



...la proposition de loi

## PORTANT CRÉATION D'UN GROUPE DE VACATAIRES OPÉRATIONNELS ET ENCOURAGEANT LE VOLONTARIAT POUR FAIRE FACE AUX DÉFIS DE SÉCURITÉ CIVILE

S'inscrivant dans un mouvement de réflexion autour de la **modernisation de notre modèle de sécurité civile**, qu'illustre la tenue, depuis le printemps 2024, du « **Beauvau de la sécurité civile** », la proposition de loi n° 691 *rect. bis* (2023 – 2024) portant création d'un groupe de vacataires opérationnels et encourageant le volontariat pour faire face aux défis de sécurité civile, présentée par **Grégory Blanc** (GEST – Maine-et-Loire), ambitionne de répondre au « défaut d'opérationnalité » qui « guetterait »<sup>1</sup> les services d'incendie et de secours.

Pour ce faire, l'article unique de la proposition de loi vise à **expérimenter, pour une période de deux ans, la création de « groupes de vacataires opérationnels de sécurité civile »**. Ces groupes seraient composés de sapeurs-pompiers volontaires souhaitant s'investir davantage en souscrivant un contrat d'engagement pour la réalisation de gardes plus nombreuses, sur une durée maximale de soixante jours par an. Comme l'illustre le terme de « vacataires » qui s'apparente davantage au monde professionnel qu'au volontariat, il s'agit ainsi de créer un **statut hybride, à mi-chemin entre le statut de sapeur-pompier professionnel et celui de volontaire**.

Estimant que cette expérimentation n'était **ni utile en l'absence d'une réelle plus-value opérationnelle, ni opportune puisqu'elle créerait un troisième statut de sapeurs-pompiers semi-professionnels**, la commission a adopté, avec l'accord de l'auteur du texte, un **amendement de rédaction globale** présenté par son rapporteur, Jean-Michel Arnaud. En lieu et place de cette expérimentation, cet amendement confère une **base législative aux contrats saisonniers de sapeurs-pompiers volontaires** et **abroge des dispositions transitoires** du code général des collectivités territoriales, **devenues caduques**.

### 1. LES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES CONSTITUENT UN ROUAGE ESSENTIEL DU MODÈLE FRANÇAIS DE SÉCURITÉ CIVILE

Le modèle français de sécurité civile repose, de longue date, sur **le choix d'une « citoyenneté engagée en faveur d'un service public de proximité à coût maîtrisé »**<sup>2</sup>. Outre la création, par le législateur, de **réserves communales de sécurité civile** et de **réserves citoyennes des services d'incendie et de secours**, dont le développement est encore limité, ce choix organisationnel se traduit par la part majoritaire qu'occupent les sapeurs-pompiers volontaires au sein des forces de sécurité civile, aux côtés des 43 400<sup>3</sup> professionnels.

