responsabilités, relations avec les employeurs, équipement en outils informatiques, ressortent en fait des prérogatives de chacun des SDIS. Il en sera aussi de même, nous le verrons, pour le domaine de la formation.

Mais l'importance du volontariat et les enjeux qu'il représente pour le dispositif des secours en France, appellent à renforcer la politique générale vis-à-vis de celui-ci au niveau national puis à diffuser des directives pour la mettre en œuvre afin d'assurer, sur tout le territoire, une cohérence globale et un minimum d'harmonisation pour le management des volontaires.

Les observations sur le terrain font en effet trop souvent apparaître des approches vis-à-vis du volontariat très différentes selon les SDIS, quand elles ne sont pas carrément contradictoires.

Ainsi tel SDIS donne la priorité lors des départs en intervention aux volontaires, ce qui apparaît logique eu égard à leur engagement et à leurs contraintes, alors qu'un autre SDIS donne quant à lui la priorité aux professionnels¹³.

De même les sapeurs-pompiers professionnels peuvent se porter volontaires (principe du « double statut »). Il apparaît souhaitable et même indispensable, vis-à-vis des autres volontaires, d'encadrer ce « double statut », en limitant par exemple le volume des astreintes et des gardes ou le montant maximum des vacations. Certains SDIS le font, d'autres ne prennent aucune mesure sur ce plan.

Si certains SDIS ont bien perçu l'intérêt d'une plus grande féminisation du recrutement des volontaires, d'autres font tout pour décourager les candidates.

Enfin, dernier exemple, lorsqu'un volontaire change de département et souhaite poursuivre son engagement, il serait normal que ses qualifications et son expérience soient aisément reconnues par son nouveau SDIS. C'est loin d'être toujours le cas.

Ces différences, voire ces contradictions, dans le management des volontaires d'un département à un autre sont, à juste raison, mal comprises et sont certainement source de démotivation et de renonciation lors du renouvellement de l'engagement. Elles ne concourent certainement pas à optimiser l'organisation des secours. Le management des volontaires doit donc recevoir un minimum de cohérence dans le cadre d'une politique générale nationale comprise et admise par tous.

Disposer de toutes les données sur le volontariat au niveau central.

Pour définir cette politique et en arrêter les grandes lignes, il est indispensable qu'au niveau national la Direction de la sécurité civile dispose du maximum de données sur les sapeurs-pompiers volontaires sur l'ensemble du territoire : physionomie de la population, statistiques sur sa disponibilité et ses activités. Il est donc absolument nécessaire de pouvoir recueillir ces données (de manière anonyme) à partir d'outils informatiques tels que ceux présentés plus haut. Pour cela, une certaine cohérence et un minimum de compatibilité entre eux sont bien sûr nécessaires.

Favoriser l'échange d'informations sur les bonnes pratiques

La plupart des SDIS, ayant pris la mesure des enjeux du volontariat font preuve d'initiatives et ont mis en place des solutions intéressantes, souvent originales : politique de gestion, mise au point ou utilisation de logiciels, portail Internet... Il serait intéressant que les journées annuelles organisées par la Direction de la sécurité civile pour les directeurs de SDIS, ou par exemple, un séminaire annuel consacré au management des volontaires, soient l'occasion de présentations de ces initiatives et d'échanges de bonnes pratiques. Ces moments s'avéreront très certainement fructueux et porteurs d'une plus grande harmonisation entre les SDIS.

¹³ En l'occurrence, il n'est pas normal qu'un volontaire appelé par bip quitte son lieu de travail et y revienne peu après parce qu'il n'est pas parti en intervention, la priorité ayant été donnée à un professionnel. Cela est particulièrement démotivant pour le volontaire et l'image ainsi donnée à l'entreprise de l'organisation des secours est désastreuse.

Renforcer la politique générale vis-à-vis du volontariat et la relayer par des directives centrales

A partir de ces possibilités, recueil de données, échanges d'informations, il est indispensable que la politique générale vis-à-vis du volontariat soit renforcée et affirmée au niveau national en concertation avec les acteurs, Assemblée des départements de France représentant les présidents des SDIS, conférence nationale des SDIS et Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France. Elle doit aborder tous les aspects de la question, textes, recrutement, management, relations avec les employeurs, formation et reconnaissance. Il s'agit certes plus d'orientations générales, de recommandations mais elle doit, si nécessaire, s'avérer plus directive sur des points considérés comme essentiels pour l'avenir du volontariat, par exemple sous forme d'objectifs. Cette politique aura naturellement un lien étroit avec la future Charte du volontariat qui devrait prolonger les travaux de cette commission. Elle doit être ensuite relayée par des directives vers les acteurs et les parties prenantes du volontariat, SDIS en particulier. Il peut s'agir en l'occurrence d'une directive annuelle rappelant les grandes lignes de la politique du volontariat, les évolutions, les recommandations pour l'année à venir, les objectifs à atteindre.

Parmi ces objectifs figure certainement en priorité la prise en compte du management des volontaires : elle devrait être un critère majeur d'évaluation de la performance de gestion des SDIS et plus généralement de l'encadrement.

METTRE EN PLACE AU NIVEAU CENTRAL UNE STRUCTURE POUR IMPULSER CETTE POLITIQUE

Afin d'examiner régulièrement l'ensemble des données sur le volontariat des sapeurs-pompiers, d'impulser une politique cohérente globale et d'en suivre l'application, il devrait être créé auprès de la Direction de la sécurité civile un organisme de concertation réunissant tous les acteurs du volontariat. Les deux autres structures proposées plus haut, l'une pour le recrutement, l'autre pour le suivi des relations avec les employeurs, pourraient être en fait intégrées au sein de cet organisme, avec des compositions à la demande en fonction du sujet abordé. Nous disposerions alors d'un ensemble propre à appréhender tous les aspects du volontariat en France, à même de proposer une politique cohérente et des actions adaptées en concertation avec tous les acteurs. Elle serait probablement rapidement identifiée comme la structure de réflexion et la force de proposition pour tous les domaines touchant le volontariat chez les sapeurs-pompiers. Cet organisme pourrait bénéficier de partenariats avec des centres de recherches et des instituts de sondages pour lancer des réflexions prospectives, des études ciblées sur les différents aspects du volontariat, sur les évolutions auxquelles il peut être confronté. Ces études pourraient être financées par un partenariat avec des médias ou des grandes entreprises et faire l'objet de publications qui sensibiliseraient ainsi le grand public. Cet organisme serait, dans les faits, appelé à succéder à l'Observatoire national du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers créé par décret en 1996 et qui n'a, dans les faits, jamais réellement fonctionné. Il a été, en plus, fragilisé par la suppression en 2006 des observatoires départementaux créés en même temps et sensés l'alimenter. Dans ces conditions, privé de ses sources, il ne s'est plus réuni depuis trois ans.

Les enjeux du volontariat et le nouveau contexte rendent absolument nécessaire cette affirmation d'une politique générale renforcée au niveau national, relayée par des directives centrales. Pour appuyer et aider cette démarche, pour la faire comprendre et accepter par tous,

la mise sur pied d'une structure auprès de la Direction de la sécurité civile et comprenant toutes les parties prenantes, s'avèrerait certainement utile.

PRENDRE EN COMPTE LES SPÉCIFICITÉS DES TERRITOIRES D'OUTRE-MER

La situation des départements et collectivités d'outre-mer vis-à-vis des problématiques du volontariat des sapeurs-pompiers est naturellement très différente d'un territoire à l'autre. Il est essentiel de prendre en compte les spécificités de chacun d'eux dans les approches de tous les aspects de management du volontariat : recrutement, gestion, relations avec les employeurs ou les collectivités territoriales, directives au niveau central...

ÊTRE ATTENTIF AU PERSONNEL DU SERVICE DE SANTÉ ET DE SECOURS MÉDICAL

Le corps des personnels du service de santé et de secours médical (SSSM) étant très majoritairement composé de volontaires, une attention particulière doit lui être accordée. Le management des membres du SSSM est d'autant plus spécifique que leur engagement doit être concilié le plus souvent avec une activité libérale (médecins, infirmiers...). Les propositions de la commission visant à mieux prendre en compte les contraintes professionnelles pour le management des disponibilités et des activités, ainsi que celles qui suivront ci-dessous pour la formation, sont tout aussi valables pour les volontaires du SSSM. Les SDIS doivent aussi tenir compte d'une des principales motivations qui pousse nombre de membres du SSSM à s'engager, celle de pratiquer la médecine d'urgence.

