

Rapport sur l'activité des sapeurs-pompiers volontaires

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION
N° 23030-R



INSPECTION GENERALE
DE LA SECURITE CIVILE
N° 2023-04



Rapport sur l'activité des sapeurs-pompiers volontaires

Établi par

Philippe SAUZEY
Inspecteur général de l'administration

Avec le concours de l'Inspection générale de la sécurité civile

Jean-Claude SAMMUT
Inspecteur général (SPP)
Adjoint au chef de l'IGSC

Patrick MOREAU
Contrôleur général (SPP)
Inspecteur à l'IGSC

Pierre-Louis GAHERY,
Chargé de mission à l'IGSC

- décembre 2023 -

SYNTHESE

Les données utilisées par le présent rapport, fondées sur les réponses des services d'incendie et de secours (SIS¹) au questionnaire que la mission leur a adressé fin juillet 2023, couvrent environ 90 % du volontariat sapeur-pompier :

- 87 SIS (83 pour la métropole + 4 outre-mer) sur 97 ;
 - 191 090 sapeurs-pompiers volontaires sur 197 800 ;
 - 4 888 centres d'incendie et de secours (CIS) sur 5 197 (hors corps communaux non intégrés).
- Les services militaires d'incendie et de secours sont hors du champ de la mission.**

Face à la combinaison d'une sollicitation opérationnelle croissante, d'une contrainte budgétaire forte et d'un risque juridique d'assimilation des sapeurs-pompiers volontaires (SPV) à des « travailleurs », le ministre de l'intérieur et des outre-mer a commandé à l'inspection générale de l'administration une « *mission relative à l'évolution du cadre d'exercice de l'activité de sapeur-pompier volontaire* », prolongeant les travaux réalisés depuis 2021 par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC).

La mission confirme d'abord que **les motivations des SPV demeurent fondamentalement altruistes**, tout en ayant le souci de préserver leur vie personnelle. Les SPV mettent en avant le « sens » de leur mission, la camaraderie, sans nier l'intérêt financier lié à leurs indemnités. **Une actualisation des études sociologiques sur le volontariat fait consensus** – en particulier l'étude universitaire de 2008, dite MANA-LARES – afin notamment d'objectiver les évolutions des « *trajectoires d'engagement* ».

Dans la perspective d'une conciliation optimale des aspirations personnelles avec les contraintes liées à l'engagement sapeur-pompier, **la recherche d'assouplissements dans le « management » des SPV** constitue un « fil rouge » des rapports et des plans d'action en faveur du volontariat qui en ont retenu des objectifs portant notamment sur la « *formation au management* » des volontaires, les procédures de recrutement, etc. La moitié au moins des 75 préconisations du Livre blanc sur le volontariat publié par la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) en octobre 2023 a directement trait aux simplifications. La mission retient quatre axes pour l'avenir : une large ouverture de l'engagement, une formation suffisante tenant compte des compétences acquises et nécessaires aux missions réellement exercées, un accompagnement personnalisé de la vie quotidienne des SPV, une gestion assouplie.

La lancinante question du « temps de travail », posée depuis 2003 par la directive européenne concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail (DETT), est réellement prise en considération à partir des décisions de justice de 2017/2018 (en particulier l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne *Ville de Nivelles c. Rudy MATZAK*, en février 2018, qui a considéré qu'un SPV belge effectuant une astreinte à 8 minutes peut être qualifié de « travailleur »). En imposant des périodes régulières de repos et en limitant le temps susceptible d'être consacré à l'engagement volontaire, la DETT « *remet en cause l'employabilité des SPV* », comme le souligne la Cour des comptes en 2019. Des jugements plus récents confirment l'applicabilité directe du texte européen et limitent le champ des « *circonstances exceptionnelles* » permettant de lever certaines contraintes. Dans sa décision du 24 mai 2023, le Tribunal administratif de Strasbourg considère que les SPV « *constituent des travailleurs au sens de la directive* », entraînant de vives réactions de Départements de France, de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) et de l'association nationale des directeurs et directeurs-adjoints des SIS (ANDSIS). De fait, sauf pour les organisations syndicales, **l'assimilation SPV-Travailleur suscite depuis l'origine une incompréhension amplifiée par sa contradiction avec la priorité mise par les pouvoirs publics sur « l'engagement citoyen »**, depuis 2015 au moins.

¹ Les SIS recouvrent les différents services territoriaux d'incendie et de secours généralement connus également, pour les services non militaires, sous la dénomination SDIS – services départementaux d'incendie et de secours, mais dont certaines appellations ont pu évoluer comme dans le Rhône avec un service départemental et métropolitain d'incendie et de secours – SDMIS. L'appel de cette décision pourrait être jugé au second semestre 2024.

La vulnérabilité du volontariat sapeur-pompier apparaît concentrée dans une vingtaine de départements. Cette vulnérabilité ressort de l'analyse des différents temps d'activité² des SPV au regard des quatre critères cumulatifs européens du « temps de travail » : la contrainte d'être « *au travail* » ; la subordination à l'employeur ; une activité même réduite ; une rémunération. A l'exception de la disponibilité, tous les temps d'activité des SPV sont vulnérables, et surtout la garde postée (GP), les renforts sous statut SPV et la formation (et bien entendu l'opération de secours qui intervient pour l'essentiel pendant la garde ou l'astreinte).

Les activités des SPV au regard des critères européens du « temps de travail »

	Lieu imposé	Subordination	Activité	Rémunération
Disponibilité	Non	Non	Non	Rarement
Astreinte	Variable	Variable	oui, mais limitée	Oui, mais faible
Garde postée	Oui	Oui	Oui	Oui
Renfort sous statut SPV	Oui	Oui	Oui	Oui
Opération de secours	Oui	Oui	Oui	Oui
Formation	Oui	Oui	Oui	Le plus souvent oui
Missions techniques	Oui	Oui	Oui	Variable
Direction des centres volontaires	Variable	Variable	Oui	Reconnaissance sans corrélation directe

Source : Mission

L'astreinte demeure le mode principal de l'activité volontaire dans une majorité de départements :

- 107 918 SPV, soit 57 %, ne font que de la disponibilité ou de l'astreinte et dans 51 départements (couvrant 25,5 millions d'habitants) plus des deux tiers des effectifs SPV ne pratiquent que la disponibilité et l'astreinte, à l'exclusion de la garde postée ;
- 3 326 centres d'incendie et de secours (CIS), soit 68 %, ne fonctionnent qu'avec des SPV en disponibilité ou en astreinte. Certes, les CIS fonctionnant sur la base de l'astreinte ne sont pas ceux dont l'activité impose la constitution d'équipes de garde postée, mais ils couvrent une large part du territoire ; dans 67 départements (pour 36 millions d'habitants), plus des deux-tiers des CIS fonctionnent exclusivement en disponibilité ou en astreinte.
- au total, 49 SIS (pour 24 millions d'habitants) cumulent ces deux critères (au moins deux tiers des SPV et des CIS ne faisant que de l'astreinte).

La garde postée (GP) tenue par des SPV, intéressante sur le plan opérationnel et pour la cohésion des équipes, ne peut échapper à la DETT ; elle est pratiquée par 1 562 CIS, répartis dans la quasi-totalité des départements. Les 83 172 SPV qui effectuent de la GP en réalisent au total 32,3 millions d'heures, soit une moyenne individuelle plutôt basse, à 389 heures par an, avec de forts écarts.

La garde postée des SPV – vue d'ensemble

Tranches horaires	Effectif concerné	Nombre de SIS	Heures totales réalisées par cet effectif	Part dans le total des heures de GP
De 1 à 400 heures	52 078 (63 %)	83	6 862 813	21,3 %
De 401 à 600 heures	11 120 (13 %)	84	5 522 665	17 %
De 601 à 800 heures	7 539 (9 %)	83	5 242 380	16,2 %
De 801 à 1 000 heures	4 877 (6 %)	81	4 350 907	13,4 %
Plus de 1 000 heures	7 558 (9 %)	73	10 376 654	32,1 %
Total	83 172 (100 %)	/	32 355 419	100 %

Source : Mission d'après l'enquête auprès des SIS

Si on trouve des SPV effectuant plus de 1 000 heures de GP dans 73 SIS, 85 % des SPV assurant plus de 1 000 heures de GP sont regroupés dans 20 SIS (et 85 % des SPV effectuant plus de 800 heures

² Disponibilité : le SPV se signale comme disponible pour des durées variables qu'il détermine lui-même.

Astreinte : le SPV s'inscrit pour l'astreinte, avec engagement de rejoindre le CIS lorsqu'il est appelé.

Garde postée : le SPV est à la caserne et participe aux départs en opérations.

Renforts saisonniers : le SPV assure ces périodes (limitées à quelques mois) soit en contrat de travail soit sous statut devolontaire en garde

sont regroupés dans 25 SIS). Les 9 % de SPV qui assurent individuellement plus de 1 000 heures de GP par an, réalisent le tiers des 32,35 millions d'heures de GP des volontaires.

Enfin, on distingue **deux formules de renforts saisonniers ou ponctuels assurés par des SPV** : les renforts avec contrat à durée déterminée (CDD) et ceux sous statut SPV. Cette dernière formule est critiquée, au-delà des organisations syndicales, pour ses conditions défavorables : temps d'activité, cadre d'exercice, précarité sociale. On trouve des renforts saisonniers sous statut SPV dans une quarantaine de départements, mais de façon inégale, les effectifs les plus importants concernant les départements du littoral ou de montagne et la mission a pu recenser au moins 1,2 millions d'heures effectuées à ce titre en 2022.

Au total, on distingue au moins trois catégories de SIS au regard de leur vulnérabilité à la DETT :

- 44 services, couvrant 18,5 millions d'habitants, apparaissent peu ou pas vulnérables, fonctionnant très largement sur le principe de l'astreinte ; leurs SPV n'effectuent, sauf exception, pas plus de 600 heures de GP par an ; ils ne recourent pratiquement pas aux renforts sous statut de SPV ;
- 24 services, couvrant 16 millions habitants, manifestent une vulnérabilité contenue, parfois en progression, le volume de GP au-delà de 600 heures par SPV n'équivalant pas à une professionnalisation de substitution ; les renforts sous statut SPV y sont généralement limités ;
- les vulnérabilités les plus fortes sont concentrées dans 19 services, couvrant 19,4 millions d'habitants. Il s'agit des SIS des départements du Sud-Est, des Alpes, d'outre-mer ou de la région parisienne ou assumant le choix d'une organisation fondée sur la GP. L'application de la DETT entraînerait pour chacun d'eux une charge annuelle de plusieurs millions d'euros (jusqu'à plus de 20 M€). Une dizaine de ces services ont fortement recours aux renforts sous statut SPV.

Il convient donc de travailler dès à présent à réduire la vulnérabilité française. Des pistes existent pour mettre le volontariat et notre modèle de sécurité civile à l'abri de la DETT.

Il paraît d'abord légitime de **renforcer les dispositions relatives à la sécurité et le repos des SPV**. Les SIS ne peuvent contrôler les activités de leurs volontaires en dehors de leur engagement ; la mission recommande de compléter la Charte nationale signée par le SPV en explicitant son obligation personnelle de vigilance : le SPV doit être le premier acteur de sa sécurité et de celle des autres.

Ensuite, **l'astreinte doit être sanctuarisée** en révisant, dans les règlements internes des SIS, les contraintes qui pèsent sur les volontaires : délais, lieux, possibilité de s'en désinscrire. Déjà, 33 SIS n'imposent pas de délai, 29 n'imposent pas de lieu ou de périmètre d'exercice de l'astreinte, 29 autorisent la sortie de l'astreinte sans validation hiérarchique (et une dizaine cumulent ces trois critères). **Il s'agit d'un impératif absolu, l'assimilation de l'astreinte à du « temps de travail » entraînant l'effondrement du système des secours sur la plus grande partie du territoire.**

Les temps d'activité vulnérables à la DETT doivent être maîtrisés. La mission recommande la limitation individuelle de **la GP autour de 600 heures par an**, sauf cas particuliers. Limiter la GP des volontaires à 600 heures par an devrait conduire à faire assurer les heures effectuées au-dessus de ce seuil en faisant appel à une autre ressource ; si ces heures devaient être professionnalisées, et « toutes choses égales par ailleurs », **le surcoût total serait d'environ 159 M€.**

Estimation des conséquences des seuils pouvant être fixés en matière de garde postée

Seuil maximum choisi	Nombre de départements où ce seuil est dépassé	Effectif total dépassant le seuil choisi	Nombre total d'heures réalisées au dessus du seuil choisi	Estimation du surcoût d'une professionnalisation par rapport à la garde postée volontaire
400 heures	84	31 094	13 023 910	260 M€*
600 heures	83	19 974	7 965 565	159 M€
800 heures	81	12 435	4 767 124	95 M€
1 000 heures	73	7 558	2 818 653	56 M€

*en estimant le coût d'une heure de garde volontaire à environ 9 € et le surcoût par rapport à une heure de garde professionnelle à environ 20 € - Source : Mission

S'agissant des renforts ponctuels et saisonniers assurés par les SPV, la généralisation du CDD apparaît comme l'évolution normale. Le passage d'une indemnisation de SPV en garde à un salaire entraînera un surcoût (salaire et charges) estimé par la DGSCGC à un minimum de 8,50 € par heure, soit un **surcoût global que l'on peut situer entre 10 M€ et 13 M€** à répartir entre les SIS qui y recourent.

Des marges de manœuvre existent pour accompagner ces adaptations, nécessairement progressives pour certains SIS : le retour à l'astreinte lorsque c'est possible ; une révision des potentiels opérationnels journaliers (POJ) ; l'examen de certaines situations particulières (étudiants, demandeurs d'emploi, autoentrepreneurs) pouvant permettre de dépasser temporairement – sans recréer de « volontaires permanents » – les seuils généraux de GP ; l'encouragement aux SPV qui se trouvent en dessous des seuils de GP définis comme maximaux à accroître un peu leur implication dans ce type d'activité (par exemple, si les 52 000 SPV effectuant moins de 400 heures annuelles de GP assuraient chacun 50 heures de plus, on « absorberait », sans surcoût, 2,6 millions d'heures, soit l'équivalent de ce qui est réalisé aujourd'hui au-dessus du seuil trop élevé de 1 000 heures, etc.). Il s'agit là d'une approche nationale, macroéconomique, qui recouvre des situations locales très diverses.

Par ailleurs, **la question du « temps de travail » renvoie aux problématiques générales du fonctionnement des SIS, sur lesquelles il faut continuer à agir : la maîtrise de l'activité** face à la sur-sollicitation des services pour des opérations de secours à la limite de l'urgence ; **le recrutement** d'effectifs SPV plus importants nécessaires pour absorber la charge opérationnelle et permettre une montée en puissance face aux risques ; **la sauvegarde d'un maillage territorial de proximité** permettant un fonctionnement en astreinte ; la prise en compte des besoins économiques des employeurs ; une réflexion sur l'indemnisation (pouvant moins apparaître comme une contrepartie du volume d'activité).

La consultation des partenaires institutionnels et sociaux du monde sapeur-pompier fait ressortir que, **avec des motivations différentes et une expression qui est propre à chacun, le consensus se renforce** sur l'analyse du « temps de travail » et sur une indispensable intervention régulatrice de l'Etat. Les élus mettent l'accent sur la « *sauvegarde du modèle français* » – ou plutôt « *l'exception française en Europe* » – c'est-à-dire une organisation faisant une large place à l'engagement citoyen. La FNSPF et l'ANDSIS ont approfondi les conditions de cette sauvegarde qui inspirent et rejoignent les préconisations du présent rapport. Les organisations syndicales – qui représentent principalement les sapeurs-pompiers professionnels – souhaitent l'application de la DETT qui protégera les volontaires et entraînera un certain rattrapage des recrutements de SPP, nécessaire en particulier pour assurer les POJ en journée, la disponibilité des SPV étant meilleure la nuit.

L'intervention de l'Etat devrait combiner des mesures réglementaires, notamment pour la sécurité de l'exercice de l'activité, et des orientations fortes pour les temps d'activité – orientations au respect desquelles un soutien financier pourrait être lié. Enfin, il convient de dissiper le flou qui demeure sur la poursuite de la « piste européenne » d'un complément à la DETT.

TABLE DES RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

PRIORITES	DESTINATAIRES	RECOMMANDATIONS
1	Tous SIS	Dans les documents internes aux services, revoir la définition de l'astreinte en limitant la formulation des contraintes qui la définissent : délai, lieu ou périmètre et possibilité de sortie
2	DGSCGC pour les SIS concernés	Saisir les SIS les plus vulnérables à une application de la DETT afin qu'ils établissent un plan de réduction de cette vulnérabilité. Demander aux préfets des départements concernés de suivre l'établissement de ce plan , en lien avec le Conseil d'administration du SIS (CASDIS)
3	DGSCGC – orientations nationales et réglementation	Maîtriser les temps d'activité problématiques avec : une limitation individuelle de la garde postée des SPV autour de 600 heures par an, sauf cas particuliers ; une transformation progressive des renforts saisonniers SPV en contrats à durée déterminée (CDD)
4	DGSCGC avec partenaires	Relancer, en liaison avec les partenaires du monde sapeur-pompier, une analyse sociologique et psychologique d'ensemble du volontariat, actualisation et prolongement de l'étude MANA-LARES

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

- Recommandation n°1 : Relancer, en liaison avec les partenaires du monde sapeur-pompier, une analyse sociologique et psychologique d'ensemble du volontariat, actualisation et prolongement de l'étude MANA-LARES. 21
- Recommandation n°2 : Privilégier quatre axes de simplifications concrètes portant sur le recrutement, la formation, la vie quotidienne des volontaires et les procédures administratives. 23
- Recommandation n°3 : DGSCGC – Apprécier l'opportunité d'une définition réglementaire de l'astreinte qui ferait apparaître qu'elle ne remplit pas les critères européens du temps de travail..... 32
- Recommandation n°4 : DGSCGC - Saisir les SIS les plus vulnérables à une application de la DETT afin qu'ils établissent un plan de réduction de cette vulnérabilité. Demander aux préfets des départements concernés de suivre l'établissement de ce plan, en lien avec le CASDIS. 39
- Recommandation n°5 : Dans la Charte nationale du sapeur-pompier volontaire, expliciter davantage l'obligation de vigilance qui pèse sur lui en matière d'hygiène et de sécurité, en particulier lorsque se succèdent les activités volontaires et celles liées à l'exercice d'une profession. Insister sur cet impératif lors de la signature de la Charte et en d'autres occasions (par exemple les visites médicales)..... 40
- Recommandation n°6 : Dans les documents internes aux services, revoir la définition de l'astreinte en limitant la formulation des contraintes qui la définissent : délai, lieu ou périmètre et possibilité de sortie..... 40
- Recommandation n°7 : Maîtriser les temps d'activité problématiques avec : une limitation individuelle de la garde postée des SPV autour de 600 heures par an, sauf cas particuliers ; une transformation progressive des renforts saisonniers SPV en contrats à durée déterminée (CDD)..... 42
- Recommandation n°8 : Plusieurs chantiers généraux liés à l'organisation et au fonctionnement des SIS ont une incidence directe sur la pérennité du modèle de volontariat et doivent donc être poursuivis, en particulier la maîtrise de l'activité, l'ouverture du recrutement et la sauvegarde du maillage territorial. 44
- Recommandation n°9 : Orientations et réglementation devraient être combinées : réglementation pour les repos, la sécurité, la définition de la disponibilité ; plutôt des orientations pour la définition des temps d'activité et les seuils en volume horaire qui relèvent des documents internes aux SIS. Un accompagnement financier sera sans doute nécessaire et pourrait être conditionné à la mise en place de ces mesures. 48
- Recommandation n°10 : La « piste européenne » mérite d'être poursuivie et surtout clarifiée. 49

SOMMAIRE

Synthèse	5
Table des recommandations prioritaires.....	9
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport	11
Introduction.....	15
1 Les SPV d'aujourd'hui et leur « management » : l'attente de simplifications	19
1.1 Les motivations et les attentes des SPV demeurent fondamentalement altruistes et généreuses tout en faisant davantage de place à la protection de leur vie personnelle	19
1.1.1 <i>La première motivation des SPV demeure altruiste et généreuse.....</i>	<i>19</i>
1.1.2 <i>Il apparaît toutefois nécessaire d'approfondir les évolutions qui ont marqué la sociologie et la psychologie des volontaires, ces dernières années : renouveler MANA-LARES</i>	<i>20</i>
1.2 La recherche de simplifications dans la gestion et la vie courante des SPV fait consensus	21
1.2.1 <i>La simplification, un thème récurrent des travaux sur le volontariat depuis 2003 au moins.....</i>	<i>22</i>
1.2.2 <i>Vers des simplifications concrètes en particulier pour le recrutement, la formation, la vie quotidienne du volontaire et les procédures administratives</i>	<i>23</i>
2 La lancinante question des temps d'activité – Mettre le volontariat à l'abri de la DETT	25
2.1 L'assimilation SPV – travailleur demeure une source d'incompréhension	26
2.1.1 <i>L'assimilation SPV – travailleur apparaît tellement inconcevable qu'elle est peu évoquée avant 2017.....</i>	<i>26</i>
2.1.2 <i>A partir de 2017 / 2018, des décisions de justice sonnent l'alarme</i>	<i>27</i>
2.1.3 <i>Le malaise subsiste au regard d'une démarche citoyenne et volontaire fortement encouragée par les pouvoirs publics.....</i>	<i>30</i>
2.2 La situation française présente des vulnérabilités face à la DETT	31
2.2.1 <i>L'évolution des pratiques et quelques excès peuvent rapprocher certaines activités volontaires du temps de travail dans sa définition européenne.....</i>	<i>31</i>
2.2.2 <i>L'impact sur le volontariat français doit être objectivé ; il apparaît très variable.....</i>	<i>33</i>
2.3 Des pistes existent pour mettre le volontariat et notre modèle de sécurité civile à l'abri de la DETT	39
2.3.1 <i>Dans l'esprit de la DETT, il apparaît d'abord légitime de renforcer les dispositions portant sur la sécurité et le repos des SPV.....</i>	<i>39</i>
2.3.2 <i>L'astreinte, sur laquelle reposent les secours sur une large partie du territoire, doit impérativement être « sanctuarisée ».....</i>	<i>40</i>
2.3.3 <i>Les temps d'activité vulnérables à la DETT doivent être maîtrisés</i>	<i>41</i>
2.3.4 <i>Des marges de manœuvre peuvent être utilisées pour accompagner les évolutions à engager par les services vulnérables à la problématique du temps de travail.....</i>	<i>42</i>
2.4 Autour d'analyses mieux partagées, l'intervention régulatrice de l'Etat est nécessaire et attendue	44
2.4.1 <i>Avec des motivations différentes, un consensus des partenaires qui se renforce pour une intervention de l'Etat.....</i>	<i>44</i>

2.4.2 Orientations, réglementation et appui.....	47
2.4.3 Un flou préjudiciable demeure sur la poursuite de la « piste européenne »	48
Conclusion.....	51
Annexes	53
Annexe n° 1 : Lettre de mission.....	55
Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées.....	57
Annexe n° 3 : Questionnaire adressé aux SIS.....	61
Annexe n° 4 : Synthèse sur les systèmes européens d'organisation des secours et la place du volontariat au regard du « modèle français »	63
Annexe n° 5 : Situation et activité volontaire des double-statut.....	67
Annexe n° 6 : Sigles et abréviations	69

INTRODUCTION

Les données utilisées par le présent rapport, fondées sur les réponses des services d'incendie et de secours (SIS³) au questionnaire que la mission leur a adressé fin juillet 2023, couvrent environ 90 % du volontariat sapeur-pompier :

- 87 SIS (83 pour la métropole + 4 outre-mer) sur 97 ;**
 - 191 090 sapeurs-pompiers volontaires sur 197 800 ;**
 - 4 888 centres d'incendie et de secours (CIS) sur 5 197 (hors corps communaux non intégrés).**
- Les services militaires d'incendie et de secours sont hors du champ de la mission.**

Par note du 10 mars 2023⁴, le ministre de l'intérieur et des outre-mer a commandé à l'inspection générale de l'administration (IGA) une « *mission relative à l'évolution du cadre d'exercice de l'activité de sapeur-pompier volontaire* » (SPV).