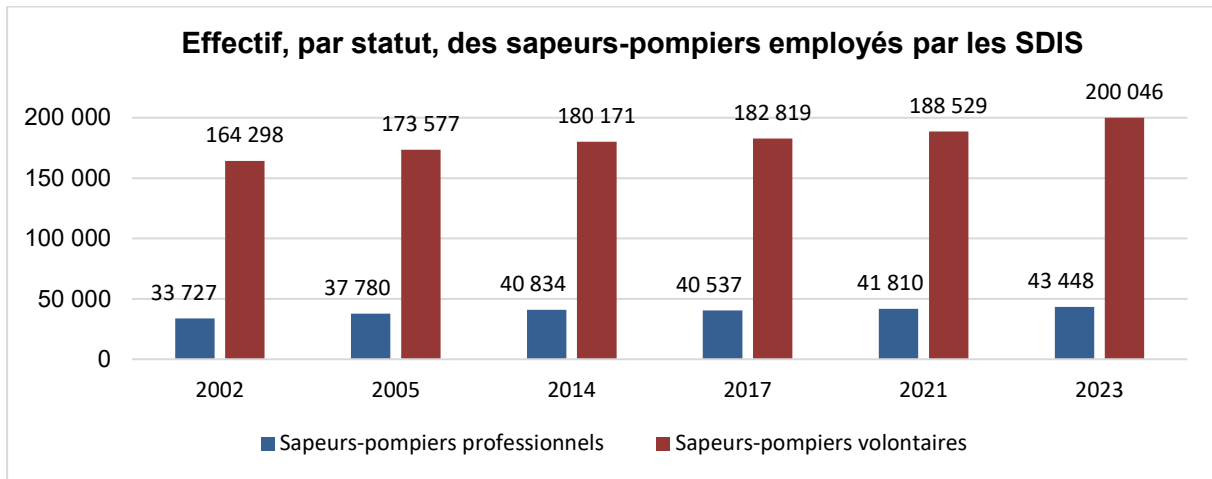
Ainsi, **les sapeurs-pompiers volontaires représentent près de 80 % des sapeurs-pompiers**. Le nombre de sapeurs-pompiers volontaires engagés auprès des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) a **franchi le seuil de 200 000 au cours de l'année 2023**<sup>4</sup>, soit 36 000 (+ 22 %) de plus qu'en 2002. Le franchissement de ce seuil, qui constituait un objectif fixé en 2013 par le président de la République, alors François Hollande, démontre que **le volontariat ne souffre pas d'une crise de vocations**.

<sup>1</sup> Selon l'exposé des motifs du texte.

<sup>2</sup> Rapport de la « *Mission Volontariat : sapeurs-pompiers, tous volontaires* » remis le 23 mai 2018 par Catherine Troendlé, vice-présidente du Sénat, Fabien Matras, député, Olivier Richefou, président du département de la Mayenne et de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, Éric Faure, président de la FNSPF, et Pierre Brajeux, vice-président du MEDEF, à Gérard Collomb, ministre d'État, ministre de l'intérieur.

<sup>3</sup> En 2023. Source : Les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2024, ministère de l'intérieur.

<sup>4</sup> *Ibid.*

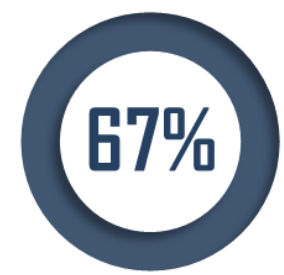


Source : commission des lois, d'après les données de la DGSCGC et de l'inspection générale de l'administration

Outre les effectifs *stricto sensu*, **le concours des sapeurs-pompiers volontaires à l'exercice des missions de la sécurité civile apparaît indispensable** au regard de la proportion des interventions qu'ils assurent : d'après les données de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), **les 200 000 sapeurs-pompiers volontaires assurent 67 % des interventions de la sécurité civile**, et même la quasi-totalité des interventions en zone rurale ou périurbaine. Cette force complémentaire apparaît d'autant plus essentielle que **la charge indemnitaire des sapeurs-pompiers volontaires ne représente que 20 % du budget des SDIS**.

En effet, **les sapeurs-pompiers volontaires ne sont pas une force d'appoint ponctuelle**, comme peuvent l'être les réserves militaires. Au contraire, ils « **exerce[nt] les mêmes activités que les sapeurs-pompiers professionnels** »<sup>1</sup>. Ils **assurent donc des astreintes, des gardes postées et bien évidemment des interventions**, pour lesquelles ils perçoivent une indemnité horaire – et non un salaire. Pour ce faire, notamment en cas de mobilisation par le préfet, la législation leur garantit des autorisations d'absence que l'employeur ne peut refuser « *que lorsque les nécessités du fonctionnement de l'entreprise ou du service public s'y opposent* »<sup>2</sup>.

Ce modèle apporte **une certaine souplesse d'organisation** aux SDIS, d'une part car les sapeurs-pompiers volontaires sont employés à l'échelle du département et ne sont donc théoriquement pas affectés à un seul centre d'incendie et de secours, ce qui a permis la mise en place « [d']*équipes mobiles* », d'autre part car les SDIS peuvent recourir, pour faire face à des périodes d'accroissement temporaire des risques, à **des contrats saisonniers**.



