

N° 90

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 novembre 2014

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi de M. Roland COURTEAU et des membres du groupe socialiste et apparentés tendant à favoriser le **recrutement** et la **formation des sapeurs-pompiers volontaires**,*

Par M. Jean-Pierre SUEUR,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Bas, *président* ; Mme Catherine Troendlé, MM. Jean-Pierre Sueur, Jean-René Lecerf, Alain Richard, Jean-Patrick Courtois, Alain Anziani, Yves Détraigne, Mme Éliane Assassi, M. Pierre-Yves Collombat, Mme Esther Benbassa, *vice-présidents* ; MM. François-Noël Buffet, Michel Delebarre, Christophe-André Frassa, Thani Mohamed Soilihi, *secrétaires* ; MM. Christophe Béchu, Jacques Bigot, François Bonhomme, Luc Carvounas, Gérard Collomb, Mme Cécile Cukierman, M. Mathieu Darnaud, Mme Jacky Deromedi, M. Félix Desplan, Mme Catherine Di Folco, MM. Vincent Dubois, Christian Favier, Pierre Frogier, Mme Jacqueline Gourault, MM. François Grosdidier, Jean-Jacques Hyest, Mlle Sophie Joissains, MM. Philippe Kaltenbach, Jean-Yves Leconte, Roger Madec, Alain Marc, Didier Marie, Jean Louis Masson, Michel Mercier, Jacques Mézard, François Pillet, Hugues Portelli, André Reichardt, Bernard Saugey, Simon Sutour, Mme Catherine Tasca, MM. René Vandierendonck, Jean-Pierre Vial, François Zocchetto.

Voir le(s) numéro(s) :

Sénat : 553 (2013-2014) et 91 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	5
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
I. LES VOIES POUR ENRAYER LE FLÉCHISSEMENT DE L'ENGAGEMENT VOLONTAIRE	8
1. Renforcer l'encadrement de l'activité du sapeur-pompier volontaire.....	8
2. Simplifier les obligations de formation	9
II. LA PISTE NOUVELLE OUVERTE PAR LA PROPOSITION DE LOI AU SERVICE DE L'ENGAGEMENT VOLONTAIRE.....	11
III. L'ADOPTION, PAR LA COMMISSION DES LOIS, DE L'OBJECTIF POURSUIVI PAR LA PROPOSITION DE LOI	13
EXAMEN EN COMMISSION.....	17
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	23
TABLEAU COMPARATIF.....	25

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie mercredi 12 novembre 2014, sous la présidence de **M. Philippe Bas, président**, la commission des lois a examiné le rapport de **M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur**, et établi son texte sur la proposition de loi n° 553 (2013-2014) tendant à favoriser le recrutement et la formation des **sapeurs-pompiers volontaires** présentée par M. Roland Courteau et les membres du groupe socialiste et apparentés.

S'inscrivant dans un contexte de diminution continue du nombre des engagements même si cette désaffection s'est ralentie en 2013, cette proposition de loi vise à favoriser le recrutement des sapeurs-pompiers volontaires en permettant l'organisation de leur formation initiale dans le cadre d'un contrat de service civique.

La commission a approuvé l'objectif poursuivi par la proposition de loi qui constituera un outil supplémentaire au service de l'engagement citoyen. Elle a cependant adopté un **amendement** de son rapporteur pour tenir compte des contraintes engendrées, pour les collectivités locales, par sa mise en œuvre : le bénéfice de la formation initiale serait lié à la souscription d'un engagement de sapeur-pompier volontaire.

La commission des lois a **adopté** la proposition de loi **ainsi modifiée**.

Mesdames, Messieurs,

Dans notre société marquée trop souvent par l'individualisme, l'engagement volontaire des sapeurs-pompiers marque le pas depuis une dizaine d'années. La tendance est cependant plus ancienne et le législateur est déjà intervenu à plusieurs reprises pour fixer un cadre incitatif à l'intervention des sapeurs-pompiers volontaires qui occupent une place centrale dans l'organisation de la sécurité civile française.

En effet, les 192 300 sapeurs-pompiers volontaires¹ – soit 4/5^{ème} du total des effectifs de sapeurs-pompiers – assurent 69 % du temps d'intervention.