CHAPITRE 3

TROUVER DE JUSTES ÉQUILIBRES POUR LA FORMATION

La formation est probablement le domaine qui focalise le plus de critiques de la part des sapeurs-pompiers volontaires. Cela ressort aussi bien de la lecture de précédents rapports, de l'étude « Mana Larès » que des auditions de volontaires par le président de la commission.

Mais cette question de la formation est complexe puisqu'il faut à la fois délivrer une formation de qualité aux sapeurs-pompiers volontaires dès lors qu'ils sont appelés à remplir les mêmes missions que les professionnels avec les mêmes exigences d'efficacité et de sécurité, tout en s'adaptant à leurs spécificités, moindre disponibilité d'une part mais expérience diversifiée d'autre part.

En première analyse, le dispositif est lourd, complexe, onéreux ; il est facteur de découragement et de démotivation pour les volontaires, mais il leur garantit un niveau indéniable de compétences. Il s'agit donc de trouver un juste équilibre pour délivrer une formation de qualité dans des conditions qui tiennent compte des spécificités et des impératifs personnels des volontaires.

LE CONSTAT : UN DISPOSITIF DE FORMATION LOURD ET CONTRAIGNANT

Un dispositif de formation bâti pour les sapeurs-pompiers professionnels et appliqué aux volontaires

Au début des années quatre-vingt-dix, la formation des sapeurs-pompiers souffrait d'un véritable déficit. De très gros efforts ont donc été menés entre 1994 et 1997 pour bâtir un dispositif de formation cohérent et crédible, tout d'abord en répertoriant une centaine de tâches dévolues aux pompiers puis en définissant les compétences requises pour les remplir. Mais le système s'est ensuite alourdi et il est devenu au fil des ans, en partie sous la pression des sapeurs-pompiers eux-mêmes, de plus en plus complexe et contraignant. Les textes se sont multipliés, programmes de formation, scénarios pédagogiques, guides de référence, avec un excès de précisions¹⁴, en leur conférant, qui plus est, un caractère officiel¹⁵.

Ce dispositif de formation a été bâti en fait pour les sapeurs-pompiers professionnels. La formation des sapeurs-pompiers volontaires vise logiquement, dès lors que nous sommes dans des domaines d'actions exigeants et que le champ des missions est le même, une formation équivalente. Mais en faisant application du dispositif aux volontaires, leurs particularités sont trop souvent oubliées ou négligées : domaines d'interventions plus ciblés, souvent plus restreints, très bonne connaissance du milieu dans lequel ils sont appelés à agir, compétences particulières dues à leurs activités propres. S'ajoutent à cela les conditions dans lesquelles les volontaires doivent suivre leur formation : ils sont obligés d'utiliser leurs week-ends ou leurs

¹⁴ Toutes les durées de formation sont ainsi fixées avec la plus grande précision, parfois à la dizaine de minutes près !

¹⁵ Par exemple les guides de références sont des arrêtés.

jours de congés (parfois posés dans ce but) ; ces formations se déroulent souvent dans des écoles départementales éloignées de leur domicile ce qui implique des déplacements onéreux (frais de route, hébergement), alors qu'ils sont faiblement indemnisés par une partie seulement de la vacation.

Des volumes de formation très importants

Les formations des sapeurs-pompiers volontaires sont multiples ; étalées sur toute la durée de leur engagement, elles comprennent :

- une formation initiale que la loi fixe à « au moins trente jours répartis au cours des trois premières années » ; en pratique son volume est de l'ordre de 240 heures réparties sur sept modules ; mais on constate que la formation pratique destinée aux interventions sur le terrain représente environ la moitié du temps seulement, l'autre moitié concernant des unités de valeur de « portée générale » (attitude et comportement, culture administrative, risques technologiques...) dont l'intérêt ou la nécessité dès le début de l'engagement peuvent paraître discutables ;
- des formations de maintien des connaissances ou d'acquisition des compétences particulières ; la loi fixe la durée de cette formation de perfectionnement à cinq jours (minimum) par an ; les volontaires reprochent de manière récurrente à ces formations de ne pas tenir suffisamment compte de leurs acquis, de leurs expériences ou de leurs compétences personnelles ainsi que de leurs conditions réelles d'emploi ; beaucoup de ces temps de formations sont jugés inutiles, superflus ou encore trop théoriques ; de plus toute formation, aussi brève ou simple soit-elle, donne lieu à un contrôle, ce qui est mal vécu par beaucoup ;
- des formations en vue d'un avancement puisque celui-ci implique la prise de nouvelles responsabilités ; la lourdeur de celles-ci rebutent souvent les candidats alors même que les volontaires souhaitent qu'une plus large place leur soit faite dans la hiérarchie et que de plus grandes responsabilités leur soient confiées ;
- des formations lors de changements de département, car souvent le nouveau SDIS ne prend pas en considération certaines des qualifications déjà acquises.

Force est de constater, au total, que pour la définition et la délivrance de ces formations, il n'est pas assez tenu compte des conditions propres aux volontaires.

ADAPTER LES FORMATIONS ET LEURS CONDITIONS DE DÉLIVRANCE POUR TENIR COMPTE DES SPÉCIFICITÉS DES VOLONTAIRES

Réexaminer prioritairement la formation initiale

Il est indispensable, à la suite des travaux de la commission, de réexaminer le programme de la formation initiale en définissant un socle commun pour tous les volontaires, dont le volume soit raisonnable et qui soit essentiellement tourné vers les interventions sur le terrain. Elle doit pouvoir se dérouler rapidement pour que le départ en interventions du nouvel engagé puisse se faire dans des délais suffisamment courts, en prenant le cas échéant des dispositions particulières (tutorat, signes distinctifs...) comme le font déjà certains SDIS. Une partie de cette formation initiale doit être délivrée localement par le chef de centre ou par le tuteur (cf. ci-dessous).

Il faut donc réunir dans les meilleurs délais tous les acteurs concernés par cette priorité pour définir au niveau national ce tronc commun de formation initiale des volontaires.

Tenir compte de l'expérience, des qualifications et des conditions d'emploi des volontaires

Pour les formations ultérieures, maintien des acquis, formation sur des matériels, acquisition de nouvelles compétences, la programmation de celles-ci et leur contenu doivent tenir compte de la situation particulière de chaque volontaire : expérience, qualifications professionnelles personnelles, environnement et conditions particulières d'interventions du centre de secours dont il dépend. Il s'agit de faire preuve de souplesse et de bon sens, en pratique de délivrer des formations « à la carte ».

La reconnaissance des acquis, titres et diplômes (RATD) doit être la règle en cas de changement de SDIS ; une mutation ne doit pas donner lieu à la reprise de formations déjà acquises.

Les corps communaux ou intercommunaux doivent être pleinement intégrés dans le dispositif de formation et des places doivent leur être accordées dans les différents stages.

Veiller aux conditions de délivrance de la formation. Remettre le tutorat à l'honneur

Il faut être très attentif aux conditions de délivrance des formations pour que celles-ci ne pèsent pas trop sur la vie personnelle des volontaires. Quelques principes doivent être systématiquement appliqués :

- désigner pour chaque volontaire un tuteur dans le centre dont il dépend qui assure une partie de la formation, en particulier pour la formation initiale et qui suive sa progression ; le tutorat, qui a été trop rapidement abandonné ou délaissé, doit retrouver l'importance qu'il avait par le passé ;
- établir les programmes de formations en concertation avec chaque volontaire ; donner la priorité aux volontaires pour les inscriptions dans toutes les formations hors du centre¹⁶ ;
- favoriser systématiquement la proximité pour délivrer les formations, si possible dans le centre du volontaire, en s'appuyant en particulier sur les tuteurs, ou en regroupant les formations dans un centre de secours principal proche ou dans l'école départementale¹⁷ ;
- privilégier la formation par « e learning » ;
- porter à 100 % le taux de vacation applicable pour les formations ; cela est en principe prévu dans les deux années à venir mais il conviendra que les SDIS appliquent effectivement ce plein taux lors des formations.

¹⁶ Cette concertation est impérative. Il n'est pas normal, comme cela a été constaté récemment, que des séances de formations soient programmées sans prévenir les intéressés et qui plus est, il leur soit demandé, au cas où ils ne pourraient y assister, de trouver eux-mêmes un remplaçant. Plus grave encore, les volontaires qui n'avaient pu se rendre à cette formation, ni se faire remplacer, ont ensuite tous reçu une lettre d'avertissement ; si on voulait les décourager, on ne s'y prendrait pas autrement !

¹⁷ Il faut sur ce point se garder de la tentation de fermer, pour des économies d'échelle, des écoles départementales afin de les regrouper à un niveau territorial plus large. Cela ne fera que rendre plus compliqué et plus onéreux le suivi des formations pour les volontaires.