La lettre de mission place la réflexion à conduire dans le contexte d'une « *évolution de l'environnement institutionnel* » des services d'incendie et de secours (SIS) marquée en particulier par deux phénomènes :

- d'une part « *le poids (...) de la contrainte budgétaire* » pesant sur les SIS : face à une sollicitation opérationnelle croissante et à la nécessité de maintenir à niveau les modernisations réalisées depuis une vingtaine d'années, le financement de ces services apparaît, en effet, « *à bout de souffle* »⁵ ;
- d'autre part « *le risque lié au droit européen d'une assimilation des sapeurs-pompiers volontaires à des travailleurs* » : trop longtemps sous-estimées, les conséquences de la directive européenne de 2003 relative au temps de travail⁶ se traduisent depuis 2017 dans des décisions de justice qui touchent les SPV français et qui se font plus pressantes : le tribunal administratif de Strasbourg a ainsi jugé, en mai 2023⁷, que les SPV en garde « *constituent des travailleurs au sens de la directive* ». Contestant la qualification de travailleurs pour ses SPV, le SDIS de Moselle a fait appel auprès de la Cour administrative de Nancy dont la décision devrait intervenir au second semestre 2024 .

Le « *modèle de volontariat* » français se trouve ainsi mis en question, et plus globalement notre organisation des secours compte tenu de la place qu'y tiennent les 197 800 SPV dont la lettre de mission rappelle qu'ils « *assurent 67 % des heures d'intervention (des sapeurs-pompiers) sur le territoire national* ».

Avec la présente mission, l'IGA est chargée d'approfondir les travaux engagés à la fin de l'année 2020 par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), relatifs à la gestion des SPV et à leurs différentes formes d'activité, et d'élargir la consultation à cet égard aux partenaires institutionnels et sociaux. La mission doit notamment « *évaluer les pratiques et les modalités de management* » des SPV, « *analyser l'éventuelle nécessité d'une évolution de l'activité pour assurer la pérennité des ressources et des différents types de volontariat* » et « *déterminer si des mesures statutaires ou réglementaires complémentaires seraient nécessaires* ».

★

Compte tenu de la technicité du sujet, le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises a bien voulu apporter à la mission IGA le concours de l'inspection générale de la sécurité

³ Les SIS recouvrent les différents services territoriaux d'incendie et de secours généralement connus également, pour les services non militaires, sous la dénomination SDIS – services départementaux d'incendie et de secours, mais dont certaines appellations ont pu évoluer comme dans le Rhône avec un service départemental et métropolitain d'incendie et de secours – SDMIS.

⁴ Cf. Annexe 1.

⁵ Le financement des services d'incendie et de secours, réalisations – défis – perspectives, IGA n°22015-R, octobre 2022.

⁶ Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, dite DETT.

⁷ Tribunal administratif de Strasbourg, 6^e chambre, 24 mai 2023, n°2101694, Syndicat Interco Moselle.

civile (IGSC), et deux de ses membres et un chargé de mission ont été désignés par le chef de l'IGSC le 27 avril. Ainsi constituée en avril 2023, la mission a effectué les démarches suivantes :

- la rencontre des services centraux compétents / direction des sapeurs-pompiers de la DGSCGC ;
- la consultation des partenaires institutionnels : Départements de France (DF), Association des maires de France (AMF), président de la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNIS), président du conseil national des sapeurs-pompiers volontaires (CNSPV) ;
- les rencontres avec la profession (Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France – FNSPF ; Association nationale des directeurs et directeurs-adjoints des services d'incendie et de secours – ANDSIS) et les SIS eux-mêmes dont 7 ont été visités, dans l'Ain, le Pas-de-Calais, le Rhône, le Haut-Rhin, la Saône-et-Loire, la Seine-Maritime, le Vaucluse ; à l'occasion de ces déplacements, la mission s'est entretenue avec l'état-major des SIS et, en fonction des circonstances, avec des élus des conseils d'administration (CASDIS) et avec des sapeurs-pompiers volontaires dans leurs centres d'incendie et de secours ;
- la consultation d'un expert sur l'organisation des services d'incendie et de secours en Europe, complétée par un échange avec des responsables sapeurs-pompiers de Belgique et du Luxembourg ;
- la consultation des partenaires sociaux, à travers une série de huit entretiens avec les organisations syndicales du secteur dont l'objet, il faut le rappeler, est de représenter principalement les sapeurs-pompiers professionnels (SPP) ;
- et l'envoi d'un questionnaire à tous les SIS (à l'exception des militaires) afin d'objectiver l'organisation et les pratiques en matière d'activité des SPV : modalités d'exercice des différentes « positions » (en particulier : gardes, astreintes, disponibilité), effectifs et centres d'incendie et de secours (CIS) concernés, renforts saisonniers mobilisés en tant que SPV, place des double-statut⁸. Les 87 réponses reçues (83 pour la métropole et 4 pour l'outre-mer) permettent d'apprécier les vulnérabilités de la situation française à l'égard de la réglementation du « temps de travail ».



La présente mission traite ainsi deux thèmes de complexité inégale :

- les SPV d'aujourd'hui et leur « management » : l'attente de simplifications (Partie 1) ;
- la lancinante question des temps d'activité des SPV : vers un encadrement adapté (Partie 2).

⁸ Sapeurs-pompiers professionnels ayant souscrit un engagement de sapeur-pompier volontaire et susceptibles d'exercer leur activité sous l'un ou l'autre de ces statuts.

Encadré n° 1 : le questionnaire adressé aux SIS

Pour éclairer le débat sur l'impact potentiel de la DETT, la mission a adressé à l'ensemble des SIS (à l'exception des SIS militaires), le 27 juillet 2023, un questionnaire limité à une page (reproduit en Annexe 3).

Le questionnaire est construit pour consolider six séries de données, au titre de l'année 2022 :

→ les centres d'incendie et de secours (CIS) : nombre total de centres et nombre de centres fonctionnant sans SPV en garde postée ;

→ les effectifs volontaires : effectifs totaux et, pour ceux qui pratiquent la garde postée, les effectifs par tranches horaires de 200 heures (effectif réalisant entre 1 et 200 heures et nombre total d'heures réalisées, puis effectif réalisant entre 201 heures et 400 heures et nombre total d'heures réalisées, etc. jusqu'à 1 000 heures et davantage) ;

→ la définition de l'astreinte et de la disponibilité dans les règlements du SIS : délai pour rejoindre le CIS ; localisation de l'astreinte et possibilité de s'en retirer ; indemnisation éventuelle de la disponibilité ;

→ les sapeurs-pompiers sous double statut (professionnel et volontaire) : effectifs et activité ;

→ les renforts temporaires en CDD ou sous statut SPV : départements concernés, effectifs, volume d'activité ;

→ l'existence de plafonds ou de minima annuels individuels, notamment pour la garde postée, les astreintes, les indemnités horaires.

87 réponses ont été collationnées, pour :

→ 83 départements en métropole et 4 outre-mer, couvrant 53 881 737 habitants ;

→ 191 090 SPV (dont 20 389 sous-double statut, l'effectif total SPP des départements concernés se montant à 37 959) ;

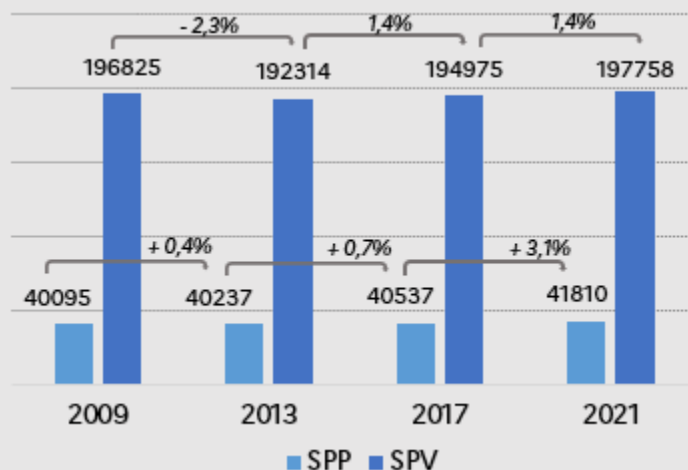
→ 4 888 centres de secours ;

→ 32,3 millions d'heures de garde postée effectuées par ces SPV en 2022.

Encadré n° 2 : les sapeurs-pompiers volontaires – les grandes données

Les effectifs de sapeurs-pompiers

Sur la période 2009-2021, les effectifs SPV se maintiennent avec une évolution de 0,5% et d'autre part, les effectifs de SPP ont sensiblement augmenté de 4,3%.



Évolution des effectifs de sapeurs-pompiers (source : Les statistiques des SIS – DGSCGC)

L'engagement opérationnel des sapeurs-pompiers volontaires

Sur 10h d'opérations de secours, il s'avère que 6h41 sont effectuées par des SPV, soit 67%. Cette valeur moyenne varie en fonction des catégories de SD/TIS⁹, de 60% pour les établissements de catégorie A à 80% pour la catégorie C

La répartition garde/astreinte des sapeurs-pompiers volontaires

Les SPV sont omniprésents sur l'activité d'astreinte en assurant 96% des astreintes le jour et 98% la nuit. Sur l'activité de garde postée dans les CIS, les SPV assurent une part moindre de 38% le jour et 45% la nuit.

⁹ Arrêté du 2 janvier 2017 fixant les critères de classement des services départementaux d'incendie et de secours.

Encadré n° 3 : à l'origine de la mission : le groupe de travail animé par la DGSCGC

La DGSCGC a constitué, entre novembre 2020 et mars 2022, avec le concours de 9 SIS¹⁰, un groupe de « *réflexion et de concertation* » destiné à « *analyser (la) situation et dégager des pistes d'actions pour remédier aux fragilités constatées* » sur trois thèmes : la gestion des SPV ; la définition des différents temps d'activité des volontaires ; les « *situations spécifiques* ».

→ **La gestion des SPV** est abordée dans la perspective d'une conciliation optimale des « *temps de vie* » des volontaires et d'un allègement des contraintes qui pèsent sur eux¹¹. Le groupe de travail a débattu à ce titre des « *minima de formation (...) qui garantiront l'universalité des parcours* », des modalités de l'engagement et de sa durée (pas nécessairement quinquennal), de la déontologie, de la discipline et des sanctions.

→ **Les différents temps d'activité** ont été identifiés en fonction « *du type et du niveau des contraintes* » qui les caractérisent, aboutissant à cinq catégories qui tentent de dépasser le traditionnel triptyque garde / astreinte / disponibilité :

- la disponibilité : « *tout en se consacrant à ses activités propres, (le SPV) se déclare disponible pour participer aux activités opérationnelles du service* » ;
- l'astreinte : une disponibilité « *prise en compte dans le cadre du potentiel opérationnel* » ;
- l'astreinte contrainte : la capacité du SPV à se consacrer à ses activités propres est limitée ;
- la présence au service : « *temps choisi par le SPV pour des activités nécessitant d'être physiquement présent dans les locaux du service (...) ou des lieux définis par ce dernier* » ;
- la présence au service contrainte : présence prescrite par le service.

En plus de la mise en évidence du critère principal de définition des différents temps (le degré de contrainte), les réflexions du groupe de travail ont fait ressortir trois points majeurs :

- la corrélation – ou non – des temps d'activité avec une « *possible rémunération* » ;
- le lien avec la problématique des repos des SPV, rappelant qu'aujourd'hui « *il incombe bien à chacun, individuellement, de poser les limites pour sa propre santé et sécurité* » ;
- la nécessité de connaître et de fixer une « *volumétrie acceptable* » des activités des SPV, débouchant sur un « *cadre national souple* » tenant compte des situations locales (il y a « *des volontariats* ») et à mettre en œuvre de façon progressive et raisonnable.

→ **Les « situations spécifiques »**, enfin, recouvrent principalement :

- l'emploi des double statut (SPP ou PATS ayant un engagement de SPV) dont le groupe de travail souligne la légitimité citoyenne et l'intérêt opérationnel, tout en rappelant la nécessité d'un contrôle global des temps d'activité et de repos ;
- les « *circonstances exceptionnelles* » et les « *colonnes extra-départementales* » pour lesquelles les « *compteurs de temps de travail* » apparaissent irréalistes ;
- les renforts saisonniers sous statut de SPV, reconnus « *socialement non vertueux (...) un dévoiement de l'engagement SPV mais permettant de solutionner des situations bloquées par ailleurs* ».

¹⁰ SDIS d'Ardèche, d'Ille-et-Vilaine, du Lot, de Savoie, de la Somme, du Var, de Vaucluse, des Vosges, de l'Essonne.

¹¹ Tout en soulignant que par son choix libre et volontaire, le SPV s'engage à prendre en compte le cadre défini par son SIS.

1 LES SPV D'AUJOURD'HUI ET LEUR « MANAGEMENT » : L'ATTENTE DE SIMPLIFICATIONS

Comme pour presque toute analyse sur le volontariat, il convient d'abord de tenter d'en « *prendre le pouls* », d'échanger avec des volontaires et avec leur encadrement sur l'appréciation qu'ils portent sur leur situation, leurs missions, leurs souhaits, dans une époque dont tous s'accordent à constater l'instabilité. Cette approche correspond au premier volet de la présente mission ; elle permet de dire que :

- les motivations et les attentes des SPV demeurent fondamentalement altruistes et généreuses, tout en faisant davantage de place à la protection de leur vie personnelle (1.1) ;
- la recherche de simplifications dans la gestion et la vie courante fait consensus (1.2).



1.1 Les motivations et les attentes des SPV demeurent fondamentalement altruistes et généreuses tout en faisant davantage de place à la protection de leur vie personnelle

1.1.1 La première motivation des SPV demeure altruiste et généreuse

Dans le monde sapeur-pompier, la relation entre « *la vocation* » et « *la vacation* » fournit la matière de boutades¹² qui illustrent une possible interrogation sur la motivation fondamentale des volontaires.

Les études sur ce thème confirment la prédominance de la motivation désintéressée, même si elles constatent aussi l'attractivité financière. Pour tous les profils qu'elle identifie, l'étude MANA-LARES (cf. ci-après Encadré n°4) observe que le volontaire « *ne s'engage pas pour la vacation* » ; elle note que « *si des raisons d'ordre économique ne sont pas à l'origine de l'engagement (...) les vacations sont cependant les bienvenues* » et sont regardées « *comme une forme de reconnaissance justifiée et légitime* » (et donc pas comme une rémunération). Des travaux plus récents¹³ maintiennent cette analyse sur laquelle un doute est malheureusement parfois introduit par les sapeurs-pompiers eux-mêmes ; ainsi, dans son rapport sur les dispositifs prévisionnels de secours¹⁴, l'IGA contestait les positions prises par des représentants d'unions départementales de sapeurs-pompiers selon lesquelles « *le bénévolat est impossible aujourd'hui et n'existe d'ailleurs quasiment plus* » ; le rapport IGA concluait que « *les affirmations selon lesquelles rien ne se fait plus aujourd'hui sans rémunération sont fausses* ».

Les rencontres faites au cours de la présente mission conduisent à confirmer à nouveau la prévalence de la motivation altruiste de l'engagement dans le volontariat sapeur-pompier. Les échanges organisés par exemple en Seine-Maritime (en particulier le centre de secours de Caudebec-en-Caux) et dans le Haut-Rhin ont permis d'entendre des volontaires attachés au fonctionnement traditionnel de l'astreinte ou de la disponibilité, peu ou pas indemnisé¹⁵. Lors de ces rencontres, les thèmes mis en avant sont ceux du « *sens de la mission* » et du « *climat de camaraderie* » dans les centres d'incendie et de secours. Il faut souligner que ces deux facteurs principaux de motivation sont également évoqués par les officiers de sapeurs-pompiers belges que la mission a pu consulter ; ils constituent toujours des arguments forts pour conserver des volontaires après l'arrêt MATZAK¹⁶ et dans le cadre d'une réorganisation en cours de leurs services.

¹² Par exemple : « *on entre pour la vocation et on reste pour la vacation* ».

¹³ Un mémoire de sociologie de 2022 indique : « *il n'est guère étonnant de constater que 75 % des volontaires déclarent qu'aider les autres était une de leurs principales motivations pour s'engager, alors que seulement 4 % expliquent être venus chercher un complément de revenu* » - Devenir et rester sapeur-pompier volontaire, Nantes Université, 2022 Cf. 1.1.2.

¹⁴ La mise en œuvre des dispositifs prévisionnels de secours, rapport IGA-IGSC, juillet 2020.

¹⁵ Cf. 2.2.1 sur les caractéristiques de ces activités.

¹⁶ Cf. 2.1.2.

La persistance de l'engagement pour « *rendre service et secourir* » est cohérente avec deux autres observations :

- il subsiste une part non négligeable de bénévolat dans l'activité des SPV : elle ne concerne pas seulement les quelque 10 000 sapeurs-pompiers des corps de première intervention (CPI) non intégrés aux corps départementaux¹⁷, mais aussi les chefs de centres volontaires dont le dévouement doit être spécialement signalé ; la mission a pu constater qu'ils s'impliquent très fortement dans leur tâche, et une grande part des SPV eux-mêmes dont la présence à la caserne et la disponibilité pour leur passion dépasse le cadre d'un strict décompte d'heures ;
- lorsqu'elle est abordée, la question de la « reconnaissance » (des pouvoirs publics, de la société) ne débouche pas d'abord sur l'évocation des avantages pécuniaires mais porte essentiellement sur d'autres manifestations : être sollicité pour une participation opérationnelle en cas de grandes catastrophes sur l'ensemble du territoire, recevoir des témoignages de satisfaction, être associé aux hommages nationaux, etc.

1.1.2 Il apparaît toutefois nécessaire d'approfondir les évolutions qui ont marqué la sociologie et la psychologie des volontaires, ces dernières années : renouveler MANA-LARES

Quinze ans après sa réalisation, l'étude MANA-LARES est toujours citée comme une référence dans le monde sapeur-pompier. Même si des textes postérieurs comprennent une part d'approche sociologique – en particulier le rapport de la mission Volontariat-Sapeurs-Pompiers de 2018¹⁸, ainsi que des productions de la FNSPF et de l'ANDSIS – un consensus se dégage sur l'intérêt de reprendre une étude d'ensemble faisant le point de la sociologie et de la psychologie des volontaires dont tous s'accordent également à dire qu'elles ont changé ces dernières années.

Encadré n° 4 : L'étude sur l'avenir du dispositif de volontariat chez les sapeurs-pompiers – novembre 2008 – MANA-LARES

Sous l'égide du ministère de l'Intérieur (DSC et délégation à la prospective et à la stratégie), l'analyse est commandée conjointement au bureau d'études « Manufacture anthropologique » (MANA) et au laboratoire de recherches sociologiques de l'Université de Rennes 2 (LARES). Elle est destinée à accompagner les travaux de la Commission Ambition Volontariat présidée par l'ancien ministre Luc Ferry, avec pour objectif de « *mieux connaître les SPV et la réalité de l'exercice de cette forme de volontariat* ».

D'emblée, l'étude constate la diversité des situations : le volontariat « *se conjugue au pluriel* ».

1 - Le rapport débute par une analyse des « *mutations* », changements sociaux et d'organisation qui constituent autant de tensions sur le volontariat :

- la tension – qualifiée de « *liaison dangereuse* » – entre bénévolat et salariat : tout en relevant un « *glissement vers le salariat* », l'étude constate que le mot travail demeure un « *tabou* » pour les SPV et qu'aucun des profils d'engagement ne renvoie à une motivation financière ;
- l'évolution des organisations, avec la départementalisation, un volontariat qui touche davantage les villes (il s'urbanise), et l'évolution des modèles familiaux ;
- l'évolution technique (« *de la sirène au bip* ») qui peut déshumaniser la gestion des volontaires dans l'expression de leur disponibilité. Réponse à l'évolution des territoires et des risques, l'évolution technique peut séduire les jeunes mais elle réduit la convivialité. Le développement de « *la garde postée interroge sur la définition même du volontariat* ». L'extinction du « *bip* » met de la distance entre le SPV et son engagement.

2 – L'étude produit ensuite une « *échographie du volontariat* » pour laquelle elle est restée connue, distinguant quatre « *profils-types* » au demeurant susceptibles d'hybridation :

- le « *villageois* », attaché à protéger son territoire et la communauté locale, plutôt rural ;
- le « *militaire* », sensible à l'ordre, à la rigueur, attaché aux institutions, assez souvent urbain ;
- le « *héros* », passionné, disponible, à la recherche de l'intervention, parfois plus jeune et impulsif, intéressé par une carrière professionnelle ;
- le « *secouriste* », attentif à la technicité, davantage féminin.

¹⁷ CPI, demeures corps communaux et dénommés aujourd'hui services locaux d'incendie et de secours – SLIS.