Les lois successives de 1991, 1996, 2004 et 2011 ont construit progressivement un statut du volontariat, lequel a été juridiquement consacré par la dernière, la loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011.

Aujourd'hui, cependant, ces avancées significatives n'ont pas encore entraîné une relance notable de l'engagement volontaire.

C'est pourquoi de nouvelles initiatives ont été mises en œuvre. Ainsi, lors du 120^{ème} Congrès national des sapeurs-pompiers de France organisé à Chambéry du 9 au 12 octobre 2013, M. Manuel Valls, alors ministre de l'intérieur, a signé un plan d'action de vingt-cinq mesures pour enrayer la baisse du volontariat. Parmi celles-ci, figure la facilitation des « conditions d'accès à la formation, en maintenant les dispositifs de formation et d'entraînement en préférentiel, en équipe et en proximité ; et en développant l'accès aux outils de formation à distance »².

À sa suite, le 13 juin 2014, le ministre de l'intérieur, M. Bernard Cazeneuve, a lancé, en partenariat avec la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, une campagne de communication destinée à promouvoir cet engagement citoyen et à pérenniser le modèle français de sécurité civile.

¹ Données 2013.

² Cf. *Engagement pour le volontariat – mesure n° 3 du plan d'action pour les sapeurs-pompiers volontaires.*

En 2013, l'effectif des sapeurs-pompiers volontaires a néanmoins enregistré une perte de près de 700 unités, toutefois moindre que celle de l'année précédente (plus de 2 240).

La proposition de loi de notre collègue Roland Courteau s'inscrit dans ce contexte. Elle vise à favoriser le recrutement des sapeurs-pompiers volontaires en permettant l'organisation de leur formation initiale dans le cadre du service civique.

I. LES VOIES POUR ENRAYER LE FLÉCHISSEMENT DE L'ENGAGEMENT VOLONTAIRE

Le sapeur-pompier volontaire bénéficie aujourd'hui d'un cadre juridique protecteur, juste contrepartie de son engagement au service de la collectivité.

Certaines contraintes, cependant, freinent encore les vocations, dont en premier lieu, la question de la formation.

Notre collègue Catherine Troendlé, rapporteur de la loi du 20 juillet 2011, diagnostiquait ainsi l'essoufflement de l'engagement : *«Plusieurs facteurs expliqueraient cette crise des vocations, en rendant plus difficile l'expression des valeurs du volontariat. Ces facteurs sont d'ordre social, économique, philosophique ou territorial »* : montée de l'individualisme ; conciliation avec la vie familiale ; réticences des employeurs, publics comme privés, à l'absence de leurs salariés ; difficultés de recrutement dans les zones rurales ; fermeture de nombreux centres de secours de petite taille *« qui apparaissaient comme des bureaux de recrutement pour les jeunes »* par l'effet de la départementalisation des services d'incendie et de secours ; augmentation des poursuites civiles et pénales visant des sapeurs-pompiers volontaires¹.

1. Renforcer l'encadrement de l'activité du sapeur-pompier volontaire

Ce constat inquiétant pour la pérennité du système français de secours a conduit des parlementaires à se saisir une fois de plus du dossier : le député Pierre Morel-À-L'Huissier déposait le 18 novembre 2010 une proposition de loi – devenue la loi du 20 juillet 2011² – afin de concrétiser les conclusions formulées en 2009 par la commission « Ambition volontariat », présidée par M. Luc Ferry, pour valoriser l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires.

¹ Cf. rapport n° 655 (2010-2011) au nom de la commission des lois.

² Cf. proposition de loi n° 2977 AN (XIII^e législature) relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et son cadre juridique.

Dans le même esprit, notre collègue Roland Courteau a déposé parallèlement au Sénat une proposition de loi¹.

La loi du 20 juillet 2011 a consolidé le statut des sapeurs-pompiers volontaires sur plusieurs points : consécration juridique du volontariat par la définition dans la loi de l'engagement, activité « *qui repose sur le volontariat et le bénévolat, n'est pas exercée à titre professionnel mais dans des conditions qui lui sont propres* »² ; garanties nouvelles offertes aux sapeurs-pompiers volontaires (en particulier, les modalités de mise en œuvre de la responsabilité pénale des sapeurs-pompiers volontaires pour un délit non intentionnel sont précisées) ; représentativité améliorée, notamment par la création d'un Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires ; assouplissement du régime de formation.