Pour la délivrance de la formation initiale, il serait très intéressant que le volontariat des sapeurs-pompiers s'inscrive dans le dispositif du service civique. Les jeunes volontaires pourraient ainsi tout en accomplissant un service civique, suivre la totalité de leur formation initiale afin de pouvoir être rapidement intégrés dans les équipes de leur centre (cf. page 19).

Faciliter l'accès des volontaires comme sapeurs-pompiers professionnels

Dans cette volonté de valoriser et de reconnaître la formation et l'expérience acquises par les volontaires, il serait probablement intéressant de rétablir les conditions préférentielles d'accès comme sapeurs-pompiers professionnels.

REDONNER UNE CERTAINE SOUPLESSE AU DISPOSITIF DE FORMATION DES SAPEURS-POMPIERS

Beaucoup de ces recommandations tendent à donner plus de souplesse à un système de formation qui s'est alourdi et complexifié au fil du temps et qui ne tient plus assez compte de la situation des volontaires.

Dans cette optique, il conviendrait de revoir la définition des guides de référence (GNR) pour en faire de simples documents de valorisation des bonnes pratiques en supprimant leur caractère normatif. Ce classement s'avère très contraignant et il n'est pas sans effets pervers en cas de mise en cause pénale.

Enfin dans ce domaine de la formation, la problématique est la même que pour le management des volontaires, la départementalisation a ses limites. Les enjeux de la formation et l'application des recommandations émises dans ce domaine passent également par le renforcement de la politique générale au niveau national et la diffusion à partir du niveau central de directives ou de recommandations.

METTRE EN PRATIQUE LES POSSIBILITÉS DE LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPÉRIENCE

Les sapeurs-pompiers volontaires sont, tout comme les professionnels, très attentifs aux possibilités de la validation des acquis de l'expérience (VAE) que peut leur offrir leur engagement dans les pompiers. Il s'agit pour eux d'une opportunité pour progresser au plan personnel, mais aussi une forme de reconnaissance importante de leur engagement.

De réelles possibilités de VAE

Deux ouvertures ont été récemment obtenues pour la VAE des sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires :

- au niveau V avec l'attribution d'une mention « sécurité civile et entreprise », sous réserve de l'acquisition de la formation initiale d'équipier et du suivi d'un module « sécurité d'entreprise » ;
- au niveau IV avec l'obtention d'un bac professionnel grâce à la formation de chef d'agrès complétée du suivi d'un module « sécurité publique ».

Ces deux diplômes facilitent l'accès à la fonction publique dans les métiers de la sécurité (Police, Gendarmerie, sécurité civile) et ouvrent des perspectives d'embauche dans les entreprises privées de sécurité et de prévention, secteur actuellement très porteur.

Il reste que les procédures de VAE sont lourdes et longues, mais ce n'est pas particulièrement le cas pour les pompiers : toutes les démarches de VAE sont actuellement dans notre pays, quel qu'en soit le domaine, compliquées et rebutent souvent les postulants. En pratique, une démarche de VAE implique de guider les candidats, de leur fournir une aide et un soutien par un tuteur, un référent ou un organisme habilité.

Accompagner les postulants à une VAE

Les possibilités mises en place sont satisfaisantes et intéressantes, même si cela n'exclut pas de poursuivre des actions au niveau de la Direction de la sécurité civile.

L'objectif doit être maintenant sur le terrain d'aider et d'accompagner les volontaires et les professionnels qui entreprennent une démarche de VAE. Certains SDIS ont commencé à le faire ; leur expérience montre que les mesures de nature à résoudre les difficultés et à assurer le succès de la démarche, résident dans :

- la nomination d'un chargé de VAE au sein du SDIS ;
- la désignation systématique d'un tuteur ou d'un référent pour chaque postulant ;
- le recours, le cas échéant, à un opérateur privé pour aider certains candidats ;
- un rapprochement et une concertation entre SDIS afin d'agir en commun auprès des interlocuteurs en charge de la VAE au sein des académies (dispositif académique de valorisation des acquis, division des examens et concours) et auprès des organismes privés pouvant offrir des prestations pour suivre les candidats (passation de marchés communs) ;
- l'ouverture d'un livret national de formation et de suivi des activités pour tous les sapeurs-pompiers volontaires, document qui sera précieux en interne pour suivre la « carrière » d'un sapeur-pompier volontaire et indispensable en cas de démarche de VAE.

Comme pour le management, les échanges entre SDIS peuvent s'avérer très porteurs pour progresser dans cette exploitation des possibilités de la VAE¹⁸.

Étendre les actions de reconnaissance de la formation de sapeur-pompier

Ces avancées en termes de VAE doivent être prolongées par d'autres actions tendant à faire reconnaître la formation et l'expérience des sapeurs-pompiers, en particulier des volontaires :

- certifier et inscrire les formations de sapeurs-pompiers au répertoire national des certifications professionnelles ;

¹⁸ Sur ce point, le colloque sur la VAE organisé le 10 juin 2009 par la Direction de la sécurité civile était exemplaire des initiatives pouvant favoriser l'information et les échanges de bonnes pratiques entre SDIS.

- inscrire les formations de sapeurs-pompiers volontaires dans les dispositifs de formation continue ;
- solliciter le Conseil national de la formation professionnelle.

CHAPITRE 4

ÊTRE ATTENTIF AUX MARQUES DE RECONNAISSANCE

La reconnaissance de leur engagement, avec toutes les valeurs qui le portent, don de soi, altruisme, service de la communauté, disponibilité, est une attente très forte de la part de tous les sapeurs-pompiers volontaires. Cette reconnaissance et les marques qui la traduisent sous différentes formes sont indéniablement un facteur déterminant dans la problématique de la fidélisation. Le découragement puis le renoncement trouvent trop souvent leur origine dans un manque de reconnaissance ou de considération perçu à différents niveaux : de part de la communauté nationale, chez les élus ou de la part des autorités, auprès de la hiérarchie, ou tout simplement au plan local. Le décalage croissant entre la mission du pompier avec tout ce qu'elle implique de prises de risques ou de sacrifices personnels et les contraintes techniques ou administratives de plus en plus prégnantes, ajoute un sentiment de méconnaissance de la part de notre société pour tout ce qui fait de nos jours la particularité de l'engagement du sapeur-pompier volontaire.

La reconnaissance peut s'exprimer sous différentes formes et dans divers domaines. Elle peut être symbolique, honorifique, matérielle... Elle peut concerner la protection et l'aide sociale, des compensations financières (vacations), l'avancement, les récompenses (décorations), la prise en compte de l'expérience ou divers avantages, parfois minimes, mais toujours perçus comme une attention et un geste en direction du volontariat.

Avec l'évolution des mentalités et des comportements, avec la priorité donnée dorénavant à la vie personnelle, la reconnaissance pour beaucoup de sapeurs-pompiers volontaires réside d'abord dans la prise en compte de leurs impératifs personnels et familiaux. Ils attendent de l'institution une gestion de leur disponibilité, de leurs activités et de leur formation qui se fasse dans la concertation et ils demandent à leur hiérarchie une écoute suffisante pour que leurs attentes personnelles soient connues et prises en compte. C'est là, indéniablement la première forme de reconnaissance qu'attendent dorénavant les volontaires.

Cette reconnaissance doit aussi s'exprimer vis-à-vis de leurs familles qui les soutiennent et assument avec eux, au jour le jour, les implications de leur engagement. Là aussi, pour le volontaire, la reconnaissance c'est avant tout la prise en compte de ses problèmes familiaux afin que sa famille ait le sentiment qu'elle est reconnue par les autorités et qu'elle est prise en considération dans la gestion.

Un management moderne, souple, attentif, personnalisé, qui donne une large part à l'écoute et à la concertation, est donc le premier signe de reconnaissance.

Quelles sont les autres formes de reconnaissance qui peuvent montrer que la communauté est attentive et sensible à un engagement qui est devenu au fil du temps de plus en plus « extraordinaire » ?

CONSERVER À LA VACATION UN NIVEAU DÉCENT

La compensation financière sous forme de vacation est une reconnaissance matérielle importante, même si une certaine pudeur de la part des sapeurs-pompiers volontaires fait

qu'elle est évoquée avec réserve. Si elle n'est pas, loin s'en faut, un motif d'engagement, elle est ensuite un facteur important pour la poursuite de celui-ci, selon une boutade souvent citée : « On s'engage par vocation, on reste pour la vacation ».