¹⁸ Rapport présenté par Catherine TROENDLE, Fabien MATRAS, Olivier RICHEFOU, Eric FAURE et Pierre BRAJEUX.

3 – Les motifs d'engagement évoluent au cours de la carrière et font sans doute glisser les « héros » vers le « villageois », mais les valeurs fondamentales demeurent la volonté de « rendre service », le goût pour l'action, la discipline et l'intérêt pour les savoir-faire techniques. La motivation peut être particulièrement affectée par la perte d'une ambiance de camaraderie et par les exigences de disponibilité pour la famille, conduisant à des ruptures d'engagement.

4 – Enfin, l'étude se penche sur les employeurs des SPV (qui en ont une bonne image, mais qui ont aussi des impératifs économiques) et apparaît relativement sans illusions sur les « SPV potentiels », sauf peut-être les étudiants.

Un mémoire de master en action publique territoriale présenté en 2022 à l'UFR de sociologie de l'université de Nantes¹⁹, avec le soutien du SDIS de Loire-Atlantique, fournit des indications sur les évolutions du volontariat. Cette « étude de cas » : « *Devenir et rester sapeur-pompier volontaire – Les ressorts contemporains de la crise d'identité des pompiers et leurs effets sur les trajectoires d'engagement* », correspond à l'attente d'une analyse renouvelée. On peut notamment en retenir, dans la perspective d'une étude nationale à définir :

- une approche de la transformation « *lente mais certaine* » du recrutement, passant d'une certaine « *homogénéité sociale* » à « *on a de tout chez les pompiers* » - les jeunes, les diplômés, les femmes, les origines modestes ou intermédiaires : où en est-on réellement ?
- une observation des « *trajectoires d'engagement* » : quels sont les causes de démotivation qui peuvent expliquer des démissions après seulement quelques années ? quels facteurs de cohésion ? comment préserver « *l'ambiance de camaraderie* » et, à l'inverse, identifier « *les mauvais côtés de l'engagement* », la déception que peut engendrer la réalité de l'activité opérationnelle ?
- un diagnostic sur les motivations : les sapeurs-pompiers se sont-ils « *pris le mur de l'individualisme en pleine face* » ? Comment la motivation altruiste fondamentale est-elle complétée par de nouvelles attentes des SPV ou de leur commandement : profils atypiques, qualifications « pointues », modalités variables de la disponibilité ?
- une mesure de « *l'effet COVID* » régulièrement évoqué comme ayant entraîné un renfermement sur les cellules de proximité et la vie privée au détriment de l'engagement citoyen ;
- une appréciation sur la « *professionnalisation progressive* » de l'activité de SPV, à cause de sa technicité mais aussi par ses modes d'exercice ; l'indemnisation demeure-t-elle secondaire, en termes de reconnaissance, comme cela continue de ressortir de la plupart des analyses sur ce thème ?

Recommandation n°1 : Relancer, en liaison avec les partenaires du monde sapeur-pompier, une analyse sociologique et psychologique d'ensemble du volontariat, actualisation et prolongement de l'étude MANA-LARES.



1.2 La recherche de simplifications dans la gestion et la vie courante des SPV fait consensus

La recherche de simplifications a été régulièrement approfondie (1.2.1) et il convient maintenant de déterminer les pistes prioritaires pour continuer d'agir en ce sens (1.2.2).

¹⁹ UFR sociologie de Nantes Université, mémoire présenté par Emilie FILLONNEAU.

1.2.1 La simplification, un thème récurrent des travaux sur le volontariat depuis 2003 au moins

Le thème des simplifications est présent, avec une acuité croissante, dans la plupart des travaux sur le volontariat depuis la départementalisation. Sans en faire un recensement exhaustif, on peut rappeler des jalons de la réflexion sur ce sujet.

En 2003, le rapport sur l'avenir du volontariat établi par le maire de Nîmes, Jean Paul FOURNIER²⁰, intervient dans un contexte stratégique pour les SPV : après la loi de 1996 sur le volontariat²¹, au moment où la départementalisation vient d'être mise en œuvre²² et où se prépare la loi d'août 2004²³ sur la modernisation de la sécurité civile. En se fixant la perspective de renforcer « l'attractivité » de l'engagement volontaire, ce rapport évoque les simplifications et en particulier :

- l'établissement de « *règles claires de fonctionnement* » des nouveaux SDIS, au moment où la départementalisation s'accompagne inévitablement d'un certain « *professionnalisme* » et d'une technicité croissante ;
- la nécessité de « *moderniser la gestion et la formation des sapeurs-pompiers* » en valorisant « *les parcours de formation individuels* » et conduisant à une adaptation de la formation de chaque volontaire en fonction de ses missions et de ses compétences ;
- face à « *l'émergence d'une culture écrite plus formalisée* », l'importance de veiller à préserver les « *modes managériaux* » : le chef doit être « *celui qui coordonne, qui écoute et réfléchit avec les autres* », la mission Fournier appelant déjà à « *un nouveau type de management* » contre la « *perte de sens* » et contre la dégradation de l'ambiance interne aux services ;
- l'assouplissement des règles de recrutement, devant davantage tenir compte de l'expérience des candidats et acceptant leurs contraintes personnelles de disponibilité.

En 2009, la commission Ambition volontariat²⁴ souligne combien le sapeur-pompier volontaire qui répond à un engagement libre, n'est ni un salarié ni un fonctionnaire. Le rapport appelle à une gestion fine de la disponibilité, répondant aux attentes personnelles des SPV et prenant en compte leurs contraintes (par exemple, leur permettre de se retirer aisément des activités auxquelles ils se sont inscrits). Il vante l'écoute et la concertation et préconise des directives nationales pour le management des volontaires et pour de la souplesse dans l'organisation de la formation.

Ces réflexions débouchent sur des textes pour la promotion du volontariat, et notamment :

- en 2013, l'engagement national pour le volontariat (Etat, AMF, ADF, FNSPF) ;
- en 2015, l'engagement tripartite relatif à la consolidation et à la valorisation du modèle français de sécurité civile (Etat, ADF, AMF), qui évoque une souhaitable « *stabilisation des normes applicables aux services de secours* » ;
- en 2015 également, des conventions nationales portant sur des aspects concrets de la simplification de la vie des SPV, sur leur accès prioritaire aux logements sociaux et sur la disponibilité des agents communaux et intercommunaux.

Enfin, le rapport de 2018 Volontariat-Sapeurs-Pompiers met résolument l'accent sur les simplifications en réclamant un « *choc de simplification* ». Sur ses 43 propositions, plus d'une quinzaine se rattachent directement à l'objectif de simplification, portant en particulier sur :

- les conditions du recrutement avec la prise en compte des compétences des candidats et la possibilité d'un engagement différencié (centrer certains engagements autour du secours d'urgence à personne – SUAP) ;
- des modalités de recrutement tout au long de l'année ;

²⁰ Sapeurs-pompiers : état des lieux et réflexion prospective sur l'avenir du volontariat, mars 2023, rapport commandé par le ministre de l'intérieur.

²¹ Loi 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

²² En application de la loi 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.

²³ Loi 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

²⁴ Rapport de la commission « Ambition volontariat », présidée par Luc FERRY, septembre 2009.

- les procédures touchant les employeurs des SPV ;
- la formation au management des volontaires.

Dans la suite de ce rapport, le plan ministériel d'action en faveur du volontariat 2019-2021 comprend 37 mesures dont une quinzaine en lien direct avec les simplifications et qui, outre la reprise de l'engagement différencié, de la prise en compte des compétences individuelles et de la sensibilisation au management des volontaires, font ressortir des points plus précis :

- la diffusion des bonnes pratiques visant à favoriser la conciliation de l'activité SPV avec l'activité professionnelle ;
- l'harmonisation des visites médicales d'aptitude et les transferts de dossiers médicaux entre les SIS ;
- les recrutements, l'accélération de l'intégration du SPV au sein de son SIS et la facilitation du réengagement dans un nouveau SIS, en cas de changement de résidence.

Les orientations sur le thème des simplifications sont ainsi posées depuis plusieurs années. Des réalisations sont à signaler, notamment pour la représentation des volontaires (mise en place du CNSPV en 2013) ; pour la prise en considération de la situation des volontaires, avec un référent volontariat intégré au comité directeur du SIS ; pour l'engagement différencié désormais entré dans la pratique d'un nombre croissant de services, etc. La mise en œuvre du plan d'action ministériel se poursuit.

1.2.2 Vers des simplifications concrètes en particulier pour le recrutement, la formation, la vie quotidienne du volontaire et les procédures administratives

Pour autant, des pistes de simplification peuvent être encore davantage explorées. Le Livre blanc sur le volontariat publié par la FNSPF en octobre 2023, à l'occasion de son 129^e congrès national, donne une version actualisée des problématiques de simplification. Les quatre temps qui structurent le Livre blanc illustrent autant de procédures pouvant être examinées en ce sens : l'engagement et l'attractivité ; le parcours durant l'engagement ; la fin de l'engagement ; l'environnement du sapeur-pompier volontaire. La moitié au moins des 75 préconisations du Livre blanc a directement trait aux simplifications.

Sur ces questions dont le développement relève du dialogue entre les partenaires du monde sapeur-pompier, la présente mission retient quatre axes principaux qui lui paraissent les plus concrets et de surcroît susceptibles de contribuer au traitement de la question du « temps de travail » abordée en Partie 2 :

- le recrutement, l'engagement : l'objectif est de les faciliter afin de consolider et si possible d'accroître les effectifs SPV. On peut évoquer à ce titre le renforcement de la politique d'engagement différencié, les efforts pour l'engagement des étudiants, la simplification et l'harmonisation des visites médicales ;
- la formation, avec un allègement des obligations pour les volontaires en tenant compte de leurs acquis (dans leur passé personnel, dans un engagement antérieur dans un autre SDIS, par exemple), et avec une formation correspondant aux missions réellement assurées, notamment dans le cadre d'un engagement différencié ;
- la vie quotidienne du volontaire : aménagement des locaux de vie dans les CIS, soutien aux amicales, appuis pour l'accès aux logements sociaux, soutien aux CCDSPPV ;
- une gestion assouplie : examen des procédures administratives tout au long de la vie du SPV.

Recommandation n°2 : Privilégier quatre axes de simplifications concrètes portant sur le recrutement, la formation, la vie quotidienne des volontaires et les procédures administratives.

2 LA LANCINANTE QUESTION DES TEMPS D'ACTIVITE – METTRE LE VOLONTARIAT A L'ABRI DE LA DETT

Le volontariat sapeur-pompier « historique » - au temps des corps communaux et de la sirène – était fondé sur une disponibilité quasi permanente pour des interventions locales et un appel auquel répondaient ceux qui le pouvaient, de façon bénévole pour une grande part.

La comptabilisation du temps de travail pour les sapeurs-pompiers ne semblait avoir de sens que pour les professionnels (SPP) dont les effectifs ont progressé en lien avec la mise en œuvre de la départementalisation²⁵. Les évolutions de la société, la structuration des SIS, la centralisation de l'alerte, l'urbanisation, les plans de soutien au volontariat, ont modifié les conditions de recours aux volontaires et la question de la mesure de leur disponibilité et de leur sollicitation a pu émerger (volume global de disponibilité et répartition de cette disponibilité à l'intérieur de cycles de 24 heures – et aujourd'hui majoritairement de cycles de 12 heures).

Mais c'est surtout la directive européenne de 2003 sur l'aménagement du temps de travail, dite DETT, qui a posé les bases d'une interrogation sur la nature de certaines formes de la mobilisation des sapeurs-pompiers volontaires. Encore faut-il observer que cette interrogation n'est sans doute pas apparue immédiatement puisque les conséquences que la directive pourrait avoir sur le volontariat sapeur-pompier ne semblent pas avoir été perçues à l'époque de sa rédaction, y compris par la France, promoteur de ce texte inspiré par le souci de protection des travailleurs, et dont le modèle de sécurité civile se trouve aujourd'hui en difficulté.

Encadré n° 5 : la DETT

La directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil, du 4 novembre 2003, concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail, dite DETT, est motivée par la « *protection de la sécurité et de la santé* », à l'exclusion d'autres aspects de la relation de travail, en particulier la rémunération.

Bien qu'utilisant les termes de « *travailleur* » et « *d'employeur* », elle ne les définit pas, mais se fonde sur la notion de « *temps de travail* » comme étant celui où « *le travailleur est au travail, à la disposition de l'employeur et dans l'exercice de son activité ou de ses fonctions (...)* ».

La directive « *s'applique à tous les secteurs d'activité* ».

Pour atteindre son objectif de protection, la directive fixe des « *prescriptions minimales de sécurité* » dans l'aménagement du temps – c'est-à-dire des périodes minimales et régulières de repos et des durées de travail dont les principales sont :

- le repos journalier : 11 heures consécutives par période de 24 heures ; le temps de travail consécutif est donc en principe limité à 13 heures ;
- la pause, lorsque le travail journalier est supérieur à 6 heures ;
- le repos hebdomadaire : 35 heures consécutives (24 heures + 11 heures du repos journalier) au cours de chaque période de 7 jours ;
- le congé annuel payé : au moins 4 semaines ;
- la durée moyenne maximale du travail hebdomadaire : 48 heures (y compris les heures supplémentaires) pour chaque période de 7 jours ; sur cette base, le temps de travail annuel maximal se monte à 48 heures X 48 semaines = 2 304 heures (et 2 256 heures avec 5 semaines de congés) ;
- le travail de nuit limité à 8 heures en moyenne par période de 24 heures.

Des dérogations au repos journalier, à la pause, au repos hebdomadaire et au travail de nuit ainsi que des dérogations temporaires sont possibles, notamment pour les sapeurs-pompiers. Toutefois, ces dérogations doivent s'accompagner de « *périodes équivalentes de repos compensateur* ».

Entrer dans le champ de la DETT impose d'appliquer aux personnels concernés les dispositions d'aménagement et de limitation du « temps de travail » décrites ci-dessus. Pour les SIS, cela signifie un risque de ne pouvoir recourir au volontariat que dans des proportions réduites – qui restent à déterminer – et de devoir compenser la perte d'un système résilient et économique par des solutions coûteuses.

²⁵ 33 700 SPP en 2002 ; 41 810 en 2021.

La question des temps d'activité des volontaires est ainsi devenue lancinante :

- l'assimilation SPV / travailleur demeure légitimement choquante et incomprise (2.1) ;
- la situation française présente des vulnérabilités face à la DETT (2.2) ;
- des pistes existent pour mettre le volontariat français en partie à l'abri de la DETT (2.3) ;
- une intervention régulatrice de l'Etat apparaît nécessaire et fait consensus (2.4).



2.1 L'assimilation SPV – travailleur demeure une source d'incompréhension

L'assimilation SPV - travailleur suscite, depuis l'origine, une incompréhension qui explique une part du retard avec lequel la question des effets potentiels de la DETT a été prise en considération (2.1.2) et la brutalité du « réveil » intervenu à partir de 2017 / 2018 (2.1.2). Au regard du soutien croissant des pouvoirs publics à l'engagement citoyen, l'incompréhension persiste (2.1.3).

2.1.1 L'assimilation SPV – travailleur apparaît tellement inconcevable qu'elle est peu évoquée avant 2017

La mission doit signaler, avant tout autre développement, combien l'assimilation d'un sapeur-pompier volontaire à un travailleur suscite toujours l'incompréhension de nombreux interlocuteurs. Cette incompréhension peut s'expliquer par l'indéniable complexité du sujet. Lors de la discussion du projet de loi sur l'engagement sapeur-pompier, en 2011, un député a émis un jugement qui a manifestement conservé une certaine actualité²⁶ : « *La directive européenne sur le temps de travail est abondamment citée, mais la plupart de ceux qui l'évoquent ne l'ont pas lue* » !

Certes, ceux qui se sont penchés sur la directive et les commentaires explicatifs qui en ont été faits connaissent le cheminement juridique qui permet d'aboutir à l'assimilation SPV – travailleur ; c'est le cas des représentants syndicaux, d'élus locaux impliqués dans l'administration des SIS ainsi que d'une partie de l'encadrement supérieur des services²⁷. Mais pour de nombreux responsables, l'évocation des conséquences possibles de la DETT fait ressortir une difficulté à admettre que le SPV français puisse être qualifié de travailleur, comme en témoignent des réactions telles que :

- comment se fait-il que cette affaire ne soit pas réglée ? observation au demeurant légitime ;
- l'application de la DETT serait une catastrophe pour l'organisation des secours (diagnostic entendu dans un département où, précisément, une application stricte de la DETT n'aurait à peu près aucune incidence) ;
- une difficulté à exprimer par quels mécanismes la DETT constitue une menace pour le volontariat français, aboutissant à une appréciation simplificatrice voire fausse du problème et de ses solutions ;
- et même l'affirmation selon laquelle « *il faut sauvegarder le modèle français* » est parfois reprise sans que ce modèle soit précisément défini.

De fait, pour le sens commun, l'engagement volontaire librement consenti pour une action altruiste et citoyenne ne peut pas correspondre à une activité économique souvent exercée dans le cadre d'une relation d'emploi, et destinée à assurer les revenus et la subsistance du travailleur et de sa famille. Dans cet esprit, mais aussi dans l'histoire juridique et sociale, le travailleur s'inscrit dans un échange marchand (sa force de travail contre une rémunération destinée à le faire vivre) qui ne se retrouve pas dans l'engagement volontaire sapeur-pompier.

²⁶ Séance du 31 mai 2011 ; intervention de M. Charles de COURSON, député de la Marne.

²⁷ Des études réalisées dans un cadre universitaire et au titre de l'ENSOSP peuvent être signalées : *Les services d'incendie et de secours face au risque de requalification du statut de sapeur-pompier volontaire comme travailleur*, Lt-Colonel Guillaume JEAN, 2021 ; *La préservation du volontariat chez les sapeurs-pompiers français face aux risques d'application de la réglementation sociale européenne*, Lt-Colonel Sébastien ALVAREZ, 2021.

Cette contradiction demeure à ce point difficile à dépasser qu'elle explique sans doute l'identification très progressive, par étapes, jusqu'en 2017, de la menace que la DETT peut faire porter sur le volontariat sapeur-pompier en France :

- entre 2003 et 2010, les rapports relatifs aux sapeurs-pompiers n'évoquent qu'exceptionnellement et de façon accessoire le volontariat sous l'angle du « temps de travail ». Ils s'attachent plutôt à la départementalisation, au recrutement, aux finances. En septembre 2009, le rapport de la commission Ambition volontariat²⁸ réaffirme l'intérêt sociétal et financier du volontariat : « *sans les volontaires, c'est tout notre système de protection et de sécurité civile qui s'effondrerait* ». Mais, pas davantage que l'étude MANA-LARES²⁹, il n'évoque la DETT et il renvoie à la loi pour définir la nature de l'engagement des SPV. Au cours de cette première période, une notable exception aurait pourtant pu attirer l'attention : dès 2005, le rapport de l'IGA sur la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires³⁰ recommandait d'« *insérer dans la renégociation, actuellement en cours, de la directive européenne relative à l'aménagement du temps de travail les contraintes propres aux sapeurs-pompiers* » ;
- dans le prolongement de la commission Ambition volontariat, la loi du 20 juillet 2011³¹ s'attache à définir et protéger l'engagement du SPV en réaffirmant que « *le sapeur-pompier volontaire prend librement l'engagement de se mettre au service de la communauté* ». L'objectif de sécurisation du dispositif français est explicite dans le rapport³² de présentation de la loi : « *Cette définition (de l'engagement) montre donc que les dispositions de la directive 2003/88/CE concernant l'obligation de repos quotidien ne sont pas applicables aux sapeurs-pompiers volontaires puisque cette activité est bénévole et volontaire* ». Deux dispositions organisent cette protection du volontariat : « *l'activité de sapeur-pompier volontaire, qui repose sur le volontariat et le bénévolat, n'est pas exercée à titre professionnel mais dans des conditions qui lui sont propres* » (aujourd'hui art. L723-5 du code de la sécurité intérieure - CSI) ; « *ni le code du travail ni le statut de la fonction publique ne lui sont applicables* » (aujourd'hui art. L723-8 du CSI). La DETT n'est donc pas spécifiquement transposée en droit interne pour les sapeurs-pompiers et l'applicabilité directe de ce type de texte, en cas de non transposition, n'est pas mise en avant.
- entre 2012 et 2017, les principaux textes concernant le volontariat se concentrent sur l'attractivité du recrutement, le partenariat avec les employeurs et des mesures de soutien et de gestion.

2.1.2 A partir de 2017 / 2018, des décisions de justice sonnent l'alarme

2.1.2.1 Le « choc » de la jurisprudence MATZAK

Dans une décision du 2 novembre 2017, le Tribunal administratif de Strasbourg³³ avait déjà considéré que les indemnités des SPV « *constituent une forme de rémunération* » et que les SPV étant dans une « *relation de subordination à l'égard de leur service d'incendie et de secours* », ils « *constituent des travailleurs au sens de la directive du 4 novembre 2013 et relèvent, par voie de conséquence, de son champ d'application* ». Mais c'est surtout l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne, *Ville de Nivelles c. Rudy MATZAK*, de février 2018³⁴ qui est reçu comme un choc dans le monde de la sécurité civile. L'arrêt MATZAK a conféré une forte acuité à la question de l'activité des sapeurs-pompiers volontaires – aussi bien que pour d'autres engagements pour

²⁸ Commission Ambition-Volontariat, présidée par Luc FERRY – rapport de septembre 2009.

²⁹ Cf. Encadré n°4.

³⁰ La disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires, IGA n°05-019-01, avril 2005.

³¹ Loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique qui intègre un titre spécifique relatif à l'engagement en tant que sapeur-pompier volontaire à la loi n°96-370 du 3 mai 1996.

³² Assemblée nationale, rapport n°3331, 13 avril 2011, M. MOREL-A-L'HUISSIER, député de la Lozère.

³³ TA de Strasbourg, n°1700145, 2 novembre 2017, Syndicat autonome des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs, techniques et spécialisés du Bas-Rhin.

³⁴ CJUE, C-518-15, 21 février 2018.

lesquels on pouvait penser que le « temps de travail » n'était pas strictement adapté : militaires, policiers, et même membres d'associations.

Encadré n° 6 : L'arrêt de la CJUE Ville de Nivelles c. Rudy MATZAK – 21 février 2018

Avec son arrêt Ville de Nivelles c. Rudy MATZAK, la Cour de justice de l'Union européenne - CJUE répond à une question préjudicielle posée par une juridiction belge ayant à traiter un litige opposant la ville de Nivelles à un de ses sapeurs-pompiers volontaires réclamant la rémunération de prestations effectuées dans le service d'incendie de cette ville. La question porte sur l'application et l'interprétation de deux articles relatifs respectivement à la notion de temps de travail et à certaines dérogations à la directive.