2. Simplifier les obligations de formation

Le rapport de la commission « Ambition volontariat » notait que « *la formation est probablement le domaine qui focalise le plus de critiques de la part des sapeurs-pompiers volontaires* » tout en soulignant la complexité de la question « *puisque'il faut à la fois délivrer une formation de qualité aux sapeurs-pompiers volontaires dès lors qu'ils sont appelés à remplir les mêmes missions que les professionnels avec les mêmes exigences d'efficacité et de sécurité, tout en s'adaptant à leurs spécificités, moindre disponibilité, d'une part, mais expérience diversifiée d'autre part* ».

Les principaux reproches adressés au dispositif de formation avaient trait à son volume très important (trente jours de formation initiale au cours des trois premières années de l'engagement et cinq jours annuels de perfectionnement au-delà) et à la méconnaissance des particularités des volontaires.

La loi du 20 juillet 2011 a visé en conséquence à assouplir et simplifier le régime en vigueur :

- substitution au dispositif existant d'un droit à des actions de formation adaptées aux missions confiées aux sapeurs-pompiers volontaires et aux compétences déjà acquises ;

- prise en compte des formations suivies dans le cadre de l'engagement volontaire au titre de la formation professionnelle continue, des obligations de formation des fonctionnaires et des obligations de développement professionnel continu des professionnels de santé.

Le législateur a également retenu le principe de la création d'une commission nationale spécialisée chargée de la mise en œuvre de la reconnaissance, de la validation et des équivalences des formations et

¹ Cf. proposition de loi n° 356 (2010-2011) relative au statut du sapeur-pompier volontaire.

² Cf. article 1^{er} de la loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011.

expériences des sapeurs-pompiers volontaires avec les titres et diplômes enregistrés au répertoire national des certifications professionnelles¹. Il s'agit ainsi de permettre la valorisation de l'expérience acquise au titre de l'engagement volontaire pour bénéficier, en conséquence, d'équivalences entre les titres et diplômes exigés pour l'accès aux concours de la fonction publique et les formations suivies par le sapeur-pompier volontaire.

Cette mesure n'est cependant pas encore opérationnelle.

D'après les renseignements recueillis par votre rapporteur auprès de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, sa mise en œuvre est liée à la réforme en cours de la formation des sapeurs-pompiers volontaires dans son volet réglementaire (cf. article 15 du décret n° 2013-412 du 17 mai 2013 complété par un arrêté du 8 août 2013) : progressivement appliquée dans les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), elle devrait faire l'objet d'un « retour d'expérience » au cours de l'année 2015 en vue de procéder, le cas échéant, aux corrections nécessaires du nouveau dispositif.

Le régime de formation des sapeurs-pompiers volontaires

(art. 15 du décret n° 2013-413 du 17 mai 2013²)

Il est régi par l'article L.1424-37 du code général des collectivités territoriales qui prévoit, dès le début de la période d'engagement du volontaire, l'organisation d'une formation initiale suivie, ultérieurement, d'une formation continue.

Ce principe est précisé par l'article L.723-13 du code de la sécurité intérieure.

Conformément à l'intention du législateur de de 2011, l'obligation repose sur des « actions de formation adaptées aux missions qui leur sont confiées en tenant compte des compétences qu'ils ont acquises ».

Les formations initiales et continues auxquelles s'ajoutent des formations aux spécialités et d'adaptation aux risques locaux sont organisées selon des référentiels fixés par un arrêté du 8 août 2013.

Il importera donc le moment venu de mesurer les conséquences de cette réforme au regard de la volonté exprimée par le législateur et d'apprécier ses effets sur les vocations à l'engagement volontaire.

Comme le remarquait notre collègue Yves Rome, président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, entendu par

¹ Cf. article 21 de la loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 précitée.

² Codifié à compter du 1^{er} décembre 2014 à l'article R. 723-16 du code de la sécurité intérieure (cf. décret n° 2014-1253 du 27 octobre 2014 relatif aux dispositions des livres III, VI et VII de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure).

votre rapporteur, il convient d'éviter de paralyser la démarche du sapeur-pompier volontaire par une exigence excessive des normes de formation pour ne pas l'éloigner de son ambition d'agir au service de la collectivité. Il importe donc de les définir de manière réfléchie.