La vacation n'a été que peu évoquée à l'occasion des travaux de la commission. Il reste que l'Etat et les départements doivent veiller à ce que le montant de cette compensation, au demeurant très modeste, reste au fil des ans à un niveau décent. Selon les estimations, elle aurait perdu en pouvoir d'achat de l'ordre de 25 % depuis 10 ans et son niveau actuel reste très modeste, de 7 à 10,52 euros de l'heure selon le grade. Un décret de mesures d'urgences est en cours d'examen ; il devrait soit revaloriser la vacation, soit fixer une nouvelle règle pour son indexation. Cette question de l'indexation est importante, une règle juste et convenable éviterait de poser régulièrement la question du montant et de sa revalorisation.

Les vacations sont incessibles et cumulables avec toutes les prestations sociales. Souvent les volontaires rencontrent des difficultés avec ces deux aspects, soit pour le calcul de leurs revenus lors de la détermination d'une pension alimentaire, soit dans leurs démarches auprès de l'administration et des organismes sociaux pour la perception de diverses allocations : RMI, RSA, allocations chômage, allocations familiales...

Il serait bon de saisir l'occasion d'affirmer à nouveau ce double caractère des vacations : incessibilité et légalité de leur cumul avec toute autre prestation.

UNE PROTECTION SOCIALE CONVENABLE MAIS QUI MÉRITE DES AJUSTEMENTS

La protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires résulte des actions des SDIDS et du réseau associatif, en particulier des Unions départementales et surtout de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France. Cette protection a été bâtie au fil du temps et elle est maintenant assez complète. Elle nécessite toutefois encore quelques aménagements, compléments ou améliorations, notamment en ce qui concerne :

- les indemnités journalières de compensation de perte de revenus pour le sapeur-pompier volontaire blessé : le cas des étudiants et des retraités n'est pas pris en considération, alors que le préjudice financier existe aussi pour eux ;
- la pension de réversion en cas de décès en service : le cas des concubins ou des « pacsés » est à examiner afin qu'ils puissent bénéficier de cette pension ;
- l'opportunité d'une offre d'emploi au conjoint d'un sapeur-pompier volontaire décédé en service ;
- la garantie du bénéfice du « pretium doloris » : actuellement celui-ci n'est accordé que si, lors d'un incendie, un responsable a pu être identifié, ce qui est rarement le cas ; il conviendrait que le « pretium doloris » puisse être attribué sans cette condition, avec le cas échéant la création d'un fonds spécial ;
- la garantie de retour à l'emploi pour le sapeur-pompier volontaire déclaré inapte à la suite d'un accident en service ;
- la suppression du traitement différent selon la durée d'engagement (moins de 10 ans, plus de 10 ans) pour les rentes d'invalidité, les rentes versées à la veuve ou le capital décès pour un sapeur-pompier blessé ou décédé en service commandé ;
- la reconnaissance des accidents cardio-vasculaires survenus en service commandé ;
- la prise en compte de la gestion de l'assurance maladie des pompiers par la Mutuelle nationale des sapeurs-pompiers.

Ces améliorations de leur protection sociale, de portée financière au demeurant modeste, seraient particulièrement appréciées de tous les sapeurs-pompiers volontaires.

Un groupe de travail avec toutes les parties prenantes, sous la responsabilité de la Direction de la sécurité civile, devrait être rapidement mis en place à la suite de la commission pour examiner ces différents points et proposer concrètement des modifications aux textes, notamment à la loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991 (modifiée) relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas d'accident survenu ou de maladie contractée en service. Les conclusions de ce groupe pourraient venir enrichir l'examen et l'élaboration finale du projet de texte législatif tendant à conforter le volontariat évoqué ci-dessus.

OUVRIR SYSTÉMATIQUEMENT LE BÉNÉFICE DE L'ACTION SOCIALE AUX SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES

La loi 2007.209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale impose à toutes les collectivités territoriales et à leurs établissements publics de faire bénéficier leurs agents de prestations sociales.

Les SDIS mettent donc dorénavant en œuvre une politique d'actions sociales : primes pour événements familiaux, subventions pour les repas, aides pour les loisirs, aides pour les enfants, aides exceptionnelles, allocation en cas de décès, prêts, aides au logement, participation aux cotisations pour les mutuelles... Le budget annuel total moyen consacré par les SDIS à ces prestations sociales est de 270 886 euros et la somme moyenne par agent de 525 euros.

Mais une étude¹⁹ montrait en 2008 que seulement 20 % des SDIS faisaient profiter leurs volontaires de ces actions sociales. Ces derniers bénéficient donc très peu des montants financiers consacrés à l'action sociale. Il apparaît indispensable et juste que ce bénéfice de l'action sociale soit clairement et systématiquement ouvert, par une disposition législative, à tous les sapeurs-pompiers volontaires. Le groupe de travail évoqué ci-dessus pourrait aussi examiner cette question afin de l'inclure également dans le projet de texte législatif.

OUVRIR LES POSSIBILITÉS D'AVANCEMENT

Au-delà de l'intérêt pour l'équilibre et le bon fonctionnement du dispositif de sécurité civile évoqué ci-dessus, l'avancement et l'attribution de responsabilités aux sapeurs-pompiers volontaires sont aussi des marques de reconnaissance. Il convient donc que les SDIS s'attachent à remplir ces deux objectifs.

Les volontaires demandent que des dispositions permettent un accès plus facile à certains grades, en particulier :

- au grade de major (premier grade d'officier) pour les adjudants-chefs exerçant les fonctions de chef de centre, en reconnaissance de leurs responsabilités ;

¹⁹ Étude du commandant de sapeur-pompier Michel Henriot menée dans le cadre du 6^{ème} stage de formation des directeurs départementaux adjoints de SDIS à l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers. Les montants cités auparavant (budget annuel, somme par agent) proviennent également de cette étude.

- au grade de lieutenant après deux années de services pour certains candidats titulaires d'un niveau de formation élevé.

Cet accès à la hiérarchie doit aussi concerner les grades d'officiers supérieurs.

RÉCOMPENSER D'AVANTAGE

L'engagement des sapeurs-pompiers volontaires, leurs actions au profit de la communauté, parfois en prenant des risques, méritent des marques concrètes, visibles de reconnaissance. Parmi celles-ci figurent bien évidemment les décorations. Il est peu de personne qui ne soit sensible à l'attribution d'une décoration et le plus souvent elle est aussi une récompense que les proches du récipiendaire partagent avec lui. Force est de constater que les pompiers, professionnels ou volontaires, sont assez peu décorés alors qu'ils payent de leur vie les risques qu'ils prennent plus souvent que la plupart des autres corps en uniformes, les taux de décès en service sont là hélas pour le prouver²⁰.

Deux décorations sont destinées aux seuls pompiers, qu'ils soient professionnels ou volontaires :

- la médaille d'honneur des sapeurs-pompiers qui récompense une durée d'engagement (20, 25 et 35 ans de services avec les échelons argent, vermeil et or) ;
- la médaille d'honneur pour services exceptionnels attribuée en pratique aux seuls chefs de centres et aux officiers.

La médaille d'honneur pour acte de courage et de dévouement, qui peut être accordée à tout citoyen par le préfet, récompense quant à elle un acte exceptionnel, notamment lorsque le pompier a risqué sa vie pour sauver une personne. En pratique elle est très peu attribuée aux pompiers civils, moins d'une par an en moyenne par département.

A défaut de créer une décoration pour les seuls sapeurs-pompiers volontaires, création qui serait pourtant particulièrement bien perçue comme signe fort de reconnaissance vis-à-vis de la spécificité de leur engagement (médaille avec différents échelons qui pourraient être attribués en fonction de la durée des services et du nombre d'interventions), il est souhaitable que les volontaires puissent porter assez rapidement une décoration comme marque visible de reconnaissance²¹. Dans ce but, il conviendrait d'instituer un échelon de bronze pour la médaille d'honneur des sapeurs-pompiers qui pourrait être attribué après 5 années d'engagement, sous réserve d'un certain volume d'interventions et d'abaisser les durées exigées pour les autres échelons, par exemple respectivement à 10, 15 et 20 ans de services.

²⁰ Les taux moyens de décès en service pour 100 000 agents entre 2000 et 2006 ont été, pour les grands corps en uniforme, respectivement de 6,1 pour l'ensemble des sapeurs-pompiers civils, professionnels et volontaires (et de 11,9 pour les seuls professionnels), de 11,2 pour les militaires (hors Gendarmerie), de 7,5 pour les gendarmes et de 3,3 pour les policiers (source : 3^{ème} rapport du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire, annexes page 113).

²¹ Ainsi les militaires peuvent tous recevoir assez rapidement la médaille de la Défense nationale, échelon de bronze ; cette possibilité est largement utilisée et très appréciée.