La CJUE a jugé qu'un SPV peut être considéré comme un travailleur et que ce qui correspond à une astreinte à 8 minutes constitue du temps de travail, contrairement à la législation belge :

- « *les États membres ne peuvent pas déroger, à l'égard de certaines catégories de sapeurs-pompiers recrutés par les services publics d'incendie, à l'ensemble des dispositions de cette directive, y compris l'article 2 de celle-ci définissant notamment les notions de temps de travail et de période de repos* » ; les États membres ne peuvent pas adopter « *une définition moins restrictive de la notion de temps de travail* » ;
- « *le temps (...) qu'un travailleur (passe) avec l'obligation de répondre aux appels de son employeur dans un délai de 8 minutes, restreignant très significativement les possibilités d'avoir d'autres activités, doit être considéré comme temps de travail* ».

La CJUE expose ou rappelle les principes suivants :

- le statut de volontaire « *est dépourvu de pertinence pour sa qualification de travailleur au sens de la directive* » ;
- la notion de travailleur est propre au droit de l'Union et la « *relation de travail réside en la circonstance qu'une personne accomplit pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération* » ;
- la directive ne traite pas du montant des rémunérations ;
- le temps de travail ne se définit pas par l'intensité du travail accompli mais par la disponibilité et la contrainte / subordination qui s'impose au travailleur ;
- la garde avec présence au lieu fixé par l'employeur constitue du temps de travail ; la qualification de l'astreinte peut être différente si celui qui l'assume « *peut gérer son temps avec moins de contraintes et se consacrer à ses propres intérêts* ».

La prise de conscience consécutive à l'arrêt MATZAK a entraîné trois séries de suites :

- d'abord, une mise en exergue d'une menace sur le modèle français de sécurité civile. Dès avril 2018, la mission Volontariat-Sapeurs-Pompiers affirme que l'application de la DETT au volontariat conduirait à « *une profonde dégradation de la réponse de secours* », avec une réduction des effectifs, de leur disponibilité et des coûts insupportables. Dans son rapport de mars 2019³⁵, la Cour des Comptes reconnaît que le contexte européen « *remet en cause l'employabilité des SPV* ». Le rapport de l'IGA de 2022 sur le financement des SIS intègre l'assimilation volontaire-travailleur parmi les « *chocs déstabilisateurs* » pour l'organisation des secours et susceptible d'entraîner des dépenses nouvelles ;
- ensuite, la demande d'un aménagement de la réglementation européenne ; le rapport d'avril 2018 appelle à « *une initiative politique forte, portée au plus haut niveau de l'Etat* » pour « *exempter les SPV de toute application de la directive* » et le cas échéant pour engager sa modification. Cette « piste européenne » qui n'a pas abouti jusqu'à présent est toujours évoquée par les partenaires institutionnels comme cela a été le cas au congrès de la FNSPF, en octobre 2023 à Toulouse (cf. 2.4.3) ;
- mais aussi, à l'inverse, une option pour la prise en compte des dispositions de la directive. La Cour des comptes souligne, en 2019, « *la non-conformité à la norme européenne du temps de travail effectué* » par les SPV et rappelle les dérives potentielles du cumul des activités à titre professionnel et à titre volontaire, dans le cadre du double statut ; elle regrette que l'impact budgétaire d'une application de la DETT n'ait « *pas été chiffré avec précision par*

³⁵ Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et de la sécurité civile, Rapport public thématique, Cour des comptes, mars 2019.

les acteurs concernés» et recommande la « mise en conformité de l'organisation du temps d'activité des sapeurs-pompiers volontaires avec le droit européen ».

2.1.2.2 La « menace » se précise à partir de 2021 : applicabilité directe de la DETT, faiblesse des exceptions

Des précisions qui peuvent concerner les sapeurs-pompiers figurent d'abord dans l'arrêt du Conseil d'Etat du 17 décembre 2021³⁶ portant sur l'application de la DETT dans la Gendarmerie. Certes, les gendarmes sont des militaires professionnels rémunérés pour l'exercice de leur activité, donc dans une situation différente des volontaires sapeurs-pompiers. On peut néanmoins tirer au moins trois enseignements de l'arrêt :

- même si le Conseil, reprenant la jurisprudence de la CJUE, indique que « *les règles du droit de l'Union ne sauraient être interprétées d'une manière telle qu'elles empêcheraient les forces armées d'accomplir leurs missions* », la Gendarmerie n'échappe pas, du fait de sa qualité (militaire, contribuant à la sécurité nationale, imposant une forte disponibilité à ses membres, etc.), à l'application de la DETT ; il ne fait pas de doute que la sécurité civile « *du fait de sa seule qualité* » et malgré l'importance de ses missions, n'y échappe pas non plus ;
- les « *événements exceptionnels* » ouvrant une possibilité d'exclusion du champ d'application de la directive sont interprétés de façon limitative : opérations militaires, opérations ne se prêtant pas à une rotation des effectifs, notamment : des surcroûts d'activité importants ne constituent pas des événements exceptionnels dès lors qu'ils sont prévisibles et que l'on peut s'organiser pour y faire face (en sécurité civile, cela doit renvoyer aux feux de forêts par exemple) ;
- le Conseil examine l'organisation des repos et des temps de service – astreinte et intensité des contraintes, temps d'activité, durée maximale du travail – pour conclure que l'organisation définie par la Gendarmerie n'est pas mise en cause par la directive. C'est donc l'organisation pratique du service qu'il convient d'adapter le cas échéant.

Ensuite, l'évolution des contentieux nationaux liés aux sapeurs-pompiers apportent deux enseignements principaux :

- le délai de transposition de la DETT dans le droit français étant expiré, la directive est immédiatement applicable et peut être invoquée directement dans un contentieux national, écartant les textes français en vigueur qui lui seraient contraires. Ce principe est rappelé, par exemple, dans la décision du tribunal administratif de Strasbourg du 24 mai 2023 ; il s'applique aux dispositions législatives introduites en France en 2011 pour exclure les SPV des dispositions législatives et réglementaires relatives au temps de travail³⁷ ;
- deux recours engagés dans le Rhône et dans l'Ain, réclamant l'application de la DETT aux SPV, ont été rejetés, le 15 février 2023, par la Cour administrative d'appel de Lyon³⁸ mais paradoxalement ils confortent plutôt l'assimilation SPV – travailleurs. En effet, ces rejets sont fondés sur des motifs relatifs aux moyens et à la procédure alors que, sur le fond, le rapporteur public indiquait clairement que, pour lui, « *les sapeurs-pompiers volontaires sont des travailleurs* ».

Enfin, il faut évoquer la question de la pluri-activité : l'application de la directive doit-elle s'entendre activité par activité (contrat par contrat) ou au contraire pour l'ensemble des activités d'une personne, susceptibles de relever du « temps de travail » ?

La communication interprétative relative à la directive, produite par la Commission en mars 2023, rappelle que « *dans le cas des travailleurs ayant conclu plusieurs contrats de travail avec un même employeur* » les dispositions de la directive s'appliquent « *à ces contrats pris dans leur ensemble* », c'est-à-dire à la totalité de la relation établie entre l'employeur et le travailleur. Ce principe est au demeurant suivi par les SIS pour ce qui concerne leurs double-statuts, sapeurs-pompiers

³⁶ CE, Assemblée, n°437125, 17 décembre 2021.

³⁷ Cf. Articles L 723-8 et 15 du code de la sécurité intérieure.

³⁸ Décision de la Cour administrative confirmée par le Conseil d'Etat, le 13 octobre 2023 (n°473321).

professionnels ayant également souscrit un engagement volontaire et effectuant de la garde postée à ce dernier titre. Les services veillent aux périodes de repos de ces agents en tenant compte de l'ensemble de leurs activités.

La consolidation des temps d'activité dans le cas d'une pluralité de contrats avec des employeurs différents n'a pas encore été jugée. Des responsables des sapeurs-pompiers belges ont estimé que les temps devaient alors être comptabilisés employeur par employeur, laissant une latitude plus importante pour l'engagement sapeur-pompier. Cette interprétation paraît contestable et la Commission souligne que « *compte tenu de l'objectif de la directive (...) les limites relatives au temps de travail hebdomadaire moyen et aux repos journaliers et hebdomadaires devraient s'appliquer autant que possible par travailleur* ».

La Commission indique toutefois que les activités des « *indépendants* » qui ne peuvent être considérés comme des travailleurs au sens du droit de l'Union ne sont pas régies par la directive. Ce point ouvre une certaine marge de manœuvre pour examiner les situations individuelles dans le cadre de la mesure des activités vulnérables à la DETT (cf. 2.3).

2.1.3 Le malaise subsiste au regard d'une démarche citoyenne et volontaire fortement encouragée par les pouvoirs publics

Si le soutien au volontariat sapeur-pompier est une constante de l'action publique au cours des vingt dernières années, l'objectif de résilience – explicite dans les Livres blancs successifs sur la défense et la sécurité – a mis en lumière l'importance de la contribution de la population et des organisations locales pour affronter elles-mêmes les crises. Les attentats de 2015 ont suscité un « *désir d'engagement* » auquel les pouvoirs publics ont répondu en diversifiant et en encourageant les voies permettant à la population de prendre part, à la mesure des possibilités de chacun, au traitement des situations de crise. On peut notamment évoquer :

- le développement de la notion de réserve citoyenne, présentée par le rapport³⁹ remis au Président de la République en juillet 2015 ;
- la recherche de pistes pour le « *renforcement du bénévolat et du volontariat de sécurité civile* » au travers d'une mission conjointe commandée à l'Inspection générale de l'administration, à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), en novembre 2015. Les ministres commanditaires écrivent alors : « *en situation de crise, l'intervention (des) volontaires, aux côtés des professionnels, est déterminante. Leur engagement citoyen a permis de faire face aux interventions du quotidien comme aux crises graves auxquelles notre pays est confronté.* » Les inspections générales sont chargées d'identifier les « *secteurs de la gestion de crise et de la période d'après-crise où (des) nouvelles formes de volontariat ou bénévolat pourraient le mieux trouver à s'employer* » tout en veillant à « *éviter toute forme de concurrence* » avec le volontariat sapeur-pompier ;
- dans le même esprit et suivant les vœux du Président de la République⁴⁰, le Gouvernement fait étudier, en 2016⁴¹, la création d'une Garde nationale pouvant contribuer à répondre à « *la mobilisation massive et durable de nos concitoyens contre le terrorisme (...) gage de résilience pour l'Etat qui doit donc favoriser un tel élan, l'organiser et le pérenniser* » ;
- enfin, à la même période, le nouveau service national universel est lancé.

Quelles que soient les réalisations issues de ces travaux destinés à conforter la résilience de l'Etat et de la population, elles montrent combien l'engagement volontaire, sous ses différentes formes, est au cœur de la sécurité nationale. Et combien, par conséquent, il serait peu compréhensible de remettre en cause l'une des manifestations principales et sans doute la plus emblématique de cette résilience.

³⁹ Rapport établi par MM. Jean-Marc SAUVE et Jean-Claude ONESTA : *Pour que vive la fraternité – propositions pour une réserve citoyenne*.

⁴⁰ Intervention devant le Congrès le 16 novembre 2015.

⁴¹ *Éléments d'analyse en vue d'une Garde nationale*, Inspection générale de l'administration, Inspection générale de la Police nationale, Inspection générale de la Gendarmerie nationale, mars 2016.

En effet, dans l'ensemble des dispositifs d'engagement, le volontariat sapeur-pompier constitue de loin la forme majeure d'engagement au profit de la sécurité nationale dans sa composante permettant d'assurer quotidiennement les secours d'urgence à la population. Avec un effectif demeurant autour de 200 000 volontaires, il devance les autres formes d'engagement dont l'esprit peut être comparable malgré la diversité des statuts : 60 000 pour les bénévoles opérationnels des associations agréées de sécurité civile (même si le mouvement bénévole de sécurité civile peut compter sur le soutien d'un plus grand nombre d'adhérents) ; de l'ordre de 60 000 également pour les réservistes de la Police et de la Gendarmerie (avec différentes composantes) ; des effectifs moindres pour quelques réserves spécialisées comme la réserve sanitaire ou les réserves communales de sécurité civile.



2.2 La situation française présente des vulnérabilités face à la DETT

Les débats sur la DETT doivent être éclairés par une mesure de la « menace » qu'elle est susceptible de représenter pour l'organisation française des secours. Cette mesure – trop imprécise jusqu'à présent – doit faire ressortir les activités des SPV vulnérables à la directive (2.2.1) puis l'impact opérationnel et financier de son éventuelle application (2.2.2).

2.2.1 L'évolution des pratiques et quelques excès peuvent rapprocher certaines activités volontaires du temps de travail dans sa définition européenne

L'appréciation de la vulnérabilité du volontariat à la DETT doit être faite en analysant les différents temps d'activité des SPV au regard des critères retenus par la directive. Cette démarche a été engagée par la DGSCGC⁴², débouchant sur l'identification de cinq temps d'activité⁴³. Prolongeant ce travail, la mission propose de retenir les temps suivants :

- la disponibilité spontanée : le SPV se signale comme disponible et accepte d'être appelé, pour des périodes de durées variables qu'il détermine lui-même avec la possibilité d'y mettre fin à tout moment ; la disponibilité ne donne le plus souvent pas lieu à indemnisation mais des systèmes de reconnaissance se développent, comportant un volet financier qui n'est pas une contrepartie du volume de cette disponibilité ; contrairement aux autres temps d'activité, la disponibilité n'est pas définie par le code général des collectivités territoriales (CGCT) ;
- l'astreinte⁴⁴ : le SPV s'inscrit pour l'astreinte au cours de laquelle il prend l'engagement de répondre aux appels, dans des conditions de délais et de contraintes variables ; l'astreinte est généralement indemnisée (elle relève de la disponibilité si elle ne l'est pas) ;
- la garde à la caserne (garde postée - GP) : le SPV est à la caserne pour quelques heures (la durée d'une garde est variable, majoritairement aujourd'hui de 12 heures) et participe aux départs en opérations de secours ;
- les renforts saisonniers ou ponctuels : le SPV assure ces périodes pouvant aller jusqu'à plusieurs mois soit en contrat de travail à durée déterminée (CDD) soit en demeurant sous régime volontaire ;
- l'opération de secours, le plus souvent pendant l'astreinte ou la garde ;
- la formation, soit comme formé soit comme formateur ; les heures de formation sont le plus souvent indemnisées ;

⁴² Cf. Encadré n°3.

⁴³ La disponibilité, l'astreinte, l'astreinte contrainte, la présence au service, la présence au service contrainte.

⁴⁴ Précisée par l'article R1424-39 du CGCT.

- les missions administratives et techniques : le SPV remplissent, pour le service des missions diverses relevant notamment de la logistique ; ces missions ne sont pas systématiquement indemnisées ou le sont de façon forfaitaire ;
- enfin, une attention particulière peut être portée aux équipes de direction des centres de secours armés par les volontaires, qui se consacrent à leur mission d'encadrement au-delà d'un temps précis et uniforme.

Recommandation n°3 : DGSCGC – Apprécier l'opportunité d'une définition réglementaire de l'astreinte qui ferait apparaître qu'elle ne remplit pas les critères européens du temps de travail.

On retient par ailleurs les quatre critères cumulatifs du temps de travail et du travailleur pour la réglementation européenne :

- critère 1 : le travailleur est contraint d'être présent au lieu fixé par l'employeur (critère spatial) : hors du domicile il s'agit systématiquement de temps de travail et au domicile il faut évaluer « *l'intensité des contraintes imposées au travailleur* » ;
- critère 2 : le travailleur est à la disposition de l'employeur (degré de subordination et impossibilité de se consacrer à ses propres intérêts) ;
- critère 3 : le « *travailleur est au travail* », dans l'exercice de son activité, même si les prestations qu'il accomplit ne sont pas intenses ou varient selon les circonstances (par exemple, dans le cas d'un sapeur-pompier à la garde, ce critère serait considéré comme rempli même en l'absence de sortie pour opération ou de participation aux travaux pouvant être effectués en garde) ;
- critère 4 : en contrepartie de ses prestations, le travailleur reçoit des sommes d'argent ou indemnités en contrepartie de son activité et dont le montant relève des réglementations nationales. Ces indemnités doivent avoir « *un caractère rémunérateur* » ce qui pourrait exclure des montants faibles (notamment pour l'astreinte) mais ce point demeure imprécis.

Encadré n° 7 : Principes d'indemnisation des SPV

L'indemnisation des SPV est constituée par des vacations horaires incessibles, insaisissables et non imposables, d'un montant qui varie suivant le grade.

Un arrêté ministériel fixe, pour chaque activité et grade, le montant de l'indemnité horaire de base. Ainsi, pour un SPV du premier grade (sapeur), l'indemnité horaire de base se monte aujourd'hui à 8,61 € par heure.

Le conseil d'administration du SIS détermine le pourcentage de l'indemnité de base applicable à chaque type d'activité ; les vacations peuvent donc varier d'un département à un autre. On peut toutefois retenir que :

→ pour l'astreinte, le montant maximum autorisé est limité à 9 % de l'indemnité de base du grade, c'est-à-dire, pour un sapeur, jusqu'à 0,77 € de l'heure ;

→ pour la garde, le taux est librement fixé par le conseil d'administration et généralement autour de 75 % de l'indemnité de base ;

→ pour l'intervention, le taux est de 100 % de l'indemnité de base, avec des majorations pour la nuit, le week-end et certaines situations particulières.

48 SIS indiquent avoir fixé un plafond annuel d'indemnisation.

Au regard de ces critères, la vulnérabilité des différents temps d'activité peut être évaluée comme résumé au tableau ci-après. L'analyse fait ressortir que la garde postée, les renforts sous statut SPV et l'intervention relèvent du temps de travail au sens européen, remplissant invariablement l'ensemble de ses critères.

Tableau 1 : Les activités des SPV au regard des critères européens du « temps de travail »

	Lieu imposé	Subordination	Activité	Rémunération
Disponibilité	Non	Non	Non	Rarement
Astreinte	Variable	Variable	oui, mais limitée	Oui, mais faible
Garde postée	Oui	Oui	Oui	Oui
Renfort sous statut SPV	Oui	Oui	Oui	Oui
Opération de secours	Oui	Oui	Oui	Oui
Formation	Oui	Oui	Oui	Le plus souvent oui
Missions techniques	Oui	Oui	Oui	Variable
Direction des centres volontaires	Variable	Variable	Oui	Reconnaissance sans corrélation directe

Source : Mission

Inversement, la disponibilité déclarée ne remplit pas ces critères et ne saurait être comptabilisée comme du « temps de travail ».

La formation est une activité indispensable permettant aux sapeurs-pompiers d'acquérir des compétences nouvelles mais aussi de maintenir leur niveau d'efficacité dans la réalisation de leurs missions. Le caractère obligatoire n'impose pas pour autant un lieu incontournable (sauf pour les formations nécessitant un plateau technique spécialisé) ni un caractère de subordination (le sapeur-pompier est notamment libre de choisir ses sessions).

Les autres activités s'exercent dans des conditions variables qui doivent être examinées au cas par cas ; le tableau ci-dessus indique les points d'organisation sur lesquels on peut agir pour mettre certaines d'entre elles à l'abri de la DETT. Il en va en particulier ainsi de l'astreinte pour laquelle la qualification de « temps de travail » dépend de sa définition pratique : délai pour rejoindre le centre de secours et permettre le départ des engins, mention d'un lieu ou d'un périmètre obligé pour tenir l'astreinte, possibilité de sortir de l'astreinte avec ou sans préavis et validation hiérarchique.

Enfin, une mention particulière doit être faite pour l'engagement des chefs de centres volontaires qui sont à la fois des meneurs d'équipes et des gestionnaires. L'ambiance dans un centre de secours joue un rôle très important dans le développement du volontariat ; elle repose largement sur eux. Très souvent, il se dit qu'un centre de secours est à l'image de son chef qui doit être exemplaire. Les chefs des centres volontaires se consacrent à leur responsabilité au-delà des heures comptabilisables et comptabilisées. Il n'y a pas d'indemnisation proportionnelle à cette implication mais une reconnaissance forfaitaire.

2.2.2 L'impact sur le volontariat français doit être objectif ; il apparaît très variable

Outre leur réelle complexité juridique, les débats sur la DETT pâtissent du manque d'une mesure objective des effets d'une application de la directive. Certains interlocuteurs de la mission décrivent ainsi l'effondrement inéluctable du modèle français tandis que d'autres font état de risques en définitive limités et d'adaptations déjà engagées.

La qualification de « temps de travail », au sens de la DETT, entraîne l'application de périodes minimales de repos ainsi que de durées maximales de travail⁴⁵. L'assujettissement à la DETT se traduit donc par une limitation du volume des activités qui s'y verraient soumises, en particulier le recours à la GP voire à l'astreinte si aucune mesure n'est prise pour la protéger. L'ampleur de cette limitation du recours aux volontaires mérite d'être mesurée ; ses conséquences - la nécessité de faire assurer autrement que par des SPV les heures en question - doivent être évaluées. Dans cette perspective, les données collectées par la mission, en réponse au questionnaire sur les activités les plus sensibles (astreinte, garde, renforts) montrent que :

- considérer l'astreinte comme du temps de travail anéantirait l'organisation des secours sur la majeure partie du territoire (2.2.3.1) ;

⁴⁵ La DETT ne traite pas des rémunérations. Par ailleurs, la Commission note que les prescriptions de la directive « devraient s'appliquer autant que possible par travailleur » plutôt que par contrat de travail. Principales durées : repos journalier de 11 heures consécutives par période de 24 heures ; repos hebdomadaire de 35 heures consécutives ; durée maximale annuelle de travail de 48 heures sur 48 semaines soit 2 304 heures. Cf. Encadré n°5.

- les vulnérabilités touchent principalement la garde postée (2.2.3.2) et les renforts saisonniers sous statut de SPV (2.2.3.3) ;
- on peut distinguer au moins trois catégories de SIS au regard de leur vulnérabilité à la DETT (2.2.3.4).