II. LA PISTE NOUVELLE OUVERTE PAR LA PROPOSITION DE LOI AU SERVICE DE L'ENGAGEMENT VOLONTAIRE

Notre collègue Roland Courteau dénonce l'obstacle constitué par « *la longueur de la formation initiale* » des sapeurs-pompiers volontaires. « *Tant que celle-ci n'est pas achevée, les nouvelles recrues ne peuvent partir en intervention, et ce délai d'attente est source de découragement, voire de renoncement* »¹.

Selon lui, le service civique peut offrir une réponse à cette difficulté majeure : ils considèrent que des jeunes effectuant, dans ce cadre, des missions de sécurité civile ou de prévention devraient « *pouvoir suivre parallèlement une formation initiale de sapeur-pompier volontaire dans de bonnes conditions* ».

Ce dispositif permettrait aussi « *de développer une forme de service civique particulièrement adaptée à la formation citoyenne* ».

En conséquence, complétant l'article L.1424-37 du code général des collectivités territoriales, qui fixe le principe de la formation des sapeurs-pompiers volontaires, **l'article unique** de la proposition de loi **prévoit que les jeunes du service civique, sous réserve qu'ils remplissent les conditions exigées de l'engagement volontaire, peuvent bénéficier de tout ou partie de la formation initiale dans le cadre de leur contrat de service civique.**

Destiné à « *renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale* », le service civique a été mis en place par la loi n° 2010-241 du 10 mars 2010 en remplacement du service civil volontaire.

Le dispositif du service civique

(art. L 120-1 et suivants du code du service national)

Le service civique est défini comme un **engagement volontaire au service de l'intérêt général, ouvert à tous les jeunes de 16 à 25 ans, sans condition de diplôme.**

Les missions accomplies dans ce cadre sont indemnisées à hauteur de **573 euros nets par mois.**

¹ Cf. exposé des motifs de la proposition de loi n° 553 (2013-2014).

Le service civique est effectué auprès de personnes morales agréées : associations, collectivités territoriales ou établissements publics, en France ou à l'étranger.

Sa durée **varie de six à douze mois** à raison d'au moins 24 heures par semaine. En conséquence, il peut se concilier avec la poursuite d'études ou l'exercice d'un emploi à temps partiel.

• **Ses domaines d'intervention**

Le service civique peut s'inscrire dans neuf grands secteurs : culture et loisirs ; développement international et action humanitaire ; éducation pour tous ; environnement ; intervention d'urgence en cas de crise ; mémoire et citoyenneté ; santé ; solidarité ; sport.

Le service civique effectué dans un SDIS ne comporte pas de fonction opérationnelle : « *Les volontaires (...) ne peuvent constituer qu'une force d'appui complémentaire des autres personnels des SDIS. Ainsi, des activités spécifiques doivent leur être proposées à titre principal.* »¹ Ces missions consistent en la participation à l'élaboration de projets d'action de prévention, à la sensibilisation aux risques dans les écoles notamment, l'animation des sections de jeunes sapeurs-pompiers, la promotion du volontariat auprès des structures locales, la formation aux premiers secours...

Lorsque des volontaires en service civique sont déjà sapeurs-pompiers volontaires, selon les éléments recueillis par votre rapporteur auprès de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, la décision de ne pas les autoriser à participer à des activités opérationnelles a conduit plusieurs SDIS à ralentir ou arrêter l'accueil de volontaires en service civique. Ce constat a conduit le Président de la République à commander, lors du congrès national des sapeurs-pompiers de Chambéry en 2013, une étude sur un service civique adapté aux besoins opérationnels des SDIS.

Une expérimentation va être conduite en ce sens durant un an dans un SDIS de la région Lorraine : les jeunes volontaires seront formés et autorisés à exécuter certaines fonctions opérationnelles. Le service civique adapté serait divisé en deux périodes : la première dédiée à l'acquisition de la formation et de la préparation à un nouveau métier ; la seconde dédiée à l'acquisition de la culture du risque et à la capitalisation d'expérience. Ce projet devrait déboucher, à l'issue du service civique, sur un engagement de trois ans comme sapeur-pompier volontaire.