D'autre part en ce qui concerne les Ordres nationaux, Légion d'honneur et Mérite, il serait normal, eu égard aux services rendus et aux risques encourus, qu'un quota de croix soit systématiquement réservé lors de chaque promotion, comme pour les militaires, aux sapeurs-pompiers, bien évidemment professionnels ou volontaires. L'examen des décrets actuels ne fait pas apparaître une situation très favorable pour les corps de sapeurs-pompiers²².

FACILITER L'ACCÈS À LA FONCTION PUBLIQUE

Parmi les formes de reconnaissance qui serait appréciées des volontaires, une aide à l'accès à la fonction publique est fréquemment évoquée. Ainsi des points supplémentaires pourraient être accordés aux sapeurs-pompiers volontaires comptant un certain temps d'engagement (5 ans par exemple) et candidats à un concours de la fonction publique. Cette mesure serait certainement de nature à favoriser certains recrutements de jeunes quand on sait que deux jeunes Français sur trois, voire trois sur quatre, songent à postuler pour un poste de fonctionnaire !

BONIFICATIONS POUR LA RETRAITE

L'institution de la prime de fidélisation et de reconnaissance (PFR) a été naturellement bien perçue. Il reste que certains volontaires souhaiteraient que leur engagement donne lieu à l'attribution de trimestres pour l'ouverture des droits à la retraite à partir d'une certaine durée d'engagement (5 ans par exemple) mais sans augmentation du montant de celle-ci²³. Ce point mérite d'être conservé à l'esprit.

ACCORDER DES AIDES ET DES TARIFS PRÉFÉRENTIELS

D'autres dispositions pourraient traduire la reconnaissance portée par la communauté aux volontaires, par exemple des avantages tarifaires locaux (transports en commun, spectacles...) ou nationaux (SNCF).

La création d'une carte nationale de sapeur-pompier volontaire, en concertation avec la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France qui vient de créer une carte dans cet esprit, permettrait à un volontaire de s'identifier dans les démarches de la vie quotidienne, en particulier pour l'obtention d'avantages.

Dans le cadre de la politique d'information et de communication sur le volontariat des pompiers, la journée nationale des sapeurs-pompiers devrait faire l'objet d'une certaine publicité : émissions sur les chaînes de télévision, articles dans les médias nationaux et locaux.

²² Ainsi le décret d'attribution de la Légion d'honneur de juillet 2009 comporte 12 officiers de police nommés ou promus pour seulement 2 officiers de sapeurs-pompiers.

²³ Cette possibilité devrait être appliquée au service civique.

LA RECONNAISSANCE ENVERS LES FAMILLES

La reconnaissance envers les familles passe d'abord par une meilleure gestion de la disponibilité des volontaires avec une programmation plus fine de leur disponibilité qui tienne compte de leurs impératifs personnels et familiaux du moment.

D'autres possibilités doivent être examinées.

Dans le cadre de ce soutien aux familles, une certaine priorité devrait être accordée aux sapeurs-pompiers volontaires pour l'attribution de logements sociaux ou communaux à proximité des casernes ou des centres de secours, conformément à la recommandation faite plus haut quant à l'importance du logement dans le management des volontaires.

Il pourrait en être de même pour l'attribution de places dans les crèches.

En outre des avantages pourraient être également accordés aux familles pour l'accès aux infrastructures locales (piscines, stades) ou aux salles de spectacles, selon des actions locales menées par les SDIS.

Dans la mesure du possible, il est important d'inclure dans toutes ces mesures les sapeurs-pompiers non intégrés, communaux ou intercommunaux, car leur contribution à notre dispositif de secours est essentielle et ils méritent également de bénéficier de toutes ces marques de reconnaissance de la part de la communauté.

SOUTENIR LES ACTIONS ASSOCIATIVES

Pour terminer il convient de souligner l'importance du rôle associatif à plusieurs titres dans la problématique du volontariat, notamment à travers les Unions locales ou départementales et la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France. Ce rôle intervient aussi bien pour le rayonnement, la fidélisation ou encore la reconnaissance.

Dans un contexte marqué par l'individualisme, toutes les initiatives qui tendent à renforcer les liens entre les sapeurs-pompiers, toutes les actions et manifestations qui démontrent l'esprit de communauté au sein du centre ou du groupement sont autant d'occasions de traduire l'esprit d'entraide et la solidarité, valeurs essentielles de l'engagement citoyen des sapeurs-pompiers volontaires. Ce sont souvent les Unions et les Amicales qui sont à la base de ces actions, qui les suscitent ou qui les aident. Une vie de centre, conviviale et amicale, associant autant que possible les familles, peut être pour beaucoup dans la fidélisation et dans une décision de renouveler un engagement.

La participation de volontaires aux cérémonies locales doit aussi être systématiquement recherchée.

Les Unions et la Fédération, par leur audience, leur réseau et leur influence peuvent se montrer déterminantes dans les actions visant à obtenir des marques tangibles de reconnaissance qui concourent aussi beaucoup à la fidélisation. Tel est le cas en particulier du domaine social : protection, aides...

Pour toutes ces raisons, déterminantes pour l'avenir du volontariat, le réseau associatif doit recevoir le plus large soutien. Il devrait être systématiquement représenté dans les instances consultatives locales, départementales et nationales relatives aux sapeurs-pompiers volontaires. Il pourrait être envisagé de reconnaître au président de l'Union départementale la qualité de membre de droit des instances dirigeantes des SDIS avec voix consultative.

Par ailleurs, la consultation du Comité consultatif départemental des sapeurs-pompiers volontaires, en particulier sur les questions relatives à l'hygiène et la sécurité, devrait être systématisée.

CONCLUSION

Le volontariat des sapeurs-pompiers est absolument indispensable au fonctionnement des services d'incendie et de secours de notre pays. Les sapeurs-pompiers volontaires sont pleinement complémentaires des professionnels.

Le volontariat a toujours reposé sur un engagement soutenu par une adhésion forte aux grandes valeurs citoyennes : don de soi, altruisme, dévouement pour la communauté, disponibilité, acceptation des risques. Le contexte a connu de fortes évolutions depuis deux décennies. L'engagement citoyen connaît une véritable crise. L'individualisme, les intérêts personnels, la vie familiale prennent le pas. Par ailleurs la départementalisation des services d'incendie et de secours, les mouvements démographiques sont venus bouleverser nombre de données.

Notre système du volontariat doit impérativement s'adapter à ces évolutions sans renier ses racines, ni ses principes. Cette adaptation passe prioritairement par un recrutement plus ouvert et par un management des volontaires plus moderne, appuyé sur des outils informatiques performants, qui fasse une large place à l'écoute, au dialogue et à la prise en compte des attentes de chaque volontaire ; elle implique également un système de formation plus souple qui prenne en considération les spécificités des volontaires et qui mette à nouveau à l'honneur le tutorat ; elle appelle enfin des marques tangibles de reconnaissance.

Il faut, sur ces bases, conforter le volontariat au niveau législatif.

Mais au-delà de ces mesures qui doivent être à la fois ambitieuses et prospectives, la pérennité du volontariat et son adaptation au nouvel environnement reposent aussi sur une prise de conscience des enjeux qu'il représente et sur un véritable changement d'état d'esprit vis-à-vis de celui-ci. C'est en fait une véritable culture du volontariat qu'il faut faire passer en interne comme en externe. Tous les Français doivent être sensibilisés à l'importance de la place tenue par les volontaires dans notre dispositif de secours, tous les acteurs des services d'incendie et de secours doivent être convaincus de son incontournable nécessité. L'avenir du volontariat chez les sapeurs-pompiers en dépend.

La Charte de l'engagement volontaire dans les sapeurs-pompiers qui sera élaborée à la suite des travaux de cette commission « ambition volontariat » devrait être sous-tendue par ces grands principes : complémentarité des volontaires et des professionnels, nécessité d'un changement d'état d'esprit vis-à-vis des volontaires et d'un aggiornamento de l'approche du volontariat avec une adaptation impérative au nouveau contexte.

ANNEXES

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION

ANNEXE 2 : COMPOSITION DE LA COMMISSION

ANNEXE 3 : SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION



LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le Ministre

Paris, le 13 MARS 2009
Réf. :

Monsieur le Ministre, *Cher Luc*

Lors du dernier congrès de la Fédération Nationale des Sapeurs-pompiers de France, j'ai souhaité la mise en place d'une commission « ambition volontariat » qui sera chargée de travailler de manière prospective sur les aspects sociologiques du volontariat chez les sapeurs-pompiers, qui concerne plus de 200 000 de nos concitoyens représentant l'essentiel des effectifs des services départementaux d'incendie et de secours.