2.2.2.1 L'astreinte est le principal mode d'exercice du volontariat – son assimilation à du temps de travail entraînerait un effondrement du modèle d'organisation des secours et sans doute la disparition du volontariat

La disponibilité puis l'astreinte qui en est une variable plus organisée pour tenir compte notamment des techniques d'appel et rationaliser la mobilisation des volontaires, se rattachent à la conception historique du volontariat au XXe siècle et demeurent le mode principal d'exercice des activités volontaires. Ainsi :

- 107 918 SPV, soit 57 %, ne font que de la disponibilité ou de l'astreinte (sur 191 090 SPV pris en compte dans l'enquête réalisée par la présente mission) ;
- 3 326 centres d'incendie et de secours, soit 68 %, ne fonctionnent qu'avec des SPV en disponibilité ou en astreinte (sur 4 888 centres de secours pris en compte dans l'enquête). Certes, les CS fonctionnant sur la base de l'astreinte ne sont pas les plus importants, ceux dont le niveau d'activité impose la constitution d'équipes de garde aptes à être engagées de façon intense⁴⁶, mais ils couvrent une large part du territoire.

Pour la couverture du territoire, on observe que dans 51 départements (assurant les secours pour 25,5 millions d'habitants) plus des deux tiers des effectifs SPV ne pratiquent que la disponibilité et l'astreinte, à l'exclusion de la garde postée. De même, dans 67 départements (pour 36 millions d'habitants), plus des deux-tiers des centres de secours fonctionnent exclusivement en disponibilité ou astreinte. Au total, 49 départements (pour 24 millions d'habitants) cumulent ces deux critères (au moins deux tiers des effectifs et des centres de secours fonctionnant avec la disponibilité et l'astreinte). L'astreinte constitue ainsi l'essentiel de l'activité volontaire dans une majorité de départements.

Dans ces conditions, l'assimilation de l'astreinte à du temps de travail au sens de la directive restreindrait considérablement la possibilité d'y recourir. Une telle évolution remettrait en cause le modèle français d'organisation des secours, imposant de revoir drastiquement les missions assurées par les SIS, de les professionnaliser très largement avec les coûts associés. Il est donc impératif de faire en sorte que l'astreinte ne puisse pas être considérée comme du temps de travail (cf. 2.3 ci-après).

2.2.2.2 La garde postée des SPV, ne pouvant échapper à la DETT, pose problème dès lors que sa pratique dépasse des seuils à définir, susceptibles de toucher fortement une vingtaine de départements

L'enquête réalisée par la présente mission fait apparaître que 83 172 SPV, soit 43,5 % des SPV, font de la garde postée, dans des proportions très variables sur lesquelles on reviendra. De même, 1 562 CIS, soit 32 %, ont recours à de la garde postée dans leur fonctionnement.

Cette participation des SPV à la garde postée ne doit pas être réprouvée dans son principe. Au contraire, les échanges réalisés au cours de la mission, tant avec des SPV qu'avec l'encadrement des SIS, font ressortir que ce type d'activité volontaire présente de l'intérêt :

- pour l'aguerrissement des SPV qui se trouvent ainsi confrontés à des périodes plus actives ;
- pour un certain confort de vie des SPV qui peuvent mieux isoler certaines périodes d'exercice de leur engagement et d'autres volets de leur vie personnelle et professionnelle ;
- pour la cohésion des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels, les gardes étant souvent conjointes ;

⁴⁶ On estime ainsi qu'un CIS peut fonctionner avec une équipe volontaire d'astreinte jusqu'à environ 800 à 1 000 sorties annuelles (de l'ordre de 3 par jour) ; au-delà, une professionnalisation au moins partielle est étudiée.

- en matière opérationnelle, pour constituer des équipes de garde à partir d'une ressource plus abondante.

De fait, on trouve de la garde postée volontaire dans la quasi-totalité des départements (à l'exception de la Lozère). On observe que les 83 172 SPV qui effectuent de la garde postée en réalisent au total plus de 32 millions d'heures, soit une moyenne nationale individuelle annuelle plutôt « raisonnable », à 389 heures de garde postée. Elle recouvre toutefois des écarts très importants⁴⁷ : si on trouve des SPV effectuant plus de 1 000 heures de GP dans 73 SIS, 85 % des SPV assurant plus de 1 000 heures de GP sont regroupés dans 20 SIS (et 85 % des SPV effectuant plus de 800 heures sont regroupés dans 25 SIS). Les 9 % de SPV qui assurent individuellement plus de 1 000 heures de GP par an, réalisent le tiers des 32,35 millions d'heures de GP des volontaires.

L'analyse du recours à la garde postée doit ainsi être effectuée en faisant ressortir les effectifs et les volumes globaux d'heures assurés par tranches horaires. Le recours global à la garde est présenté au tableau ci-dessous.

Tableau 2 : La garde postée des SPV – vue d'ensemble –

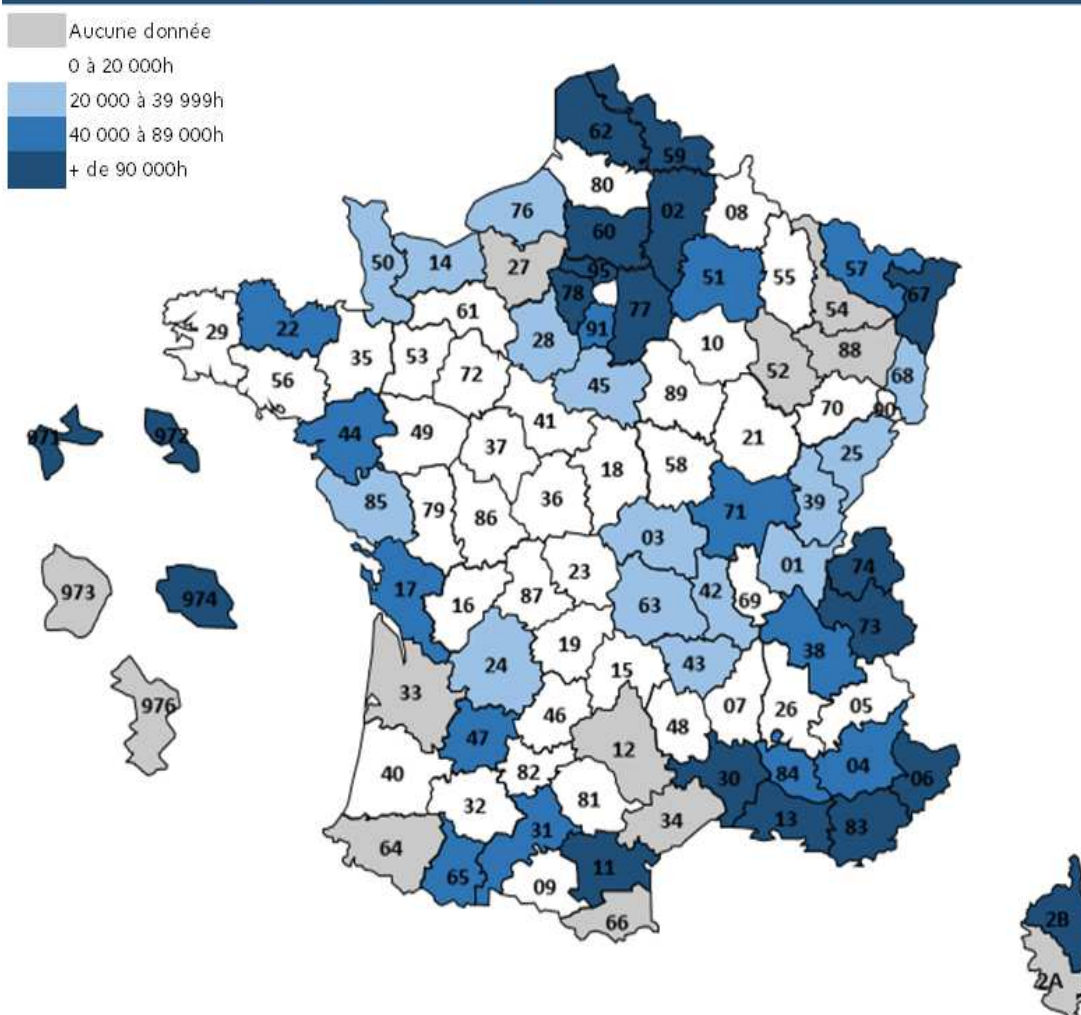
Tranches horaires	Effectif concerné	Nombre de SIS	Heures totales réalisées par cet effectif	Part dans le total des heures de GP
De 1 à 400 heures	52 078 (63 %)	83	6 862 813	21,3 %
De 401 à 600 heures	11 120 (13 %)	84	5 522 665	17 %
De 601 à 800 heures	7 539 (9 %)	83	5 242 380	16,2 %
De 801 à 1 000 heures	4 877 (6 %)	81	4 350 907	13,4 %
Plus de 1 000 heures	7 558 (9 %)	73	10 376 654	32,1 %
Total	83 172 (100 %)	/	32 355 419	100 %

Source : Mission d'après l'enquête auprès des SIS

La limitation du recours à la garde postée des volontaires se traduirait par la fixation d'un seuil annuel et individuel d'heures de GP par SPV. Il faudrait alors faire assurer les heures effectuées au-delà du seuil choisi en puisant dans d'autres ressources (cf. 2.3 les pistes, ci-après).

⁴⁷ Et il arrive que ce type de moyenne soit abaissée par un nombre élevé de SPV assurant peu d'heures, masquant un groupe plus restreint de SPV assurant de la garde postée « à outrance ».

Les heures de gardes postées effectuées au-dessus du seuil de 600h



Source : Mission d'après les réponses des SIS

2.2.2.3 Les SPV en renforts saisonniers ou ponctuels

Deux formules de renforts doivent être distinguées : les renforts saisonniers sous statut SPV et les renforts ponctuels avec contrat à durée déterminée (CDD).

Tableau 1 : SPV assurant des renforts temporaires – vue d'ensemble

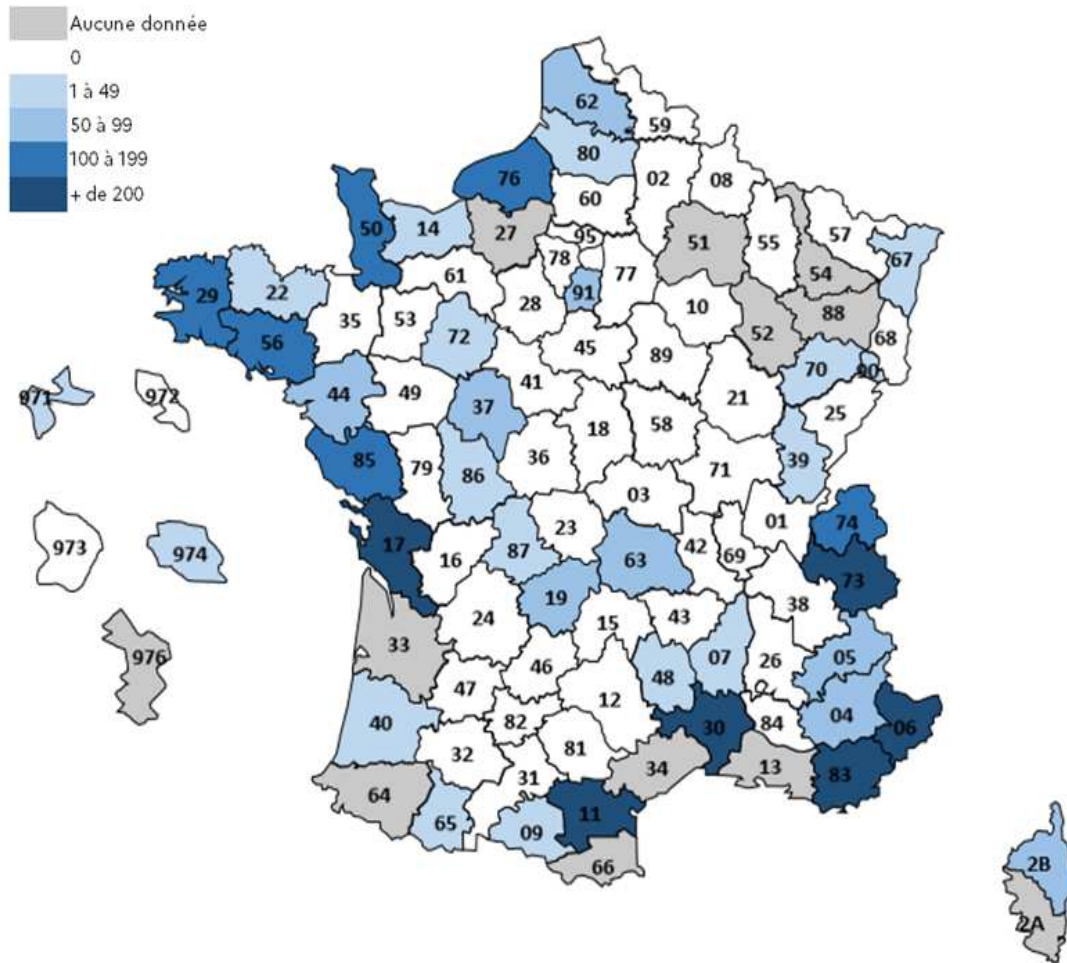
	SPV	CDD	Total
Nombre de départements	38	47	/
Nombre de contrats	4 003	1 223	5 226
Nombre total d'heures réalisées	1 162 465 h	766 633 h	1 929 098 h
Moyenne horaire individuelle	290 h	626 h	369 h

NB – certaines réponses au questionnaire étant incomplètes sur ce volet, les données de ce tableau doivent être considérées comme des ordres de grandeur

Source : Mission

20 SIS pratiquent à la fois le CDD et l'engagement saisonnier sous statut SPV et 21 n'ont recours à aucune forme de renfort temporaire.

Les effectifs placés sous "contrat SPV saisonnier" (C/SPV)



Source : Mission d'après les réponses des SIS

→ L'article R723-91 du code de la sécurité intérieure prévoit la possibilité d'un « engagement saisonnier de sapeur-pompier volontaire » de un à quatre mois pour faire face à un « accroissement temporaire des risques ». Cet engagement peut être souscrit par des SPV mais aussi par des volontaires n'ayant pas cette qualité⁴⁸. L'objectif est de répondre aux nécessités opérationnelles de mobilisation préventive (feux de forêts notamment) et plus généralement de sollicitation saisonnière (les périodes touristiques en particulier dans les départements littoraux et de montagne). Ces engagements donnent lieu à indemnisation en tant que SPV en position de garde. Cette formule est avantageuse pour les SIS, « l'économie » par rapport au coût d'un équipier sous contrat à durée déterminée étant estimée à près de 1 700 € par personne et par mois ; elle est également considérée comme indispensable pour faire face aux périodes qui nécessitent une forte augmentation des effectifs. Bien que prévue par la réglementation, cette formule est critiquée, au-delà des seules organisations syndicales, pour les conditions de travail qui la caractérisent, en termes de temps d'activité comme de cadre d'exercice et de précarité sociale.

On trouve des renforts saisonniers sous statut SPV dans une quarantaine de départements, mais de façon inégale, les effectifs les plus importants concernant les départements méditerranéens ou de montagne (plus de 400 dans le Var, puis dans les Bouches-du-Rhône, la Charente-Maritime, les Alpes-Maritimes, les deux Savoies, le Gard, etc.).

→ Le renfort ponctuel, ensuite, sous forme de CDD, est prévu pour les SIS par l'article L333-13 du code général de la fonction publique (CGFP). Des SPV peuvent être recrutés dans ces

⁴⁸ Mais satisfaisant à des conditions de qualification, d'âge, d'aptitude, etc. prévues au CSI.

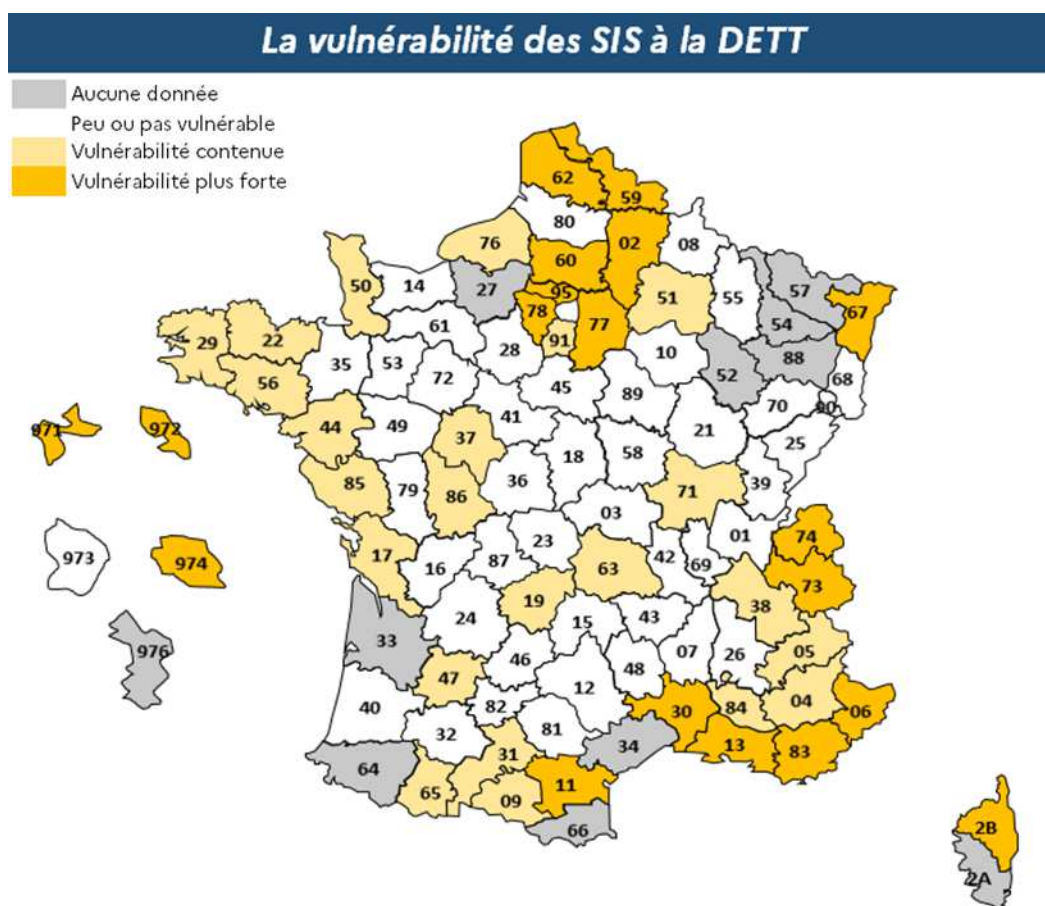
conditions « *pour exercer des fonctions correspondant à un besoin lié à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité* ». Ce type de contrat est pratiqué dans une cinquantaine de SIS pour faire face à des vacances temporaires de postes (arrêt maladie du titulaire, attente de recrutement professionnel, par exemple), soit pour des renforts saisonniers pour lesquels ils sont parfois présentés comme « *moins souples* ». Cette formule ne pose pas de difficultés à condition de conserver son caractère temporaire.

2.2.2.4 Trois catégories de SIS peuvent être distinguées au regard de leur vulnérabilité à la DETT

→ 44 services, couvrant 18,5 millions d'habitants, fonctionnant très largement sur le principe de l'astreinte, apparaissent peu ou pas vulnérables ; sauf exception, leurs SPV n'effectuent pas plus de 600 heures de GP par an ; ils ne recourent pratiquement pas aux renforts sous statut de SPV.

→ 24 services, couvrant 16 millions habitants, manifestent une vulnérabilité contenue, parfois en progression, le volume de GP au-delà de 600 heures par SPV n'équivalant pas à une professionnalisation de substitution ; les renforts sous statut SPV y sont généralement limités.

→ Les vulnérabilités les plus fortes sont concentrées dans 19 services, couvrant 19,4 millions d'habitants. Il s'agit des SIS des départements du Sud-Est, des Alpes, d'outre-mer ou de la région parisienne ou assumant le choix d'une organisation fondée sur la GP des volontaires. L'application de la DETT entraînerait pour chacun d'eux une charge annuelle de plusieurs millions d'euros (jusqu'à plus de 20 M€), souvent insupportable et qui compromettrait gravement leur fonctionnement. Une dizaine de ces services ont fortement recours aux renforts sous statut SPV.



Source : Mission d'après les réponses des SIS

Recommandation n°4 : DGSCGC - Saisir les SIS les plus vulnérables à une application de la DETT afin qu'ils établissent un plan de réduction de cette vulnérabilité. Demander aux préfets des départements concernés de suivre l'établissement de ce plan, en lien avec le CASDIS.



2.3 Des pistes existent pour mettre le volontariat et notre modèle de sécurité civile à l'abri de la DETT

Face aux vulnérabilités de la situation française au regard de la DETT, les pouvoirs publics peuvent :

- attendre le résultat des procédures contentieuses qui finiront par définir de façon précise les obligations des SIS dans leur emploi des volontaires ;
- anticiper ces précisions ou confirmations juridiques en demandant un avis au Conseil d'Etat, avec la possibilité d'une affirmation formelle de la qualité de « travailleurs » des sapeurs-pompiers volontaires, ce qui demeure choquant pour le sens commun ;
- travailler dès à présent à réduire les vulnérabilités françaises et à renforcer dans le même temps la sécurité des volontaires dans leurs différentes activités ; c'est la piste explorée par la mission, dans l'esprit de ne pas considérer le volontariat français comme relevant d'une relation de travail.

Les actions suivantes se dégagent :

- renforcer les dispositions portant sur la sécurité et le repos des SPV (2.3.1) ;
- sanctuariser impérativement l'astreinte (2.3.2) ;
- maîtriser les temps d'activités vulnérables à la DETT (2.3.3) ;
- utiliser les marges de manœuvre permettant d'atténuer le coût des réorganisations indispensables (2.3.4).

2.3.1 Dans l'esprit de la DETT, il apparaît d'abord légitime de renforcer les dispositions portant sur la sécurité et le repos des SPV

La motivation de la DETT – la « *protection de la sécurité et de la santé* » – constitue un impératif pour tout commandement, en particulier lorsque l'exercice de l'activité comprend des situations opérationnelles pouvant être dangereuses et éprouvantes. Cet impératif n'est pas perdu de vue :

- l'art. L723-8 du CSI prévoit que les SPV « *sont soumis aux mêmes règles d'hygiène et de sécurité que les sapeurs-pompiers professionnels* » pour lesquels s'appliquent une partie du code du travail⁴⁹ et des règles d'hygiène, de sécurité et de médecine professionnelle et préventive des agents de la fonction publique territoriale ;
- les services de santé des SIS, qui assurent la médecine de prévention des sapeurs-pompiers, ont connu un développement notable ces dernières années⁵⁰ et les dossiers d'aptitude des sapeurs-pompiers ont été améliorés et standardisés.