**des interventions  
des SDIS sont effectuées  
par les sapeurs-pompiers  
volontaires**

Cette souplesse d'organisation ne doit cependant pas masquer **les fragilités du volontariat**. En premier lieu, une difficulté résulte non pas du nombre mais de **la disponibilité des volontaires**, en particulier en semaine, les lieux de travail étant souvent éloignés du domicile. En second lieu, si la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne du 21 février 2018 dite « **Matzak** », qui assimile les astreintes à du temps de travail salarié, était appliquée en France, l'inspection générale de l'administration (IGA) a calculé que les SDIS devraient embaucher 22 000 sapeurs-pompiers professionnels supplémentaires, pour **un coût de 1,1 milliard d'euros**, soit 20 % du budget annuel des SDIS<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Article L 723-6 du code de la sécurité intérieure.

<sup>2</sup> Article L. 723-12 du code de la sécurité intérieure.

<sup>3</sup> Rapport de l'inspection générale de l'administration intitulé « Le financement des services d'incendie et de secours : réalisations – défis – perspectives » publié en octobre 2022.

## 2. LA CRÉATION DE GROUPES DE VACATAIRES OPÉRATIONNELS, UN PAS VERS LA SEMI-PROFESSIONNALISATION DES VOLONTAIRES

La proposition de loi est composée d'un **article unique** instituant une **expérimentation, pour deux ans, d'un « groupe de vacataires opérationnels »** au sein des services d'incendie et de secours de cinq départements « *particulièrement vulnérables* » choisis par le ministère de l'intérieur, sans que le critère de vulnérabilité soit défini ni qu'une condition de volontariat des départements soit imposée.

L'objectif de ces groupes de vacataires est précisé par l'exposé des motifs du texte et par les alinéas 4 à 7 et 9 de l'article unique. Il en ressort toutefois **une certaine confusion quant à la raison d'être de ces groupes**. En effet, le quatrième alinéa dispose que ces groupes auraient vocation à « *répondre à des situations d'urgence opérationnelle au sein de nos territoires* ». Or, l'exposé des motifs du texte et le neuvième alinéa de l'article unique évoquent une mobilisation « *de manière programmée* » pour **assurer « des gardes postées » dont le « champ de mission » serait « laissé à la libre appréciation » du SDIS**, ce qui, outre que cela est satisfait par la pratique actuelle du volontariat, ne correspond pas à la même temporalité que la « *situation d'urgence* » précitée.

Ces groupes seraient **placés sous l'autorité du préfet et du directeur départemental du service d'incendie et de secours**, les « *conditions matérielles* » de leur fonctionnement étant en parallèle définis « *avec* » le président du conseil d'administration du SDIS.

Les volontaires souhaitant devenir vacataires opérationnels devraient alors souscrire un contrat précisant **la durée maximale d'affectation, laquelle ne pourrait excéder soixante jours**. Seuls pourraient s'engager dans ces groupes les sapeurs-pompiers volontaires déjà en exercice et qui répondent aux conditions d'expérience et de formation requises dans le domaine de la sécurité civile. Les sapeurs-pompiers professionnels encore en activité seraient quant à eux explicitement exclus du dispositif. Il s'agit donc de **créer un statut intermédiaire entre le sapeur-pompier professionnel et le sapeur-pompier volontaire**, le dispositif prévu par le présent texte ne se substituant pas à ces deux statuts mais ayant théoriquement vocation à offrir, selon l'exposé des motifs du texte, une nouvelle « *possibilité pour les volontaires déjà sous contrat d'intensifier leur engagement* ».

Il convient de noter que **le texte ne précise pas quel serait le régime indemnitaire de ces vacataires**, le terme de vacataire s'appliquant d'ailleurs davantage à un professionnel qu'à un volontaire, ce qui pourrait laisser entendre que l'indemnité horaire du vacataire devrait être plus élevée que celle d'un sapeur-pompier volontaire classique.

**La remise de plusieurs rapports** est prévue par le texte pour apprécier le bien-fondé de cette expérimentation, en vue d'une éventuelle pérennisation.