La pérennisation du volontariat chez les sapeurs-pompiers qui assurent chaque année plus de 4 millions d'interventions au profit de nos citoyens, est un enjeu majeur de société, notamment dans les territoires ruraux. Cette problématique m'apparaît très proche des objectifs et réflexions engagées par le conseil d'analyse de la société dont vous assurez la présidence déléguée.

Aussi, je souhaite avec l'accord de monsieur le Premier ministre, vous confier la présidence de la commission ambition volontariat qui sera installée le 2 avril prochain à 17 h 30.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de ma considération distinguée.

Mme Alliot-Marie
Michèle ALLIOT-MARIE

Monsieur Luc FERRY
Ancien ministre
Président délégué du conseil
d'analyse de la société

ADRESSE : 105, rue de la République, 92000 Nanterre
Téléphone : 01 47 37 70 00 - Fax : 01 47 37 70 01
Site Internet : www.mairie-nanterre.fr

ANNEXE 2

COMPOSITION DE LA COMMISSION

PRÉSIDENT

Monsieur Luc Ferry

Ancien ministre

Président délégué du Conseil d'analyse de la société

Membre du Conseil économique et social

REPRÉSENTANTS DE L'ÉTAT

Monsieur le préfet Alain Perret

Directeur de la sécurité civile au ministère de l'Intérieur

Monsieur Bertrand Cadiot

Sous-directeur « sapeurs pompiers et acteurs du secours » à la Direction de la sécurité civile

Monsieur Guillaume Schlumberger

Délégué à la prospective et à la stratégie au ministère de l'Intérieur

Monsieur le préfet Christan de Lavernée

Préfet de la région Bourgogne et de la Côte-d'Or

Madame Sylvie Banoun

représentant le Haut Commissaire à la jeunesse

COLLÈGE DES ÉLUS

Monsieur Éric Dolige

Sénateur du Loiret

Président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours

Monsieur Pierre Morel A L'Huissier

Député de la Lozère

Monsieur Yves Romé
Président du Conseil général de l'Oise
Vice-président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours
représentant l'Association des départements de France

Monsieur Guy Billoudet
Maire de Feillens (01)
représentant l'Association des maires de France

Monsieur Rolland Darrouzes
Maire de Lamanon (13)
représentant l'Association des maires de France

COLLÈGE DES SAPEURS-POMPIERS

Colonel de sapeurs-pompiers Richard Vignon
Président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France
Directeur départemental des services d'incendie et de secours de Seine-et-Marne

Suppléant : colonel de sapeurs-pompiers Eric Faure
Vice-président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France
Directeur départemental des services d'incendie et de secours des Vosges

Colonel de sapeurs-pompiers Jean-Marie Lincheneau
Secrétaire général de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France

Lieutenant-colonel de sapeurs-pompiers Guy Morand
Capitaine de sapeurs-pompiers Jean-Luc Perusin
Suppléant : commandant de sapeurs-pompiers Antoine Hubert
désignés par le président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France
représentant les sapeurs-pompiers volontaires

Colonel de sapeurs-pompiers Christophe Dulaud
Directeur départemental des services d'incendie et de secours du Tarn
Suppléant : colonel de sapeurs-pompiers Serge Delaigue
Directeur départemental des services d'incendie et de secours du Rhône
représentant l'Association nationale des directeurs des services d'incendie et de secours

Médecin-colonel de sapeurs pompiers Jean-Yves Bassetti
représentant le service de santé et de secours médical
Chef du service de santé et de secours médical de l'Aude

COLLÈGE DU MONDE DU TRAVAIL

Madame Sophie Quentin

représentant le Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Madame Geneviève Bel

représentant la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)

Monsieur Patrick Liébus

représentant l'Union professionnelle artisanale (UPA)

Monsieur Guillaume Baugin

représentant l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture

COLLÈGE DU MONDE UNIVERSITAIRE

Monsieur le professeur Pascal Perrineau

Directeur du Centre de recherches politiques de l'Institut d'études politiques de Paris

Monsieur le professeur Alain Laquière

Professeur à l'université Paris III-Sorbonne

Directeur scientifique adjoint au département « sciences humaines et sociales »
du Centre national de la recherche scientifique

Monsieur le professeur Emmanuel Hirsch

Directeur du département « recherches en éthique » de Paris-Sud
et de l'Espace éthique de l'Assistance publique et des hôpitaux de Paris

CONSEIL D'ANALYSE DE LA SOCIÉTÉ

Monsieur le professeur Claude Capelier

Mademoiselle Amélie de Bourbon-Parme

MEMBRE ET RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Amiral Alain Béreau

Membre du Haut Comité d'évaluation de la condition militaire
et du Conseil d'analyse de la société

ANNEXE 3

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION

AU PLAN GÉNÉRAL

Affirmer le bien fondé et la pérennité du dispositif des sapeurs-pompiers volontaires et leur pleine complémentarité avec les sapeurs-pompiers professionnels.

Conforter le volontariat par des dispositions législatives venant modifier les lois sur le développement du volontariat et sur la modernisation de la sécurité civile :

- définition de la nature de l'engagement du sapeur-pompier volontaire ;
- modalités du contrat ;
- droits et devoirs ;
- accès à l'action sociale ;
- protection juridique.

Une proposition élaborée par la commission figure en appendice : elle comprend un exposé des motifs puis la proposition de texte législatif lui-même.

Mettre en place des politiques de communication au niveau national (campagnes de spots d'information sur les grandes chaînes de télévision) et au niveau local pour faire connaître le volontariat des pompiers dans notre communauté, auprès des élus locaux, dans les entreprises, chez les jeunes et dans certaines populations cibles pour le recrutement.

Programmer dans les grandes écoles (ENA, ENM, grandes écoles militaires en particulier) un module de formation à la sécurité civile.

Renforcer au niveau national la politique du volontariat et émettre des directives pour que les grands principes et les objectifs majeurs en termes de management des sapeurs-pompiers volontaires soient pris en compte au niveau local et qu'il y ait ainsi une véritable cohérence de politique et de gestion vis-à-vis du volontariat sur l'ensemble du territoire.

S'appuyer au niveau central sur une structure dans laquelle seront représentées les parties prenantes, disposant de toutes les données, chargée d'examiner tous les aspects du volontariat, de proposer des évolutions de la politique nationale et des actions puis d'en suivre l'évolution.

MANAGEMENT

Recrutement

Ouvrir plus largement le recrutement à de nouvelles populations : jeunes femmes, étudiants, jeunes issus de la « diversité » (recrutement dans les zones périurbaines).

Mettre en place auprès de la Direction de la sécurité civile une structure chargée de la prospective du recrutement des sapeurs-pompiers volontaires pouvant être intégrée au sein de la structure générale évoquée ci-dessus.

Mener des sondages dans les nouvelles populations cibles.

Mettre en place des partenariats avec les collèges, les lycées, les universités, les grandes écoles pour y mener des actions de sensibilisation et d'information sur le volontariat.

Utiliser les Journées d'Appel de Préparation à la Défense (JAPD) pour faire connaître le volontariat chez les pompiers (présentation par des volontaires, participation aux ateliers de secourisme).

Intégrer le volontariat chez les sapeurs-pompiers dans le dispositif du service civique.

Soutenir le dispositif des jeunes sapeurs-pompiers (JSP) ; ouvrir de nouvelles sections dans des secteurs où le volontariat doit être étendu, zones périurbaines en particulier.

Procéder à des recrutements locaux à partir des données précises des besoins avec une publicité sur place et des contacts auprès des chefs d'entreprise et des maires.

Gestion

Avoir dans les approches managériales la « culture du volontariat ».

Prendre systématiquement en compte dans la gestion des volontaires leurs spécificités et viser à les soulager des contraintes inutiles.

Élaborer au niveau national un guide du management des sapeurs-pompiers volontaires.

Soigner l'accueil de chaque volontaire : accueil personnalisé, coffret d'accueil, visite du SDIS.

Mettre en place dans tous les SDIS des outils informatiques de gestion de l'activité et de la disponibilité des volontaires : logiciels, portail Internet...

Recueillir, grâce à ces logiciels, des données pour une meilleure gestion au plan local des volontaires et une meilleure connaissance au plan national de la population des volontaires.

Aider à la mise en place de ces outils dans tous les SDIS par leur inscription au Fonds d'aide à l'investissement (FAI).

Intégrer la problématique du logement dans le management des volontaires.

Ouvrir plus largement la hiérarchie des sapeurs-pompiers aux volontaires ; leur confier des responsabilités à tous les niveaux au sein des SDIS.

Recommander pour l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers les orientations suivantes :

- inculquer la « culture du volontariat » ;
- prévoir un module dédié au volontariat ;
- mettre l'accent sur la formation au management des ressources humaines ;
- programmer des stages pour les officiers dans un centre composé majoritairement de volontaires ;
- mener une politique d'ouverture de l'école (intervenants extérieurs) ;
- organiser des stages dans les préfectures, les collectivités territoriales, les communes.