La réduction de près des deux tiers des décès en service⁵¹, depuis la départementalisation, témoigne de ces efforts en matière de sécurité des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires.

Toutefois, pour les SPV, une difficulté demeure s'agissant de la succession dans le temps de leurs activités volontaires et de leurs autres activités, en particulier professionnelles. Les SIS font valoir

⁴⁹ Livres I à V de la quatrième partie du code du travail.

⁵⁰ Leurs effectifs infirmiers ont plus que doublé en vingt ans et la place de ces services a été reconnue par la loi du 25 novembre 2021 « Matras » qui les érige en sous-directions dans l'organigramme des directions départementales.

⁵¹ Passant d'environ 20 par an jusqu'en 2005 à environ 7 pour la période actuelle.

qu'ils ne sont pas en mesure de connaître – ni *a fortiori* de contrôler – ce qui relève de la vie de chacun, de nombreux SPV confirmant d'ailleurs qu'ils ne souhaitent pas communiquer ce type d'informations au service. Cette difficulté est en principe traitée par la réaffirmation de la responsabilité individuelle pour ne pas s'exposer ni exposer les autres à des risques de santé et de sécurité. La Charte nationale du sapeur-pompier volontaire⁵², ayant « *pour objet de rappeler les valeurs du volontariat et de déterminer les droits et devoirs du sapeur-pompier volontaire* », signée par chaque SPV lors de son engagement, mentionne en effet :

« Le sapeur-pompier volontaire exerce ses missions dans des conditions d'hygiène et de sécurité satisfaisantes ».

Cette formulation courte et peu explicite figure au milieu d'un texte de plusieurs pages dont la signature, certes prévue par la loi, peut être parfois considérée comme une procédure parmi d'autres lors de l'engagement. L'obligation qui pèse sur le volontaire en matière d'hygiène et de sécurité devrait donc être mieux mise en valeur. Le SPV doit être le premier acteur de sa propre sécurité et de celle des autres.

Recommandation n°5 : Dans la Charte nationale du sapeur-pompier volontaire, expliciter davantage l'obligation de vigilance qui pèse sur lui en matière d'hygiène et de sécurité, en particulier lorsque se succèdent les activités volontaires et celles liées à l'exercice d'une profession. Insister sur cet impératif lors de la signature de la Charte et en d'autres occasions (par exemple les visites médicales).

2.3.2 L'astreinte, sur laquelle reposent les secours sur une large partie du territoire, doit impérativement être « sanctuarisée »

L'astreinte peut être qualifiée de « temps de travail » en fonction du degré de sujétion qui la définit et qui se résume dans la latitude de l'agent concerné à pouvoir « *gérer son temps avec moins de contraintes et se consacrer à ses propres intérêts* » (arrêt MATZAK).

Trois critères, figurant le plus souvent dans les règlements du service⁵³, peuvent être retenus pour mesurer la contrainte qui pèse sur le volontaire en astreinte :

- le délai⁵⁴ pour rejoindre le centre de secours (pouvant être également exprimé à travers le délai pour le départ en intervention) ;
- le lieu d'exercice de l'astreinte : une astreinte imposée hors du domicile est toujours considérée comme du travail ;
- la possibilité de sortir de l'astreinte, de s'en désinscrire facilement : faut-il un accord formel de la hiérarchie et avec quel préavis ?

La situation des SIS est contrastée sur ces points ; certains ont anticipé en définissant l'astreinte de la façon la moins contraignante possible. Plus de 30 SIS ont d'ores-et déjà exclu au moins une des contraintes formelles pesant sur leurs SPV en astreinte. 33 SIS n'imposent pas de délai formel pour rejoindre le CIS. Inversement 25 SIS ont maintenu l'affichage de délais réduits pour rejoindre le centre : 6 services à 5 minutes, 4 à 6 minutes, 8 à 7 minutes, 7 à 8 minutes, 25 à plus de 8 minutes. 29 SIS n'ont pas fixé de lieu ou de périmètre imposé pour l'astreinte. 29 SIS également autorisent la sortie de l'astreinte sans validation hiérarchique préalable.

Recommandation n°6 : Dans les documents internes aux services, revoir la définition de l'astreinte en limitant la formulation des contraintes qui la définissent : délai, lieu ou périmètre et possibilité de sortie.

⁵² Instituée par l'art. L723-10 du CSI, la charte est annexée à l'article D723-8 de ce code.

⁵³ Le plus souvent le règlement opérationnel (RO), des dispositions pouvant aussi figurer au règlement intérieur (RI), voire au schéma départemental d'analyse et de couverture des risques – SDACR.

⁵⁴ Comme prévu par le code général des collectivités territoriales, Article R1424-39.

2.3.3 Les temps d'activité vulnérables à la DETT doivent être maîtrisés

Trois temps d'activité des volontaires doivent être maîtrisés pour ne pas donner prise à la DETT : en premier lieu la garde postée (2.3.3.1), les renforts saisonniers sous statut de SPV (2.3.3.2), ainsi que, dans un contexte moins sensible, la formation (2.3.3.3).

2.3.3.1 Une garde postée raisonnablement comprise entre 400 et 800 heures individuelles par an

Pour la garde postée, activité la plus vulnérable à la DETT, il convient de déterminer un seuil individuel annuel d'heures de GP à ne pas dépasser, sauf situation particulière. Au regard de la durée légale du travail en France (1 607 heures) et du maximum annuel prévu par la DETT (2 256 heures), le volume de garde postée, cumulé avec un emploi, devrait raisonnablement demeurer compris entre 400 et 800 heures. Un suivi de l'activité sur une période de 7 jours glissants serait également pertinent pour veiller au respect des temps maximaux d'activité et des temps de repos.

Les heures assurées au-delà du seuil choisi devront alors être effectuées en faisant appel à une autre ressource : sapeurs-pompiers professionnels, recrutement de nouveaux SPV, sollicitation des SPV qui effectuent peu d'heures de garde, etc. (cf. 2.3.4 les marges de manœuvre). Le tableau ci-dessous fait ressortir le coût correspondant à la professionnalisation intégrale des heures effectuées au-delà des seuils de 400, 600 et 800 heures individuelles aujourd'hui pratiquées.

Tableau 4 : Estimation des conséquences des seuils pouvant être fixés en matière de garde postée

Seuil maximum choisi	Nombre de départements où ce seuil est dépassé	Effectif total dépassant le seuil choisi	Nombre total d'heures réalisées au dessus du seuil choisi	Estimation du surcoût d'une professionnalisation par rapport à la garde postée volontaire
400 heures	84	31 094	13 023 910	260 M€*
600 heures	83	19 974	7 965 565	159 M€
800 heures	81	12 435	4 767 124	95 M€
1 000 heures	73	7 558	2 818 653	56 M€

*en estimant le coût d'une heure de garde volontaire à environ 9 € et le surcoût par rapport à une heure de garde professionnelle à environ 20 € - Source : Mission

Si un seuil de 600 heures était adopté, on peut estimer le surcoût des heures à professionnaliser pour compenser exactement celles effectuées aujourd'hui au-dessus de ce seuil à environ 159 M€⁵⁵, « toutes choses égales par ailleurs ». Ces données globales devront naturellement être précisées en fonction des différentes situations locales.

2.3.3.2 Les renforts

La généralisation du CDD apparaît comme l'évolution normale de l'organisation des renforts ponctuels et saisonniers.

Le passage d'une indemnisation de SPV en garde à un salaire entraînera un surcoût minimum (salaire et charges) estimé par la DGSCGC à 8,50 € par heure, soit un surcoût global que l'on peut estimer entre 10 M€ et 15 M€ (compte tenu des réponses incomplètes) à répartir entre les SIS qui ont recours, de façon inégale il faut le redire, à la formule du renfort saisonnier sous statut SPV prévue par les textes en vigueur.

2.3.3.3 La formation

La formation des SPV peut également être assouplie, comme évoqué en Partie 1. Si le SPV doit être en mesure d'assurer ses missions avec les savoir-faire nécessaires, définis au plan national, et sans abaisser le niveau des compétences attendues de lui, il est également clair que la formation représente une charge dans le temps que le volontaire consacre à son engagement. En outre, la

⁵⁵ A titre de référence, le rapport IGA de 2022 sur le financement des SDIS retient, au titre de l'année 2021, les dépenses totales suivantes : 646 M€ pour les indemnités de 188 529 SPV ; 2 161 M€ pour 52 562 sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et personnels permanents des SIS.

formation est indemnisée, ce qui peut la rapprocher d'un « temps de travail » au regard de la directive. Les temps de formation des volontaires ne sont toutefois pas excessivement longs.

La formation initiale du SPV s'effectue en 256 heures réparties sur 3 années.

La formation continue comprend le maintien et le perfectionnement des acquis (FMIPA, environ 36 heures par an) et peut être complétée par des spécialités et des qualifications généralement attribuées après un stage de quelques jours.

Les pistes de simplification évoquées en matière de recrutement et de formation (cf. Partie 1) doivent permettre de maîtriser encore les temps d'activité correspondants. Il s'agit en particulier de l'ouverture de l'engagement pour des missions différenciées pour lesquelles une formation spécifique suffit et de la prise en compte des compétences acquises.

Recommandation n°7 : Maîtriser les temps d'activité problématiques avec : une limitation individuelle de la garde postée des SPV autour de 600 heures par an, sauf cas particuliers ; une transformation progressive des renforts saisonniers SPV en contrats à durée déterminée (CDD).

2.3.4 Des marges de manœuvre peuvent être utilisées pour accompagner les évolutions à engager par les services vulnérables à la problématique du temps de travail

Ces marges de manœuvre concernent la gestion opérationnelle des services (2.3.4.1) et, plus largement, renvoient à l'intensification du travail sur les questions générales relatives à leur organisation et à leur fonctionnement (2.3.4.2).

2.3.4.1 Les marges de manœuvre dans la gestion opérationnelle des services

Poursuivant l'objectif d'un emploi optimal de la ressource volontaire, c'est-à-dire une sollicitation proportionnée aux missions, économe du temps des SPV et répondant autant que possible à leurs attentes, on doit évoquer les cinq pistes suivantes :

- le retour à l'astreinte, lorsque c'est possible ; il s'agit d'une réorganisation difficile mais qui peut se traduire par un meilleur équilibre entre la garde et l'astreinte dans chaque CIS concerné et en fonction des tranches horaires ;
- dans le cadre de l'appréciation des risques à couvrir, une révision éventuelle des potentiels opérationnels journaliers (POJ) qui définissent les moyens devant être disponibles dans le temps et par CIS pour couvrir des risques dont la définition historique peut justifier une actualisation ;
- l'encouragement aux SPV qui se trouvent en dessous des seuils qui seront définis comme maximaux pour la garde postée à accroître un peu leur implication dans ce type d'activité (notamment pour compenser la perte de ressource entraînée par la limitation des heures de SPV effectuées au-dessus des seuils). Par exemple, si les 52 078 SPV qui font moins de 400 heures annuelles de GP portaient leur pratique individuelle jusqu'à 400 heures, ils réaliseraient 12 millions d'heures supplémentaires, résorbant plus que la totalité du stock d'heures excédant aujourd'hui le seuil recommandé de 600 heures annuelles ; etc. Cette mesure permettrait aussi de répartir la charge plus équitablement entre les volontaires ;
- un examen de certaines situations particulières pouvant permettre à des SPV n'ayant pas ou peu de contraintes professionnelles par ailleurs et donc susceptibles d'effectuer des heures de garde postée au-delà des seuils – avec prudence et de façon temporaire ;
- un encouragement aux double-statut⁵⁶ pour s'impliquer, dans la limite des seuils à fixer par les services.

⁵⁶ Cf. Annexe 5 sur l'implication des double-statut.

2.3.4.2 L'intensification du travail sur les problématiques générales d'organisation et de fonctionnement des services

La sauvegarde de l'activité volontaire renvoie à des problématiques plus générales touchant l'organisation et le fonctionnement des SIS. Il s'agit plus particulièrement de :

- la maîtrise de l'activité : l'IGA notait en 2022 que « *les SIS apparaissent sous tension opérationnelle du fait d'une sur-sollicitation dans le domaine sanitaire* », l'essentiel de la progression du nombre de missions étant au surplus constituée par la pression d'interventions ne relevant pas du secours d'urgence à personne (SUAP) mais de l'assistance (carences ambulancières, transports sanitaires). Ces missions sont plus nombreuses et plus longues ; « *la sollicitation globale des effectifs (tenant compte des durées moyennes des missions), croît entre 10 et 15 % sur la seule période 2012-2021* » alors même que la sollicitation des sapeurs-pompiers français est la plus élevée d'Europe⁵⁷ avec d'importants effets pervers sur la motivation des SPV et l'acceptabilité par leurs employeurs. La maîtrise de l'activité apparaît donc essentielle et relève de la poursuite de discussions avec les partenaires du secteur sanitaire, au plan national comme au plan local ; c'est, par exemple, un des axes prioritaires de travail affichés par le SDIS de Saône-et-Loire ;
- le soutien au recrutement : le rapport TROENDLE-RICHEFOU-FAURE-MATRAS-BRAJEUX de 2018 mettait l'accent sur la nécessité d'un « *choc de recrutement* ». Cet objectif est maintenu par la FNSPF qui évoque l'ambition de faire passer l'effectif total des SPV d'environ 200 000 aujourd'hui à 250 000 d'ici 2050⁵⁸. Sans doute difficile à atteindre dans le contexte sociétal contemporain, le projet demeure essentiel pour faire face à la sollicitation opérationnelle et pour absorber, dans des conditions financièrement acceptables, une part au moins des efforts à réaliser sur la réduction des volumes de garde postée des volontaires. Ainsi, 50 000 SPV supplémentaires qui effectueraient une moyenne de 300 heures annuelles de garde, les maintenant à l'abri de la DETT, assureraient 15 millions d'heures, soit près du double du stock d'heures excédant aujourd'hui le seuil maximum recommandé de 600 heures annuelles. Cette promotion du recrutement apparaît ainsi comme une orientation réellement prioritaire et peut être conjuguée avec un fort assouplissement des conditions de l'engagement (cf. Partie 1), sur le modèle américain, et avec le développement de l'engagement différencié⁵⁹ qui permet à de nouveaux volontaires d'exercer les missions qui conviennent à leurs aptitudes ;
- la sauvegarde du maillage territorial : l'IGA notait, en 2022, que « *le maillage des CIS intégrés aux SDIS a connu, depuis la départementalisation, une adaptation se traduisant par une diminution d'environ 600 centres (mais diminution de 2 700 centres si on inclut les centres de première intervention non intégrés), tout en maintenant un réseau proche de 5 000 centres* ». Le resserrement du maillage territorial conduit à la création de centres plus importants, effectuant davantage de sorties quotidiennes et couvrant des secteurs plus étendus, caractéristiques qui deviennent rapidement incompatibles avec l'astreinte : le SPV ne peut pas être mobilisé à répétition à partir de son lieu d'astreinte ; ses temps de trajet pour rejoindre le centre augmentent, tout comme les temps de route entre le centre de secours et le lieu d'intervention. Cette évolution conduit à la mise en place de la garde postée, avec les difficultés rencontrées aujourd'hui. Après des années de « rationalisation » des implantations, le maintien du maillage territorial, avec ses « petits centres volontaires », apparaît ainsi souhaitable et cohérent avec une proximité attendue des sapeurs-pompiers, « *dernier recours* »⁶⁰ sur le territoire ;

⁵⁷ Cf. Annexe 4.

⁵⁸ Objectif annoncé par le Président de la FNSPF lors de son congrès annuel de Nancy, en 2022. L'objectif d'une progression de l'effectif de 10 %, soit 20 000 SPV supplémentaires d'ici 2027, y est évoqué par le ministre de l'intérieur.

⁵⁹ L'encouragement à l'engagement différencié est une des mesures prévues au plan d'action 2019-2021 pour le volontariat. L'engagement différencié est notamment fondé sur des dispositions remontant à 2000 et à 2013 permettant une formation initiale adaptée aux missions effectivement confiées aux volontaires.

⁶⁰ L'expression « *les pompiers, dernier recours en cas de détresse* » traduit ce qui est ressenti à la fois comme un honneur et comme une charge, notamment dans les secteurs les moins peuplés.

- l'encouragement aux activités bénévoles : historiquement prépondérant dans le volontariat sapeur-pompier, le bénévolat n'est plus le mode normal d'exercice de l'activité, mais il subsiste de façon notable à travers au moins trois pratiques : comme on l'a évoqué, celle des SPV des corps communaux non intégrés aux SIS ; ensuite, également souligné, avec l'engagement des chefs de centres volontaires particulièrement impliqués dans leur commandement ; enfin, il faut y insister, à travers une multiplicité d'occasions de présence au service qui ne font pas l'objet d'une comptabilisation ni d'une indemnisation, mais qui traduisent l'attachement du volontaire à son centre de secours qui demeure un des fondements de l'engagement ;
- le travail sur l'indemnisation et sa décorrélation d'avec l'activité : la perception d'une forme de rémunération, en contrepartie des prestations effectuées, est un des critères de la notion européenne de « travailleur ». La réflexion sur l'indemnisation est évoquée notamment par l'ANDSIS. Plusieurs services se sont engagés dans des exercices de ce type, portant à ce stade essentiellement sur la disponibilité déclarée.

Recommandation n°8 : Plusieurs chantiers généraux liés à l'organisation et au fonctionnement des SIS ont une incidence directe sur la pérennité du modèle de volontariat et doivent donc être poursuivis, en particulier la maîtrise de l'activité, l'ouverture du recrutement et la sauvegarde du maillage territorial.



2.4 Autour d'analyses mieux partagées, l'intervention régulatrice de l'Etat est nécessaire et attendue

Les consultations effectuées dans le cadre de la présente mission font ressortir un consensus sur l'opportunité d'une intervention régulatrice de l'Etat (2.4.1) dont on peut préciser les contours (2.4.2) tout en clarifiant la suite possible de la « piste européenne » (2.4.3).

2.4.1 Avec des motivations différentes, un consensus des partenaires qui se renforce pour une intervention de l'Etat

Conformément à sa lettre de commande, la mission a sollicité les partenaires institutionnels et sociaux des SIS. Avec des formulations parfois différentes, leurs appréciations traduisent une convergence des analyses et une attente de l'intervention de l'Etat.

2.4.1.1 Les collectivités qui financent les SIS ainsi que les présidents de la Conférence nationale des SIS (CNIS) et du Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires (CNSPV) mettent l'accent sur la sauvegarde du modèle français

Les associations représentant les départements (Départements de France) et les communes (Association des maires de France - AMF) ont été consultées principalement avec la rencontre de leurs élus référents pour les services d'incendie et de secours.

Ces consultations font ressortir une appréciation partagée sur une menace qui était connue et sur laquelle « *on a vraiment trop attendu* ». Les élus font valoir qu'un effondrement de ce système imposerait une transformation très profonde de l'organisation des secours, imposant une révision des missions des services, financièrement insupportable.

Face à cette menace, l'objectif doit être de protéger le système français – désigné à juste titre comme « *l'exception française* » – c'est-à-dire une organisation faisant une large place à l'engagement citoyen. Protéger ce système, c'est faire en sorte qu'il ne soit pas attaquant et travailler sur les grands objectifs de soutien au volontariat : accroître significativement les effectifs SPV, assurer dans certains services un rattrapage du recrutement de sapeurs-pompiers

professionnels, maîtriser l'activité en lien avec les partenaires du secteur sanitaire et travailler à la meilleure acceptabilité du volontariat avec les employeurs des SPV.

Départements de France rappelle sa position de principe après la décision du tribunal administratif de Strasbourg, du 24 mai 2023 : « *les sapeurs-pompiers volontaires, pour la pérennité du système, ne peuvent pas être considérés comme des travailleurs* »⁶¹.

Dans le même esprit, les présidents de la CNIS et du CNSPV font valoir la contribution et la disponibilité de leurs instances respectives dans le débat sur la DETT et la protection du système français. Le président de la CNIS indique que les Conclusions du Conseil, en 2022, ont « *allégé la pression* » au sujet de la DETT. Mais le danger est réel et il faut « *sauvegarder le modèle* ». Les pistes suivantes sont évoquées :

- encadrer les gardes postées qui constituent un problème bien identifié : volume horaire à définir avec des temps de repos de sécurité entre les différentes activités (avec possibilité de contrôle) ; mais on ne peut supprimer la garde postée et une réflexion est à engager sur sa durée ;
- travailler avec les employeurs : mieux les indemniser et éviter les missions contestables ; mieux utiliser sans doute les télétravailleurs qui constitueraient une « *cible de disponibilité* » ;
- adapter le maillage des centres de secours à chaque territoire ;
- continuer à travailler sur la durée moyenne d'engagement.

2.4.1.2 La Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)

Par un communiqué conjoint avec l'ANDSIS, du 15 juin 2023, la FNSPF a réaffirmé sa position : « *Non : le volontariat sapeur-pompier n'est pas un travail !* ». Cette réaction à la décision du tribunal administratif de Strasbourg du 24 mai, rappelle les grandes lignes de l'analyse faite par la Fédération :

- « *la décision du tribunal (...) n'impacte nullement l'exercice du volontariat sous astreinte qui représente les trois quarts du temps de disponibilité* » des SPV ;
- « *le recours aux gardes postées est aujourd'hui nécessaire pour permettre au volontariat de se pérenniser et de se développer en zones urbaines* » ;
- « *la vigilance de tous est nécessaire pour aménager au mieux les activités du volontariat* » ;
- il n'y a « *pas d'alternative soutenable à notre modèle hybride de secours, basé sur la complémentarité entre sapeurs-pompiers professionnels, dont les recrutements doivent se poursuivre, et volontaires, sauf à envisager une dégradation inacceptable du niveau de protection des populations* ».

La FNSPF souligne les impératifs opérationnels et les différents types d'exercice du volontariat pour y faire face : intérêt de la garde postée en zone urbaine, expression de la citoyenneté et vivier de futurs professionnels ; astreinte irremplaçable dans les secteurs ruraux ; renforts également impératifs pour monter en puissance lors des périodes de forte sollicitation et face à l'évolution des risques. La Fédération partage également « *la volonté de préservation de la santé et de la sécurité des sapeurs-pompiers volontaires* ».

2.4.1.3 L'association nationale des directeurs des SIS

Les responsables de l'ANDSIS ont exprimé leur forte préoccupation sur cette question depuis au moins une dizaine d'années. L'ANDSIS estime qu'il ne faut pas cacher un problème encore parfois mal connu (c'est un « *iceberg* », avec sa face cachée) qui met en cause le modèle de sécurité civile. Les menaces plus particulièrement identifiées portent sur :

⁶¹ Communiqué DF du 7 juin 2023.