## 3. LA COMMISSION A SOUHAITÉ DÉVELOPPER LES CONTRATS SAISONNIERS PLUTÔT QUE DE COMPLEXIFIER LE STATUT DES SAPEURS-POMPIERS CONTRE LEUR GRÉ

**La création, même expérimentale, de « groupes de vacataires opérationnels » n'est pas apparue pertinente à la commission**, puisque ces groupes de vacataires opérationnels n'apporteraient, par rapport aux pratiques actuelles du volontariat, **aucune plus-value opérationnelle aux SDIS**.

**La commission n'a pas, non plus, jugé la création de ces groupes opportune** puisque le choix des termes « *vacataires opérationnels* » **laisse entendre la création d'un statut hybride à mi-chemin de l'engagement professionnel et du volontariat**, une évolution qu'elle ne soutient pas à ce stade, d'autant moins qu'elle paraît manifestement contraire à la directive européenne sur le temps de travail du 4 novembre 2003 ayant justifié la jurisprudence Matzak. Conséquence de cette semi-professionnalisation implicite, le coût de ces vacataires, qui reposerait sur les SDIS et donc principalement sur les départements, serait particulièrement élevé : il atteindrait **10 000 à 20 000 euros par an et par vacataire**, selon l'association nationale des directeurs de services d'incendie et de secours (ANDSIS).

La commission a en outre pris acte de **l'opposition unanime des principales parties prenantes ainsi que des fortes réserves de la DGSCGC**, qui ont souligné **le risque réel de dénaturation du volontariat et l'illisibilité générée par la cohabitation de trois statuts**.

Par ailleurs, l'expérimentation proposée ne répond pas à la principale difficulté du volontariat, à savoir le manque de disponibilité des volontaires en semaine. Les inciter à effectuer plus de gardes postées en devenant semi-professionnels **ne résoudrait en rien ces difficultés de disponibilité**, sauf à demander aux volontaires d'effectuer un temps partiel explicite.

Cette déstabilisation du volontariat paraît d'autant moins souhaitable que sont attendues, d'ici peu, **les conclusions du Beauvau de la sécurité civile**. L'éventuelle création d'un troisième statut de sapeurs-pompiers aurait davantage sa place dans ce cadre d'ensemble.

C'est pourquoi **la commission a adopté l'amendement COM-1**, présenté par son rapporteur avec l'accord de l'auteur du texte, **qui supprime l'expérimentation** proposée initialement et lui substitue un nouveau dispositif.

Elle a en effet préféré **développer les contrats saisonniers des sapeurs-pompiers volontaires** qui s'engagent sur de courtes périodes pour répondre à des besoins opérationnels ponctuels, **en donnant plus de visibilité et en conférant une base législative à ces contrats**, qui sont actuellement régis en détail par des dispositions réglementaires.

Dans le même souci de lisibilité du droit applicable aux sapeurs-pompiers, le même amendement COM-1 **abroge des dispositions transitoires du code général des collectivités territoriales devenues inutiles**, trente ans après la départementalisation des services d'incendie et de secours. Cette abrogation a déjà été adoptée par la commission des lois et le Sénat en janvier 2024, dans le cadre de la proposition de loi n° 57 (2023 – 2024) *tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités locales*.

Réunie le 7 mai 2025, la commission **a adopté la proposition de loi ainsi modifiée**.  
Ce texte sera examiné en séance publique par le Sénat le **14 mai 2025**.

## POUR EN SAVOIR +

- Rapport de l'inspection générale de l'administration intitulé « *Le financement des services d'incendie et de secours : réalisations – défis – perspectives* » publié en octobre 2022 ;
- Résolution européenne n° 147 (2023 – 2024) du 26 juillet 2024 *visant à reconnaître la spécificité de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à renforcer le dispositif européen de protection civile* ;
- Les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2024, ministère de l'intérieur.



**Muriel Jourda**

Président de la  
commission

Sénateur

(Les  
Républicains)  
du Morbihan



**Jean-Michel Arnaud**

Rapporteur

Sénateur

(Union Centriste)  
des Hautes-Alpes

[Commission des lois](#)

Téléphone : 01.42.34.23.37

Consulter le [dossier législatif](#)