Prendre en compte parmi les critères d'évaluation de la performance des SDIS et de l'encadrement le management des sapeurs-pompiers volontaires.

Relations avec les employeurs

Étendre le bénéfice de la loi sur le mécénat aux sapeurs-pompiers volontaires chefs d'entreprise, artisans et agriculteurs.

S'appuyer sur les organisations pour sensibiliser les entreprises sur l'intérêt à disposer de sapeurs-pompiers volontaires dans leurs effectifs et sur les mesures d'accompagnement offertes.

Axer les efforts sur des relations locales personnalisées avec les employeurs pour des recrutements ciblés et pour l'établissement de conventions précises.

Mettre en place un « Conseil national de l'emploi des sapeurs-pompiers volontaires » avec les organisations patronales, les représentants des élus locaux et les parties prenantes du dispositif ; il pourrait être intégré au sein de la structure générale évoquée ci-dessus.

Relations avec les maires

Saisir toutes les occasions de sensibiliser les élus locaux.

Inciter les maires à encourager le volontariat pour les sapeurs-pompiers au sein de leur commune, soit par le biais de réduction de leur contribution financière au SDIS selon l'effectif de volontaires, soit par l'utilisation de la subrogation pour les volontaires communaux avec remboursement des salaires réels par le SDIS.

Mettre en place au plan local des «comités paritaires locaux » (SDIS, maires, représentants des volontaires).

Etudier dans quelle mesure le système des emplois réservés pour les militaires serait, mutatis mutandis, transposable aux sapeurs-pompiers volontaires pouvant justifier d'un certain nombre d'années d'engagement.

FORMATION

Ne plus donner aux guides nationaux de référence un caractère normatif mais en faire simplement des recueils de valorisation des bonnes pratiques.

Formation des sapeurs-pompiers volontaires

Revoir le programme de formation initiale en définissant un socle commun de volume raisonnable. Cette formation initiale doit pouvoir être délivrée rapidement et une partie doit l'être localement (chef de centre, tuteur).

Pour les formations complémentaires (complément de formation initiale, maintien des compétences, acquisition de nouvelles compétences) tenir le plus grand compte de l'expérience de chaque sapeur-pompier volontaire et du contexte de son emploi (selon le centre de secours, l'environnement, les types d'interventions).

Condition de délivrance de la formation

Désigner systématiquement un tuteur de formation.

Privilégier autant que possible la proximité : centre du volontaire, centre principal le plus proche, école départementale.

Planifier les formations de chaque volontaire en concertation avec celui-ci.

Donner la priorité aux volontaires pour les inscriptions dans les stages.

Faire appel à « l'e learning ».

Porter le taux de la vacation pour formation à 100 %.

Inscrire le volontariat sapeur-pompier dans le futur dispositif du service civique.

Validation des acquis de l'expérience

Prise en compte dans les SDIS de la valorisation des acquis de l'expérience : désignation de responsable VAE, désignation de référents, concertation ou regroupements entre SDIS pour le dialogue avec les organismes de l'académie (DAVA, DEL) ou les prestataires de service.

Faire inscrire la formation des sapeurs-pompiers au répertoire des certifications professionnelles.

Inscrire les formations des sapeurs-pompiers volontaires dans les dispositifs de formation professionnelle continue.

Instaurer un livret national de suivi de carrière (formations, activités, mobilité) pour chaque sapeur-pompier volontaire.

RECONNAISSANCE

Examiner le cas échéant la réévaluation de la vacation ou une indexation plus favorable.

Saisir l'occasion d'affirmer à nouveau l'incessibilité des vacations et la légalité de leur cumul avec toutes les prestations sociales.

Compléter la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires (mise en place rapide d'un groupe de travail) en particulier sur les points suivants :

- bénéfice des indemnités journalières de compensation de perte de revenus dans certains cas (étudiants, retraités) ;
- pension, de réversion pour le conjoint concubin ou « pacsé » ; offre d'emploi pour le conjoint si nécessaire ;
- bénéfice systématique du « pretium doloris » ;
- garantie de retour à l'emploi pour le volontaire inapte à la suite d'un accident en service ;
- reconnaissance des accidents cardio-vasculaires en service ;
- suppression de la distinction plus de 10 ans de services ou moins de 10 ans de services, pour les rentes d'invalidité ou les prestations aux veuves pour les volontaires blessés ou décédés en service commandé ;

Ouvrir systématiquement le bénéfice de l'action sociale aux volontaires (disposition législative).

Ouvrir les possibilités d'avancement (grades de major et de lieutenant)

Aménager les dispositions actuelles concernant la médaille d'honneur des sapeurs-pompiers : création d'un échelon de bronze après 5 ans de services et abaisser les durées de services pour les autres échelons.

Réserver chaque année un quota dans les Ordres nationaux de la Légion d'honneur et du Mérite pour les sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires.

Faciliter l'accès à la fonction publique : attribution de points supplémentaires dans les concours.

Concéder des avantages tarifaires aux sapeurs-pompiers volontaires au niveau national (SNCF) ou au niveau local (transports en commun, spectacles, stades...).

Donner une préférence pour les logements communaux ou sociaux aux sapeurs-pompiers volontaires ainsi que pour les inscriptions dans les crèches.

Accorder des avantages tarifaires pour les familles (spectacles, salles de sport, associations).

Soutenir les actions associatives (Unions locales ou départementales, Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France).

Rechercher toutes les occasions de participation de volontaires aux cérémonies locales.

Ouvrir systématiquement aux représentants des associations les instances consultatives locales, départementales et nationales relatives aux sapeurs-pompiers volontaires.

APPENDICE À L'ANNEXE 3

PROPOSITION DE TEXTE LÉGISLATIF

Cette proposition de la commission présente ce que pourrait être un texte législatif visant à conforter le volontariat dans les sapeurs-pompiers et les conditions de son exercice. Elle n'a pas d'autre ambition que de donner une première idée concrète de la forme que pourrait prendre ce texte.

Elle est présentée en deux parties, d'abord un exposé des motifs pouvant présider à de nouvelles dispositions puis une proposition de texte.

Exposé des motifs

d'une proposition de loi modifiant la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers et la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile

La présente proposition de loi vise à actualiser la législation relative au volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

Les sapeurs-pompiers volontaires jouent un rôle essentiel pour la sécurité et la protection des Français. Ils exercent un service public indispensable et sont amenés à réaliser leur mission, dans l'urgence et dans des situations particulières, souvent des actes de dernières chances, pour sauver des vies, que ce soit sur le territoire national ou lors d'opérations internationales de secours.

La période récente, marquée par une exigence accrue de professionnalisation de l'activité de sapeur-pompier et d'une « judiciarisation » de la société qui n'épargne pas les activités d'incendie et de secours, tend à fragiliser le volontariat, fondé sur l'engagement citoyen. Il ne faudrait pas que les contraintes qui s'exercent sur les sapeurs-pompiers volontaires dans leur activité et que des condamnations pénales répétées, du fait de délits non intentionnels, n'en viennent à décourager ceux qui souhaitent s'engager au service de la collectivité nationale.

C'est pourquoi cette proposition entend consacrer une définition de l'engagement en qualité de sapeur-pompier volontaire précisant à la fois les grandes missions, les droits et les obligations du sapeur-pompier volontaire, ainsi qu'un renforcement de sa protection juridique.

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à remplacer les dispositions de l'article 1^{er} de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers. Il insère dans cette loi un titre 1^{er}, intitulé « l'engagement citoyen en qualité de sapeur-pompier volontaire », ainsi que les articles suivants.

Un nouvel article 1^{er} dispose que le sapeur-pompier volontaire est un citoyen qui prend librement l'engagement de se mettre au service de la communauté. Cet article prévoit qu'il conclut un contrat de volontariat avec une des personnes publiques suivantes : Service

Département d'Incendie et de Secours, commune, établissement public de coopération intercommunale compétents pour la gestion des services d'incendie et de secours.

Il précise en outre que ce contrat ne relève pas des règles du code du travail. Il est conclu pour une durée de cinq ans renouvelable.

Un nouvel article 1-1 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers définit le contenu des missions du sapeur-pompier volontaire.

Un nouvel article 1-2 de la loi précise l'intégration du sapeur-pompier volontaire dans un corps de sapeurs-pompiers.

Un nouvel article 1-3 de la loi porte sur les droits et libertés reconnus au sapeur-pompier volontaire. Il lui accorde en particulier le bénéfice de la protection sociale ainsi que l'accès à l'aide sociale, accès qui jusqu'à présent n'était pas formellement prévu.