- les gardes, qui transforment le fonctionnement du volontariat et la psychologie des volontaires et distendent le lien des SPV avec leur territoire. Pour autant, la croissance de la sollicitation opérationnelle conduit à un processus de professionnalisation lorsqu'on passe des seuils au-delà desquels l'astreinte n'est plus pertinente ;
- la question du cumul des activités volontaires et des obligations professionnelles des SPV, le manque de repos que la succession de ces activités peut occasionner et ses conséquences potentielles en termes d'accidents ; en faisant porter la responsabilité dans ce domaine sur le sapeur-pompier, la Charte du SPV n'est sans doute pas complètement réaliste (le suivi de l'activité professionnelle de chaque SPV par les SDIS l'étant encore moins) ;
- les saisonniers sous statut SPV, sollicités de façon intense durant leur engagement et dont le renfort apparaît indispensable dans des départements où l'activité nécessite une mobilisation exceptionnelle pour faire face à un afflux de population (secteurs touristiques, plages) et à des risques spécifiques également temporaires (feux de forêts qui nécessitent d'importants dispositifs préventifs dédiés).

Pour autant, l'analyse doit être affinée :

- pour un bon nombre de services (peut-être jusqu'à la moitié), l'application de la DETT n'aura pas de conséquences significatives, essentiellement parce qu'ils font face à une sollicitation « moyenne », qu'ils ont organisé une bonne complémentarité entre leurs centres de secours et qu'ils fonctionnent sous un régime d'astreinte ;
- par ailleurs, des services ont anticipé cette menace DETT en plafonnant l'activité de leurs SPV et en assouplissant les dispositions de leurs règlements intérieurs (RI) et règlements opérationnels (RO) pour ce qui concerne l'astreinte.

L'ANDSIS identifie donc des pistes de travail suivantes :

- assouplir la définition de l'astreinte (voire changer son appellation), pouvant conduire à la suppression de la référence à un délai, prévoir la possibilité de retrait, veiller à une sollicitation raisonnable en astreinte, travailler sur le recours à la disponibilité déclarée le cas échéant suivant plusieurs niveaux ;
- inévitablement apporter une certaine limite à la garde postée des SPV et ne pas favoriser la création de situations socialement précaires en laissant des SPV s'installer dans un système de garde postée se rapprochant d'un quasi emploi ;
- réfléchir sur l'indemnisation, dans la perspective d'éviter un lien trop direct avec une activité ou une période particulière (dans une certaine mesure, décorrélérer l'indemnisation et la contrainte tout en maintenant une juste attractivité financière) ;
- veiller au maillage territorial, sa réduction excessive conduisant à une certaine professionnalisation et au passage à un régime de garde ;
- continuer à encourager le volontariat (il y a de la ressource, y compris en secteurs urbains) en veillant à « *donner du sens* » aux engagements et à la vie du volontaire.

2.4.1.4 Les organisations syndicales

Un entretien particulier a été réalisé avec chacune des organisations syndicales⁶² des SIS. Il convient de rappeler, en préalable, qu'il n'y a pas aujourd'hui de représentation syndicale spécifique des volontaires⁶³. Les organisations rencontrées représentent les sapeurs-pompiers professionnels et les agents publics des SIS, notamment les personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS). Dans certains cas les statuts de ces organisations ne prévoient pas l'adhésion des

⁶² Suivant la liste fournie par la DGSCGC. SUD le 28 juin à Lyon ; FO le 29 juin à Paris ; la CGT le 11 juillet à Paris ; Avenir Secours en visioconférence le 19 juillet ; la Fédération autonome SPP-PATS le 26 juillet à Paris ; le SNSPP le 26 juillet à Paris ; la CFTC le 27 juillet à Paris ; la CFDT le 7 septembre à Bourg-en-Bresse.

⁶³ La qualité de volontaire n'interdit pas l'existence d'une organisation syndicale spécifique. Toutefois, les quelques tentatives observées ces dernières années n'ont pas prospéré.

SPV qui ne sont pas des salariés. Pour autant, les syndicats indiquent qu'ils souhaitent travailler pour l'intérêt des services dans leur ensemble, y compris les SPV.

Les échanges que la mission a pu avoir avec les organisations syndicales ont été riches et denses. Sans être exhaustif, on peut en retenir les principales positions suivantes globalement partagées par les représentants syndicaux :

- l'issue des contentieux engagés sur le « temps de travail » ne fait pas de doute : la DETT devra être appliquée aux SPV. Cette certitude juridique s'étend à la « piste européenne » (cf. 2.4.3 ci-après) : la directive ne sera pas révisée et d'ailleurs les syndicats s'y opposeraient. Les occasions – en principe tous les cinq ans – de réviser la DETT n'ont pas abouti et le dispositif est maintenant fixé ;
- la sécurité des SPV (et des personnes qu'ils côtoient) est un fondement majeur de la position syndicale, qu'il s'agisse de l'application de la directive ou, en matière d'organisation interne des services, de la vigilance à renforcer sur le respect des repos de sécurité ;
- sur les différentes activités : la garde postée, la formation, les contrats de SPV saisonniers constituent du temps de travail ; l'analyse est plus nuancée sur les astreintes qui relèveraient également du temps de travail en fonction de l'importance qu'elles peuvent prendre dans l'activité globale des SPV et de l'intensité de la sollicitation opérationnelle durant ces astreintes. Les représentants syndicaux dénoncent des « dérives » qui transforment le volontariat en « *quasi professionnalisation* » : temps d'activité élevés, en particulier en garde postée ; activités enchaînées « non-stop », notamment dans le cadre des contrats sous statut SPV ; niveaux minimaux d'activité parfois imposés pour les astreintes et les gardes ; abus des missions administratives et techniques qui ne relèvent ni de la garde ni de l'intervention ;
- enfin, pour la mise en œuvre de la directive, un consensus se dégage autour du plafond de 2 256 heures par personne et par an, comprenant les activités professionnelles et les activités des SPV considérées comme relevant du temps de travail - c'est-à-dire les 1 607 heures de la durée légale du travail auxquelles s'ajoute la marge de manœuvre autorisée par la directive et permettant de la porter à 2 256 heures. Un SPV exerçant une activité professionnelle pourrait ainsi consacrer de l'ordre de 650 heures à son engagement ce qui nécessitera des efforts et des recrutements ;
- en pratique, il faudra du « *temps pour progresser* » faire évoluer un modèle souvent présenté comme « *à bout de souffle* ».

2.4.2 Orientations, réglementation et appui

Les consultations des partenaires institutionnels et sociaux font ainsi apparaître une convergence des analyses sur les points clés du problème du temps de travail des volontaires : la légitime recherche d'amélioration de la sécurité, la maîtrise du recours à la garde postée, la révision des engagements saisonniers sous statut SPV, le besoin de renforcer les effectifs à la fois professionnels et volontaires et la maîtrise de l'activité globale pour ne pas compromettre un modèle d'organisation d'ores-et-déjà au bord de la rupture et lui permettre de continuer à répondre aux besoins de la population.

Sur les moyens pour traiter cette situation, une nuance apparaît quant aux outils à mettre en place : si l'engagement de l'Etat est unanimement souhaité, celui-ci doit-il réglementer ou plus simplement fixer des orientations ?

Les syndicats sont apparus clairement en faveur d'une réglementation, de règles nationales impératives et précises : transposition de la DETT et reconnaissance du travail constitué par certaines activités des SPV. Pour les élus et responsables des SDIS, ⁶⁴ des règles devraient être

⁶⁴ Dans son communiqué du 7 juin 2023, consécutif à la décision du tribunal administratif de Strasbourg du 24 mai, DF indiquait que « les besoins des différents territoires doivent s'apprécier localement et ne sauraient être convenablement pris en compte par une réglementation nationale trop rigide ». Mais l'approfondissement de cette position montre aussi que les responsables des services doivent pouvoir s'appuyer sur une règle (ou pouvoir la dénoncer...).

établies pour la limitation de certaines activités (fixation de seuils). La fixation de ces règles au niveau national aurait l'avantage de la clarté et garantirait une application effective. L'encadrement à organiser devrait comporter au moins une partie réglementaire permettant le contrôle et la sanction (CNIS, DF).

Toutefois, l'adaptation des services aux règles à venir pourra être plus ou moins aisée, tributaire de leur situation financière, de choix d'organisation historiques, etc. La nécessité de « *moduler* » et de laisser de la marge et du temps aux services, de prévoir une démarche progressive pour une évolution qui sera difficile et coûteuse « *pour sans doute au moins 20 % des services* » est ainsi soulignée par l'ANDSIS. De façon plus appuyée, la FNSPF souhaite « *faire confiance au principe de libre administration des collectivités locales et à la capacité de gouvernance des SIS* » ; elle se prononce donc pour « *des directives nationales souples et adaptées* ».

Recommandation n°9 : Orientations et réglementation devraient être combinées : réglementation pour les repos, la sécurité, la définition de la disponibilité ; plutôt des orientations pour la définition des temps d'activité et les seuils en volume horaire qui relèvent des documents internes aux SIS. Un accompagnement financier sera sans doute nécessaire et pourrait être conditionné à la mise en place de ces mesures.

2.4.3 Un flou préjudiciable demeure sur la poursuite de la « piste européenne »

Face aux conséquences potentielles d'une application de la DETT, la « piste européenne », c'est-à-dire ce qui peut être entrepris avec l'Union pour une révision ou adaptation de la réglementation en tant qu'elle touche au moins aux sapeurs-pompiers, est emblématique des incertitudes et des incompréhensions qui caractérisent l'ensemble du dossier du temps de travail des volontaires. La « piste européenne » comprend deux variantes :

- une révision de la directive de 2003, visant à exclure de son champ certains services – c'est la position affirmée notamment par le rapport de la mission Volontariat-sapeurs-pompiers de 2018, suivant immédiatement la jurisprudence MATZAK ;
- la préparation d'une directive nouvelle protégeant spécifiquement l'engagement citoyen.

La pertinence de cette « piste européenne » fait l'objet d'appréciations divergentes de la part des partenaires institutionnels et sociaux français :

- les syndicats et certains responsables de l'administration estiment que les textes européens ne seront ni revus ni complétés, la norme européenne ainsi présentée pouvant alors apparaître à des publics moins avertis comme lointaine et irréformable ; les arguments avancés tiennent au constat de la non-révision de la directive à ce jour ainsi qu'à une supposée indifférence, voire une hostilité, des Etats membres dont les modèles d'organisation⁶⁵ ne seraient pas remis en cause par la DETT ; s'agissant d'une directive spécifique sur l'engagement citoyen, il est objecté qu'il ne s'agirait pas d'une attribution de l'Union ;
- les partenaires institutionnels et professionnels tendent plutôt à poursuivre cette « piste européenne ». Le président de la FNSPF a ainsi confirmé, dans son discours devant le congrès fédéral de Toulouse, le 7 octobre 2023, l'actualité de la revendication d'une évolution du droit européen : « *Dans l'attente d'une directive destinée à protéger et promouvoir l'engagement citoyen au sein de l'Union européenne, qui constitue, nous persistons à le penser, la solution, nous demandons le soutien de tous : élus locaux et nationaux (...) pour porter, en 2024, une telle initiative auprès de la Commission* ».

Deux séries de démarches auprès de l'Union européenne doivent en effet être rappelées :

- dans un premier temps, entre 2018 et 2020, des autorités françaises ont interrogé la Commission sur les incidences de l'arrêt MATZAK pour les sapeurs-pompiers en France. A

⁶⁵ Cf. Annexe 4.

une lettre du Président du Sénat, le Président de la Commission européenne a ainsi répondu, le 14 décembre 2018 : « *il ne nous semble pas aisé ni opportun d'envisager une révision de la directive (...) ou toute autre initiative législative complémentaire, même ciblée.* » En octobre 2020, le commissaire européen chargé de l'emploi et des droits sociaux a répondu à une lettre du ministre français de l'Intérieur en rappelant l'objectif « *d'assurer la protection de la santé et de la sécurité des sapeurs-pompiers volontaires et d'éviter que le statut de volontaire ne puisse être utilisé pour éluder le droit du travail* ». Il a ensuite procédé à un commentaire des conditions d'application de la directive et de la jurisprudence de la CJUE en indiquant par exemple que chaque cas d'espèce doit être examiné en fonction de ses caractéristiques propres (ce qui est une évidence), ou encore que la notion de travailleur à retenir est propre au droit de l'Union qui en définit les critères. On retient un commentaire potentiellement intéressant pour la situation française, relatif aux indemnités liées aux prestations accomplies par les « travailleurs » qui doivent présenter « *un caractère rémunérateur de nature à lui procurer un avantage matériel et lui assurent sa subsistance.* » Cette observation confirme l'intérêt de la piste de réflexion sur les modalités de l'indemnisation.

- dans un second temps et compte tenu de la persistance de l'inquiétude sur la pérennité du modèle national, la présidence de l'Union européenne, exercée par la France au premier semestre 2022, a permis l'adoption de conclusions de Conseil encourageant les acteurs de la société civile, notamment les volontaires, à s'impliquer dans la résilience face au changement climatique.

Encadré n° 8 : Les conclusions du Conseil relatives à l'action de la protection civile face au changement climatique

Ce texte évoque la nécessaire résilience face aux crises à venir et souligne que « *la participation du public et des volontaires (...) contribue (...) à la mise en œuvre des valeurs et principes fondamentaux de l'Union* ». Le Conseil invite les États membres à travailler à « *la disponibilité de capacités suffisantes destinées à faire face aux risques (...) tels que les incendies de forêts et les inondations* », à « *renforcer les organisations de volontaires en tant que partie intégrante de la protection civile* » et apportant une « *participation active à des actions et des dispositifs (...) en matière de réponse aux catastrophes* ». Surtout, le Conseil invite la Commission à « *promouvoir davantage (...) l'engagement de la société civile dans (...) la réponse opérationnelle* » notamment en « *favorisant toute initiative de volontariat en matière de réponse aux catastrophes (...)* ».

Si elles ne constituent pas la réforme de la directive de 2003 souvent réclamée en France, ni même l'équivalent d'une directive spécifique sur l'engagement, ces conclusions du Conseil marquent une prise de position européenne en soutien de celui-ci dans le domaine de la sécurité/protection civile et, à ce titre, elles ont été bien accueillies par les partenaires institutionnels et professionnels français.

Les conclusions du Conseil peuvent sans doute infléchir l'attitude et l'action des autorités européennes à l'avenir sur ce sujet. Pour autant, elles n'entraînent pas de changement direct dans l'ordre juridique et elles insistent sur une contribution volontaire parmi d'autres au traitement de catastrophes liées au changement climatique alors que l'engagement volontaire des sapeurs-pompiers français s'inscrit dans une perspective plus large : il constitue la composante majeure du secours quotidien au profit de la population.

Une incertitude persiste donc, qu'il conviendrait de dissiper, sur les perspectives d'évolution du droit européen et sur la position française à cet égard. Pour nombre d'interlocuteurs rencontrés par la mission la situation n'est pas claire et demeure incomprise.

Recommandation n°10 : La « piste européenne » mérite d'être poursuivie et surtout clarifiée.

CONCLUSION

L'enjeu d'une assimilation des sapeurs-pompiers volontaires à des travailleurs apparaît réellement considérable : mise en cause de la nature d'un des engagements citoyens les plus remarquables, mise en péril de la distribution des secours si l'astreinte du SPV devait être considérée comme du temps de travail et si la garde postée des SPV devait être trop réduite.

Des pistes existent pour mettre une bonne partie du système français à l'abri : précisions sur les règles de repos des volontaires, sanctuarisation de l'astreinte, une certaine limitation des temps d'activité vulnérables à la DETT. Il convient également de poursuivre les efforts de maîtrise de l'activité, de soutenir le recrutement des volontaires et de compléter, lorsque c'est nécessaire, les effectifs professionnels. La sauvegarde du « modèle français » est sans doute à ce prix.

Des évolutions plus importantes du « modèle » pourraient s'imposer, conduisant à des études dépassant le cadre de la présente mission, et portant notamment sur la notion de réserve opérationnelle ou sur certaines formes de professionnalisation à temps partiel adaptable aux périodes de sollicitation des services d'incendie et de secours.

Philippe SAUZEY
Inspecteur général
de l'administration

Jean-Claude SAMMUT
Inspecteur général (SPP)
Adjoint au chef de l'IGSC

Patrick MOREAU
Contrôleur général (SPP)
Inspecteur à l'IGSC

Pierre-Louis GAHERY,
Chargé de mission à l'IGSC

ANNEXES

Annexe n° 1 : Lettre de mission

**MINISTÈRE
DE L'INTÉRIEUR
ET DES OUTRE-MER**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Le Ministre

Paris, le
Réf.

Le ministre de l'Intérieur et des Outre-mer

à

Monsieur le chef de l'Inspection générale de l'administration

Objet : Lettre de mission relative à l'évolution du cadre d'exercice de l'activité de sapeur-pompier volontaire

Le volontariat de sapeurs-pompiers, composante essentielle du modèle de sécurité civile français, est au cœur des mutations qui traversent les services d'incendie et de secours (SIS). 197 800 sur près de 252 000 sapeurs-pompiers en activité sur l'ensemble du territoire, sont des volontaires

La sollicitation opérationnelle exceptionnelle de l'été 2022 a montré l'importance de la solidarité nationale et le rôle fondamental joué par les colonnes de renfort constituées de sapeurs-pompiers venus de toute la France.

Les modalités d'exercice de cet engagement citoyen sont définies par les articles L.723-3 à L.723-26 du code de la sécurité intérieure et R.723-1 à R.723-91 du même code, ainsi que par la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

Ainsi, toute personne, qu'elle soit ou non en activité et quelle que soit son activité professionnelle, peut devenir sapeur-pompier volontaire, sous réserve de satisfaire aux conditions d'engagement, au sein d'un centre d'incendie et de secours proche de chez elle ou de son lieu de travail.

L'activité de sapeur-pompier volontaire, qui repose sur le volontariat et le bénévolat, n'est pas exercée à titre professionnel mais dans des conditions qui lui sont propres. Ni le code du travail ni le statut de la fonction publique ne lui sont applicables, sauf dispositions législatives contraires.

Les sapeurs-pompiers volontaires effectuent notamment des gardes en centre de secours et des astreintes, en fonction de leurs disponibilités professionnelles ou personnelles et assurent ainsi 67% des heures d'intervention sur le territoire national, 36 % des gardes diurnes et 42 % des gardes nocturnes. 81 % des centres d'incendie et de secours sont ainsi exclusivement composés de volontaires. L'ancienneté moyenne des sapeurs-pompiers volontaires est de 11 ans et 7 mois (données 2021).

L'activité de sapeur-pompier volontaire ouvre droit à des indemnités horaires ainsi qu'à des prestations sociales et de fin de service. Ces indemnités ne sont assujetties à aucun impôt ni soumises aux prélèvements prévus par la législation sociale. Elles sont incessibles, insaisissables et cumulables avec tout revenu ou prestation sociale.

En outre, la loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991 modifiée relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas de maladie contractée ou d'accident survenu en service, assure à ces derniers une protection sociale comparable à celle dont bénéficient les sapeurs-pompiers professionnels.

L'évolution de l'environnement institutionnel, à travers le poids conjugué de la contrainte budgétaire touchant les services d'incendie et de secours et des effets de la « départementalisation » et le risque lié au droit européen d'une assimilation des sapeurs-pompiers volontaires à des travailleurs, nécessitent de veiller à la préservation du modèle français de sécurité civile.

Aussi, dès novembre 2020, j'ai demandé au préfet, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, d'engager un processus d'échanges et de concertation avec les SDIS, en transparence avec l'ensemble de la communauté des sapeurs-pompiers, sur l'analyse des pratiques du volontariat en vue de propositions partagées.

Cette démarche poursuivait le triple objectif de maintenir une organisation efficace des services d'incendie et de secours, de garantir leur capacité opérationnelle et de sécuriser notre modèle de volontariat au regard du droit de l'Union européenne.

Une première étape de consultation a permis d'identifier trois axes principaux :

- les temps d'activité, afin de caractériser ces différents temps d'activité en fonction du niveau de contrainte qu'ils impliquent ;
- les mesures et les actions managériales, afin de faire évoluer le statut qui consacre le lien de subordination, de poser les différentes modalités d'assouplissement de l'engagement ;
- les engagements spécifiques, afin de conforter le recours aux sapeurs-pompiers volontaires pour des besoins temporaires ou saisonniers par la seule voie contractuelle.

Afin de conforter cette démarche et d'engager des évolutions structurelles qui s'avèreraient nécessaires, je souhaite que l'inspection générale approfondisse ces travaux. La mission veillera à :

- évaluer les pratiques et les modalités de management des sapeurs-pompiers volontaires ; analyser l'éventuelle nécessité d'une évolution de l'activité pour assurer la pérennité des ressources et des différents types de volontariat, dans le respect de la libre administration, eu égard aux différentes organisations des temps de sollicitation ;
- déterminer si des mesures statutaires et réglementaires complémentaires seraient nécessaires au corpus actuel.

Vous associerez étroitement l'ensemble des acteurs concernés (les associations représentatives des collectivités territoriales, l'association nationale des directeurs départementaux des services d'incendie et de secours, la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, les partenaires sociaux). Vous pourrez vous appuyer sur les services de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises.

Vous voudrez bien nous remettre les conclusions de la mission dans un délai de 6 mois à compter de la signature de la présente lettre de mission.