Un nouvel article 1-4 de la loi prévoit que l'engagement citoyen en tant que sapeur-pompier volontaire est par principe compatible avec toute autre activité professionnelle.

L'article 2 de la proposition modifie la numérotation des titres 1^{er}, II et III de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

L'article 3 de la proposition ajoute, après le 1^{er} alinéa de l'article 67 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, plusieurs dispositions relatives à la protection juridique des sapeurs-pompiers volontaires. Elles visent à aligner leurs garanties juridiques sur celles des sapeurs-pompiers professionnels.

Cet article prévoit notamment que la personne publique signataire du contrat de volontariat prévu à l'article 1^{er} de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers doit accorder sa protection pénale et civile au sapeur-pompier volontaire à l'occasion de faits commis dans l'exercice de ses fonctions qui n'ont pas le caractère de faute personnelle.

Un dernier alinéa exonère les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires de la responsabilité pénale des faits non intentionnels, commis dans l'exercice de leurs fonctions, sauf s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient, ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie.

L'article 4 de la proposition insère, dans la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, un nouvel article 67-1 qui prévoit que la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France a vocation à défendre les droits et libertés des sapeurs-pompiers et qu'elle est consultée sur tout projet de loi ou de règlement relatif aux sapeurs-pompiers, aux services d'incendie et de secours et à la sécurité civile.

Proposition de texte législatif
modifiant la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans
les corps de sapeurs-pompiers et la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de
la sécurité civile

Article 1er

L'article 1er de la loi n°96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers est remplacé par les dispositions suivantes ainsi rédigées :

« Titre 1er : L'engagement citoyen en qualité de sapeur-pompier volontaire »

« Art. 1. - Le sapeur-pompier volontaire est un citoyen qui prend librement l'engagement de se mettre au service de la communauté.

À ce titre, il conclut un contrat de volontariat dans un corps de sapeurs-pompiers avec un Service Départemental d'Incendie et de Secours, ou avec une commune, ou avec un établissement public de coopération intercommunale compétents pour la gestion des services d'incendie et de secours.

Ce contrat ne relève pas, sauf dispositions contraires prévues par la présente loi, des règles du code du travail. Il reprend notamment les droits et obligations énoncés dans la charte du sapeur-pompier volontaire.

Il est conclu pour une durée de cinq ans renouvelable, par tacite reconduction, et sous réserve des conditions d'aptitude médicale définies par arrêté du ministre de l'Intérieur. »

« Art. 1-1. - Par cet engagement citoyen, le sapeur-pompier volontaire concourt directement à l'accomplissement de l'ensemble des missions de sécurité civile de toute nature dévolues aux services d'incendie et de secours et notamment celles relatives à la protection des personnes, des biens, de l'environnement, aux secours d'urgence des personnes victimes d'accidents, sinistres ou catastrophes, ainsi qu'à leur évacuation. »

« Art. 1-2 - Le sapeur-pompier volontaire est intégré dans une structure départementale, communale ou intercommunale dénommée Corps.

Il agit conjointement avec les sapeurs-pompiers professionnels sur les mêmes champs de compétences, de missions et de territorialité. »

« Art. 1-3 - Le sapeur-pompier volontaire jouit de tous les droits et libertés reconnus aux citoyens.

Le sapeur-pompier-volontaire bénéficie de la protection sociale et il a accès à l'aide sociale. »

« Art. 1-4 – L'engagement citoyen en tant que sapeur-pompier volontaire est par principe compatible avec toute activité professionnelle, salariée ou non salariée, y compris lorsque

celle-ci est exercée au sein d'un corps de la fonction publique, sous réserve des obligations statutaires qui le régissent. »

Article 2

Les titres 1er, II et III de la loi n°96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers deviennent respectivement les titres II, III et IV.

Article 3

Il est ajouté après le 1er alinéa de l'article 67 de la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile les alinéas suivants ainsi rédigés :

« La personne publique signataire du contrat de volontariat prévu à l'article 1er de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 est tenue d'accorder sa protection au sapeur-pompier volontaire dans le cas où il fait l'objet de poursuites pénales à l'occasion de faits qui n'ont pas le caractère d'une faute personnelle.

En cas de poursuites exercées par un tiers contre un sapeur-pompier volontaire pour faute de service sans que le conflit d'attribution ait été élevé, elle doit, dans la mesure où aucune faute personnelle détachable de l'exercice des fonctions n'a été commise, le couvrir des condamnations civiles prononcées contre lui.

Sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, les sapeurs-pompiers professionnels et les sapeurs-pompiers volontaires ne peuvent être condamnés sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de leurs fonctions que s'il est établi qu'ils n'ont pas accompli les diligences normales, compte tenu de leurs compétences, du pouvoir et des moyens dont ils disposaient ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi leur confie. »

Article 4

Il est inséré dans la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile un nouvel article 67-1 ainsi rédigé :

« La Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France a vocation à défendre les droits et libertés des sapeurs-pompiers.

Elle est consultée sur les projets de loi ou d'acte réglementaire relatifs aux sapeurs-pompiers, aux services d'incendie et de secours et à la sécurité civile. »

TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE.....	1
INTRODUCTION.....	5
CHAPITRE 1	
<i>DE PROFONDES ÉVOLUTIONS</i>	
<i>AUXQUELLES LE VOLONTARIAT DES SAPEURS-POMPIERS DOIT S'ADAPTER...</i>	7
- <i>L'apport essentiel du volontariat.....</i>	7
- <i>De profondes évolutions du contexte.....</i>	8
- <i>Adapter le volontariat : des propositions regroupées en trois grands domaines,</i>	
- <i>le management, la formation et la reconnaissance.....</i>	14
- <i>Des dispositions législatives pour conforter le volontariat et les conditions</i>	
- <i>de son exercice.....</i>	16
CHAPITRE 2	
<i>UN MANAGEMENT MODERNE DU VOLONTARIAT.....</i>	19
- <i>Élargir le recrutement.....</i>	19
- <i>Un management qui doit être imprégné de la culture du volontariat.....</i>	23
- <i>Un management facilité par des outils informatiques adaptés.....</i>	25
- <i>Un accès plus ouvert à la hiérarchie et aux responsabilités.....</i>	26
- <i>Les relations avec les employeurs : sensibilisation et personnalisation.....</i>	27
- <i>Sensibiliser les élus locaux et favoriser le recrutement de volontaires</i>	
- <i>dans les collectivités territoriales.....</i>	29
- <i>L'aide au logement : un enjeu aussi pour le management.....</i>	30
- <i>Donner sa place au volontariat à l'École nationale supérieure</i>	
- <i>des officiers de sapeurs-pompiers.....</i>	31
- <i>Renforcer la politique nationale de management des volontaires.....</i>	31
- <i>Mettre en place au niveau central une structure pour impulser cette politique...</i>	33
- <i>Prendre en compte les spécificités des territoires d'outre-mer.....</i>	34
- <i>Être attentif au personnel du service de santé et de secours médical.....</i>	34
CHAPITRE 3	
<i>TROUVER DE JUSTES ÉQUILIBRES POUR LA FORMATION.....</i>	35
- <i>Le constat : un dispositif de formation lourd et contraignant.....</i>	35
- <i>Adapter les formations et leurs conditions de délivrance pour tenir compte</i>	
- <i>des spécificités des volontaires.....</i>	36
- <i>Redonner une certaine souplesse au dispositif</i>	
- <i>de formation des sapeurs-pompiers.....</i>	38
- <i>Mettre en pratique les possibilités de la validation des acquis de l'expérience....</i>	38

CHAPITRE 4

ÊTRE ATTENTIF AUX MARQUES DE RECONNAISSANCE..... 41

- *Conserver à la vacation un niveau décent..... 41*
- *Une protection sociale convenable mais qui mérite des ajustements..... 42*
- *Ouvrir systématiquement le bénéfice de l'action sociale
aux sapeurs-pompiers volontaires..... 43*
- *Ouvrir les possibilités d'avancement..... 43*
- *Récompenser davantage..... 44*
- *Faciliter l'accès à la fonction publique..... 45*
- *Bonifications pour la retraite..... 45*
- *Accorder des aides et des tarifs préférentiels..... 45*
- *La reconnaissance envers les familles..... 46*
- *Soutenir les actions associatives..... 46*

CONCLUSION..... 49

ANNEXES

- *Annexe 1 : lettre de mission..... 53*
- *Annexe 2 : composition de la commission..... 55*
- *Annexe 3 : synthèse des propositions de la commission..... 59*
- *Appendice à l'annexe 3 : proposition de texte législatif..... 63*