Gérald DARM IÑ

Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées

Mission volontariat – Personnes rencontrées et consultées

DGSCGC

- Alain THIRION, préfet, directeur général, puis Julien MARION, directeur général
- Frédéric PAPET, inspecteur général de l'administration, directeur des sapeurs-pompiers (DSP)
- Isabelle MERIGNANT, sous-directrice de la doctrine et des ressources humaines (DSP)
- Emmanuel JUGGERY, inspecteur général (SPP), adjoint à la sous-directrice de la doctrine et des ressources humaines
- Anne LAMAIRE, colonel h. cl., chef du bureau des sapeurs-pompiers volontaires et de l'engagement citoyen
- Sébastien ALVAREZ, colonel, ancien chef du bureau des sapeurs-pompiers volontaires et de l'engagement citoyen
- Patrick ROUSSEL, administrateur de la base de données INFOSDIS (DSP)

ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE – AMF

- Bastien CORITON, maire de Rives-en-Seine, vice-président du CASDIS 76
- Thierry LAGNEAU, maire de Sorgues, vice-président du conseil départemental de Vaucluse, président du CASDIS 84

DEPARTEMENTS DE FRANCE – DF (OU ASSEMBLEE DES DEPARTEMENTS DE FRANCE – ADF)

- André ACCARY, président du conseil départemental de Saône-et-Loire
- Colonel (GN) Jean-Baptiste ESTACHY, chargé de mission

CONFERENCE NATIONALE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS – CNIS

- Olivier RICHEFOU, président de la CNIS, président du conseil départemental de la Mayenne

CONSEIL NATIONAL DES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES – CNSPV

- Christophe GUILLOTEAU, président du CNSPV, président du conseil départemental du Rhône

FEDERATION NATIONALE DES SAPEURS-POMPIERS DE FRANCE – FNSPF

- Jean-Paul BOSLAND, président
- Eric FLORES, vice-président, directeur du SDIS de l'Hérault
- Christophe MARCHAL, vice-président, en charge des affaires européennes et des relations internationales
- Guillaume BELLANGER, directeur de cabinet du président

ASSOCIATION NATIONALE DES DIRECTEURS ET DIRECTEURS-ADJOINTS DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS – ANDSIS

- Contrôleur général Stéphane Morin, directeur du SDIS 44, président
- Contrôleur général Jean-François GOUY, directeur du SDIS 56, membre du bureau
- Contrôleur général Eric GROHIN, directeur du SDIS 83, membre du bureau
- Colonel Louis-Marie DAOUDAL, directeur-adjoint du SDIS 35, membre du bureau

EXPERTS

- Colonel (SPP/ER) Jean-François SCHMAUCH

ORGANISATIONS SYNDICALES

SUD-SDIS NATIONAL

- Manu COULLET, secrétaire général
- Rémy CHABBOUH
- Guy FROMENT

CGT – COLLECTIF DES AGENTS DES SDIS

- Sébastien DELAVOUX
- Peter GURRUCHAGA

CFDT

- Sébastien BOUVIER

FORCE OUVRIERE

- Christophe SANSOU, Secrétaire général
- Nicolas CORNELOUP

FEDERATION AUTONOME SPP-PATS

- Xavier BOY, président fédéral
- André GORETTI, président départemental (Alpes-Maritimes)

AVENIR SECOURS

- Colonel h.c. Christophe AUVRAY, président

SYNDICAT NATIONAL DES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS ET DES PERSONNELS ADMINISTRATIFS, TECHNIQUES ET SPECIALISES DES SD(T)IS SNSPP-PATS

- Frédéric MONCHY, président national

CFTC – SAPEURS-POMPIERS ET AGENTS DES SDIS (SPA-SDIS)

- Anthony CHAUVEAU, président
- Mickaël BIBERON, secrétaire

CONSULTATIONS DANS LES DEPARTEMENTS

AIN – SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS 01)

- Contrôleur général Hugues DEREIGNAUCOURT, directeur départemental
- Lt-Colonel N. VENAILLE, chef du groupement des ressources humaines
- Commandant B. ROSSOW, chef du groupement territorial des Dombes
- Capitaine E. HERBE, référent volontariat

PAS-DE-CALAIS – SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS 62)

- Contrôleur général Philippe RIGAUD, directeur départemental
- Colonel Florent Courrèges, directeur départemental adjoint
- Lt-Colonel FOULON, chargé de mission du contrôle interne
- Lt-Colonel LOYER, chef du groupement des sapeurs-pompiers volontaires et de la citoyenneté
- Lt-Colonel DELGRANDE, chef du pôle prévention, prévision et opérations
- Médecin-Chef BRIEMANT, chef du pôle santé, sécurité, médical et qualité de vie au travail
- Lt-Colonel Marc LAURENT, président de l'Union départementale (et un de ses vice-présidents)

HAUT-RHIN – SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS 68)

- Colonel hors classe Patrice GERBER, directeur départemental
- Lt-Colonel Bruno DUCAROUGE, sous-directeur des territoires
- Lt-Colonel Guillaume TURCI, chef du groupement formation et activités physiques
- Lt-Colonel Martin KLEIN, président de l'Union départementale des sapeurs-pompiers (UDSP 68)
- Lt-Colonel Christophe MARCHAL, chef du groupement du développement du volontariat et de l'engagement citoyen
- Capitaine Gilles HIGELIN, chef de la compagnie et du centre de secours d'Altkirch
- Capitaine Steve BUECHER, chef du centre de secours de Soultzmatt
- Lieutenant Sébastien VONTRON, chef du centre de première intervention (CPI) de Ste-Croix-en-Plaine
- Lieutenant Yves TOURETTE, chef du CPI non intégré d'Horburg-Wihr
- Adjudant Frédéric MATZ, animateur de la commission volontariat de l'UDSP 68

RHÔNE – SERVICE DEPARTEMENTAL ET METROPOLITAIN D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDMIS)

- Zémorda KHELIFI, présidente du CASDMIS
- Contrôleur général Emmanuel CLAVAUD, directeur du SDMIS
- Colonel Laëtitia DIDIER, directrice-adjointe du SDMIS
- Lt-Colonel Dominique DREVET, directeur des ressources humaines, SDMIS
- Maud MASSARDIER, directrice des affaires financières, SDMIS
- Alain PIERRE, chef du groupement des affaires juridiques, SDMIS

SAONE-ET-LOIRE – SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS 71)

- André ACCARY, président du conseil départemental, président du CASDIS
- Yoann CHARLOT, directeur de cabinet du président du conseil départemental
- Colonel Frédéric PIGNAUD, directeur départemental du SDIS 71
- Colonel Emmanuel VIDAL, directeur-adjoint du SDIS 71

SEINE-MARITIME – SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS 76)

- Bastien CORITON, maires de Rives-en-Seine, vice-président du CASDIS 76
- Colonel h.cl. Stéphane GOUZEC, directeur du SDIS 76
- Lt-colonel Fabrice CAUMONT, chef du groupement de l'engagement volontaire et citoyen, SDIS 76
- Colonel Rémy WECLAWIAK, directeur départemental adjoint
- Capitaine François COLLEMANT, adjoint au chef du groupement de l'engagement volontaire et citoyen
- Capitaine Emmanuel MENDY, Chef du service de développement du volontariat
- Les sapeurs-pompiers volontaires du centre de secours de Caudebec-en-Caux

VAUCLUSE – SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS 84)

- Thierry LAGNEAU, maire de Sorgues, vice-président du conseil départemental, président du CASDIS
- Colonel h.cl. Jérôme SOTTY, directeur départemental par intérim
- Médecin colonel Jean-Marc SAGUE, médecin-chef
- Lt-colonel Simon MARION, chef du pôle ressources
- Lt-colonel Hervé JULLIEN, chef du pôle métier
- Lt-colonel Gilles DOPIERALA, chef du groupement des ressources humaines
- Capitaine Sébastien HEMON, chef du service de la gestion des SPV
- Commandant (SPV) Stéphane RABAGLIA, président de l'union départementale des sapeurs-pompiers

AUTRES PAYS

BELGIQUE –

- Colonel Marc DUVIVIER, commandant de zone, Hannut
- Philippe FILLEUL, commandant de zone, Wavre

LUXEMBOURG – CORPS GRAND-DUCAL D'INCENDIE ET DE SECOURS

- Claude FRANTZEN, directeur administratif et financier
- Sabrina LEYENDECKER, chargée de projets, département changement, innovation & projets

Annexe n° 3 : Questionnaire adressé aux SIS



**Inspection générale
de l'administration**

**Inspection générale
de la sécurité civile**

Paris, le 27 juillet 2023

Enquête « flash » IGA-IGSC sur l'activité des SPV

Destinataires : Madame et Messieurs les Directeurs départementaux des services d'incendie et de secours

Conformément à la commande du Ministre de l'Intérieur et des Outre-mer, l'Inspection générale de l'administration (IGA) et l'Inspection générale de la sécurité civile (IGSC) mènent une étude sur les modalités d'organisation de l'activité des sapeurs-pompiers volontaires au regard des évolutions tant sociologiques que juridiques qui touchent le volontariat.

Pour fonder les réflexions à venir sur des données objectives, il apparaît souhaitable de quantifier, dans toute la mesure du possible, l'importance relative des différentes positions d'activité des SPV en distinguant en particulier la garde postée, l'astreinte et les renforts.

Dans cette perspective, nous vous serions extrêmement reconnaissants de bien vouloir remplir la fiche ci-jointe, volontairement limitée à une page et conçue pour être la plus simple possible, avec les données que votre système de gestion vous permet d'extraire. Nous avons bien conscience de la charge de travail administratif qui pèse sur vos services, mais l'enjeu apparaît déterminant pour le fonctionnement des SDIS et nous avons besoin de vous !

Un retour pour le lundi 21 août serait très apprécié, aux deux adresses suivantes :

philippe.sauzey@iga.interieur.gouv.fr

dgscgc-secretariat-inspection@interieur.gouv.fr

Pour toute question : Philippe Sauzey (IGA) : 06 74 41 53 87 et mail ci-dessus, et Jean-Claude Sammut (IGSC) : 06 17 43 19 05.

Merci pour votre contribution qui sera déterminante pour éclairer les débats à venir.

Philippe SAUZEY
Inspecteur général de
l'administration

Jean-Claude SAMMUT
Inspecteur général
Adjoint au Chef de l'IGSC

Patrick MOREAU
Contrôleur général
Membre de l'IGSC

IGA - IGSC

SD/TIS de.....

Organisation de l'activité des SPV

Au 31/12/2022 pour les effectifs et sur la base de toute l'année 2022 pour les cumuls

Organisation du service

Nombre de centres d'incendie et de secours (CIS) du corps départemental :

Nombre de CIS dont les SPV n'effectuent aucune garde postée sur place (hors renforts saisonniers ou ponctuels ou gardes ponctuels) :

Effectifs SPV (y compris double statut) et gardes postées

- Effectif total SPV :

- Effectif SPV n'effectuant aucune garde postée :

Effectif SPV effectuant des gardes postées (tableau ci-dessous, année 2022)

Nombre d'heures effectuées individuellement	SPV (hors SSSM)		SPV du SSSM*	
	Effectif SPV concerné	Nombre total d'heures effectuées par l'effectif concerné	Effectif SPV du SSSM concerné	Nombre total d'heures effectuées par l'effectif concerné
De 1 h à 200 h				
De 201 h à 400 h				
De 401 h à 600 h				
De 601 h à 800 h				
De 801 h à 1 000 h				
Plus de 1 000 h				

*Si la différenciation est possible

Type de garde pratiquée par les SPV du SD/TIS (12 h, 24 h, autre - tableau ci-dessous)

Type de gardes	G 24 seule	G 12 seule	Mixtes 12/24	Autres
Nombre de SPV				

Astreinte indemnisée / disponibilité (disponibilité déclarée et astreinte non indemnisée)

	Délai max fixé pour rejoindre le CIS ?	Localisation imposée ? (Lieu, périmètre, etc.)	Sortie possible sans validation hiérarchique ?	Indemnisation ? (Toutes formes d'indemnisation ou compensation)
Astreinte	Oui / Non / Délai :	Oui / Non	Oui / Non / Préavis	Oui / Non
Disponibilité				

- Nombre total des heures d'astreinte des SPV sous contrainte de délai, en 2022 :

Double statut (SPV exerçant également en tant que SPV dans le département)

- Effectif total SPP : Effectif SPP concerné par le double statut :

- Nombre total d'heures de garde postée effectuées en tant que SPV :

Activités temporaires (saisonnières, renforts, plages) sous différents statuts

- Effectif concerné placé sous contrat SPV saisonnier : Heures totales effectuées :

- Effectif concerné sous contrat de travail (CDD) : Heures totales effectuées :

Fixation de seuils annuels individuels

- Nombre maximum d'heures de garde postée par SPV :

- Nombre maximum d'heures d'astreinte :

- Plafonnement annuel des indemnités horaires SPV (oui/non / nombre) ?

- Les règlements locaux fixent-ils un nombre minimal annuel d'astreintes et de gardes postées pour les SPV (oui et nombre / non, éventuellement exemples) ?

Remarques éventuelles :

Annexe n° 4 : Synthèse sur les systèmes européens d'organisation des secours et la place du volontariat au regard du « modèle français »

La défense du « *modèle français* » de sécurité civile et d'organisation des secours est régulièrement mise en avant dans les débats au sujet de la DETT. Les grandes lignes de ce modèle sont rappelées notamment dans *l'Engagement tripartite relatif à la consolidation et à la valorisation du modèle français de sécurité civile*, signé le 29 septembre 2015 entre l'Etat, l'Assemblée des départements de France et l'Association des maires de France et des intercommunalités. Sont plus particulièrement mis en avant :

- le principe d'une chaîne des secours marquée par « *trois équilibres* » : entre l'Etat et les collectivités locales ; entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ; entre la gestion du quotidien et les crises exceptionnelles ;
- une complémentarité des acteurs où les sapeurs-pompiers volontaires et les SIS tiennent une place très importante.

La comparaison du « *modèle français* » avec les organisations dans les autres pays – principalement pour l'Europe – n'est pas suivie par la DGSCGC (notamment par sa mission des relations internationales – MRI). Il s'agit d'une lacune qui nuit à la réflexion stratégique sur ce domaine. Les informations sont à rechercher auprès :

- de la FNSPF ;
- d'un expert reconnu au plan national et au-delà, le colonel (SPP-ER) Jean-François SCHMAUCH, auquel la mission adresse ses vifs remerciements pour la documentation qu'il a mise à sa disposition et pour les conseils prodigués. On reprend ci-après les tableaux qu'il a élaborés et qui font apparaître la forte sollicitation des sapeurs-pompiers français.

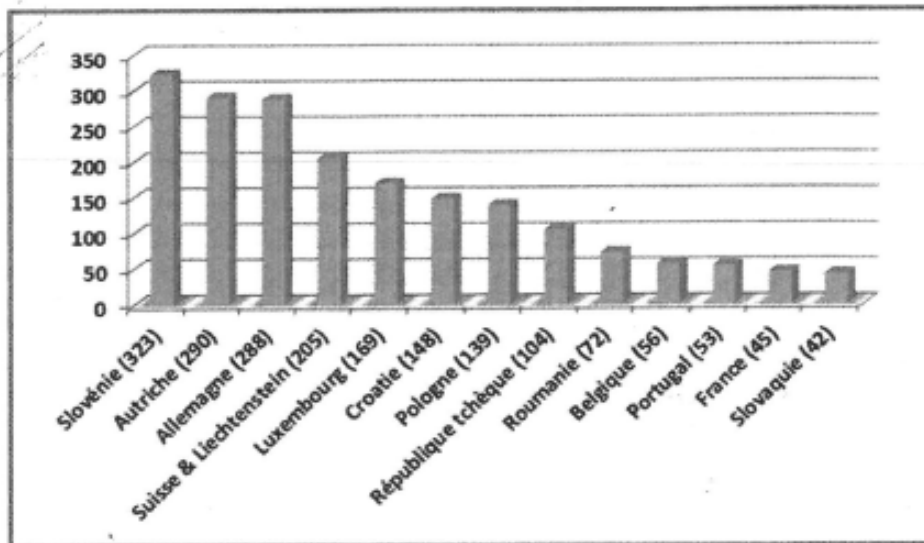
TABEAU 1
Les deux catégories de SIS opérant en Europe

	Pays dont les SIS reposent principalement sur des SP...	
	Volontaires	Professionnels à temps plein ou à temps partiel
Nombre de pays	13	17
Liste des pays	Allemagne, Autriche, Belgique, Croatie, France, Luxembourg, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie et Suisse incluant le Liechtenstein.	Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni et Suède.
Population globale défendue	263 930 000	256 190 000
Superficie globale en km²	1 915 710	2 832 610
SP :		
- Effectif global	2 600 200	294 230
- Professionnels (%)	163 100 (6,3)	148 850 (50,6)
- Volontaires (%)	2 437 100 (93,7)	62 900 (21,4)
- A temps partiel (%)		82 480 (28,0)
- SP/100 km ²	135,7	10,4
- SP/10 000 habitants	98,5	11,5

Source : colonel SCHMAUCH dans le n°1122 de la revue *Sapeurs-pompiers de France – Le Mag* (2019)

Graphique n°1

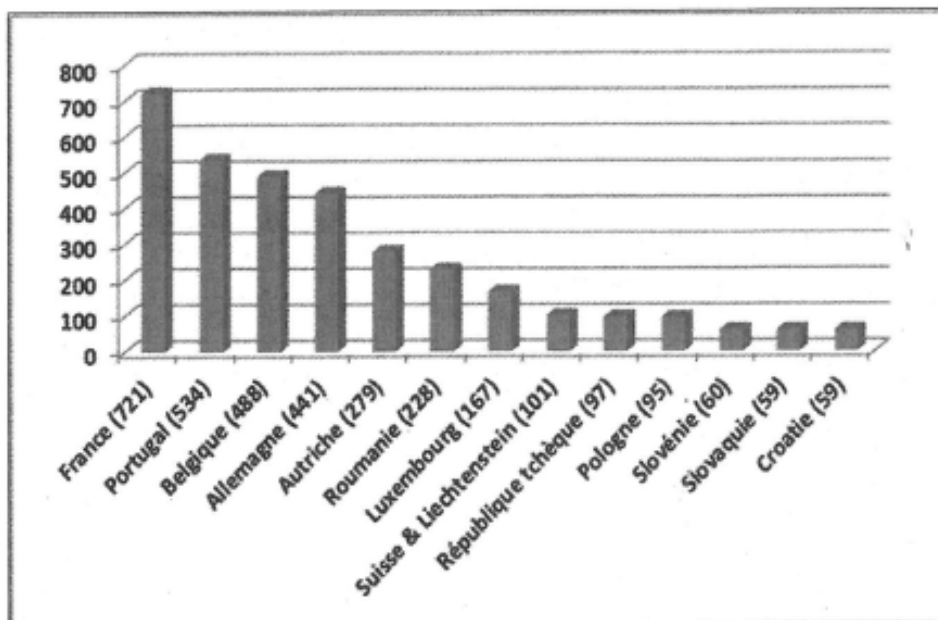
Ratio SP/100 km² mesurés pour les 13 pays
dont les SIS reposent principalement sur des SPV



Source : colonel SCHMAUCH dans le n°1122 de la revue Sapeurs-pompiers de France – Le Mag (2019)

Graphique n°2

Ratios Interventions/10 000 habitants mesurés
pour les 13 pays dont les SIS reposent principalement SPV



Source : colonel SCHMAUCH dans le n°1122 de la revue Sapeurs-pompiers de France – Le Mag (2019)

Sans pouvoir, dans le cadre de la présente mission, réaliser une présentation des différents systèmes européens (et au-delà), on retiendra que le « *modèle français* » apparaît plutôt comme une relative exception entre :

- un système de recours massif au volontariat sapeur-pompier, mais avec des missions moins étendues qu'en France ; l'exemple allemand illustre cette organisation avec près d'un million

de sapeurs-pompiers volontaires qui arment plus de 31 000 casernes mais qui, n'effectuant qu'une très faible part du secours à personne, ont une faible sollicitation, la charge opérationnelle moyenne apparaissant dix fois inférieure à celle des pompiers en France ;

- un système de professionnalisation plus poussée, avec l'exemple britannique et des pays nordiques (avec même une partie de pompiers relevant du secteur privé, au Danemark) ; ces professionnels, dont une part à temps partiel (« part time ») n'assurent pas, sauf exceptions, de secours médicalisé ;
- l'Autriche, parfois qualifié de « la Nation du volontariat » mais où les sapeurs-pompiers ne font pas de secours médical tout en disposant, pour les opérations de leur ressort, d'une réserve opérationnelle d'environ 60 000 volontaires.

Cette approche sommaire fait également ressortir qu'aucun pays n'est intégralement professionnalisé même si le volontariat connaît des difficultés. Les comparaisons devraient être approfondies en tenant compte de la diversité des missions relevant des SIS.

Annexe n° 5 : Situation et activité volontaire des double-statut

L'enquête réalisée à l'occasion de la présente mission couvre 37 959 sapeurs-pompiers professionnels (SPP), sur un effectif total de près de 42 000 (soit 90,4 %).

Sur l'effectif recensé par l'enquête, 20 389 SPP relèvent du double statut et sont donc comptabilisés également comme sapeurs-pompiers volontaires, représentant :

- 10,7 % de l'ensemble des SPV ;
- 53,7 % des SPP.

En 2022, ces double-statut ont effectué, en tant que volontaires, 2,44 millions d'heures de garde postée, soit 7,5 % de la GP des volontaires.

L'effectif de double-statut est variable suivant les SIS, de 5 % des SPP à 98 %, représentant 1 % des SPV jusqu'à 27 % au maximum :

- les plus fortes proportions se trouvent dans les SIS 06, 13, 32, 11, 77 ;
- les proportions les plus faibles dans les SIS 974, 53, 16, 10, 42, 08, 69 (SDMIS).

En valeur absolue, les heures de garde postée des double-statut sont les plus élevées dans les Yvelines (260 791 heures), puis en Seine-et-Marne (253 793 heures), puis dans les Bouches-du-Rhône (196 000 heures).

D'une façon générale, et conformément aux recommandations de plusieurs rapports, les SPP avec double-statut n'effectuent pas de garde postée volontaire dans le centre où ils sont affectés en tant que professionnels.

Annexe n° 6 : Sigles et abréviations

AMF	Association des maires de France
ANDSIS	Association nationale des directeurs des services d'incendie et de secours
CASDIS	Conseil d'administration du service d'incendie et de secours
CCDSPV	Conseil consultatif départemental des sapeurs-pompiers volontaires
CDD	Contrat à durée déterminée
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CIS	Centre d'incendie et de secours
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CNIS	Conférence nationale des services d'incendie et de secours
CNSPV	Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires
CSI	Code de la sécurité intérieure
DETT	Directive européenne relative au temps de travail
DF (ou ADF)	Départements de France
DGSCGC	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
FNSPF	Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France
GP	Garde postée
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGSC	Inspection générale de la sécurité civile
PATS	Personnel administratif, technique et spécialisé
POJ	Potentiel opérationnel journalier
RI	Règlement intérieur (du SIS)
RO	Règlement opérationnel (du SIS)
SDMIS	Service départemental et métropolitain d'incendie et de secours (Rhône)
SDACR	Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
SIS	Service d'incendie et de secours
SPP	Sapeur-pompier professionnel
SPV	Sapeur-pompier volontaire
SUAP	Secours d'urgence à personne