Par ailleurs, la directrice de l'agence du service civique, Mme Hélène Paoletti, a indiqué à votre rapporteur que certains jeunes en service civique suivaient déjà la formation de sapeur-pompier volontaire. Le SDIS de Loire-

¹ Cf. circulaire du ministre de l'intérieur du 12 septembre 2012.

Atlantique leur propose ainsi d'effectuer les cinq semaines de formation initiale à raison d'une semaine par mois dans le cadre de leurs vacances.

Il sera très précieux d'évaluer ces différentes initiatives en vue de les généraliser si elles s'avèrent concluantes.

III. L'ADOPTION, PAR LA COMMISSION DES LOIS, DE L'OBJECTIF POURSUIVI PAR LA PROPOSITION DE LOI

Suivant son rapporteur, votre commission des lois, qui partage la préoccupation de ses auteurs, a approuvé l'objectif poursuivi par la proposition de loi soumise à son examen.

Sans optimisme excessif, votre commission considère qu'il s'agit d'un outil supplémentaire au service de l'engagement citoyen, pour favoriser le recrutement des sapeurs-pompiers volontaires. Il paraît d'autant plus important que la proposition de loi s'adresse aux jeunes. Or ce vivier constitue un enjeu majeur pour la vitalité de l'engagement volontaire. Les 27 400 jeunes sapeurs-pompiers (JSP) de 11 à 18 ans y contribuent en devenant ensuite sapeur-pompier volontaire après avoir obtenu leur brevet national de JSP.

La proposition de loi leur envoie un nouveau signal en leur permettant ainsi de participer à des missions opérationnelles de secours dans le cadre du service civique.

Pour la Fédération nationale des sapeurs-pompiers, la mesure avancée permettra de conforter la motivation initiale des volontaires.

Le dispositif proposé s'inscrit dans le sillage de la loi du 20 juillet 2011. Il vise à faciliter l'accomplissement de la formation nécessaire à l'exercice des missions opérationnelles des sapeurs-pompiers volontaires.

La commission a cependant adopté un **amendement** de son rapporteur pour tenir compte des contraintes engendrées, pour les collectivités territoriales, par la mise en œuvre de l'article unique.

Le coût de celle-là, en effet, correspondra nécessairement au montant de la formation initiale - d'une durée de cinq à six semaines - estimé, à la charge des SDIS, à 3 700 euros environ par personne, finançant l'équipement, les frais pédagogiques, la restauration et l'hébergement ; s'y ajoutent, le cas échéant, des frais de transport.

Cet investissement dans la formation doit donc être utile tout à la fois pour le stagiaire et pour la collectivité publique. C'est pourquoi votre commission des lois propose de lier le bénéfice de la formation initiale à un engagement de sapeur-pompier volontaire. Cette condition devrait répondre à l'observation émise par M. Jean-Paul Bacquet, président du Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires, qui soulignait la difficulté

soulevée par la durée du service civique qui apparaît insuffisante pour permettre à la formation de se traduire sur le plan opérationnel.

Précisons qu'aux termes de l'article 8 du décret n° 2013-412 du 17 mai 2013, celui-là correspond à une période de cinq ans, qui peut être tacitement reconduite. En revanche, le sapeur-pompier volontaire a la faculté de le résilier à tout moment (*cf.* article 53 du décret précité).

Votre rapporteur tient aussi à souligner l'importance de l'action des acteurs de la sécurité civile, singulièrement celle des collectivités locales pour mobiliser et fidéliser les engagements. Certains départements, par exemple, mettent en œuvre des mesures spécifiques à cet effet. C'est le cas du SDIS de l'Oise.

Le volontariat dans l'Oise

Au 15 octobre 2013, 2.582 sapeurs-pompiers volontaires.

Le SDIS a recruté 263 sapeurs-pompiers au cours de l'année 2012, dont 135 issus des JSP, 254 personnes depuis le 1er janvier 2013. Ces recrutements ont permis de compenser le départ de 211 sapeurs-pompiers.

Les conventions de disponibilité

Depuis 2011, 94 sapeurs-pompiers volontaires ont pu ou peuvent bénéficier d'une convention de disponibilité, et pour formation dans 90 % des cas.

Actions en faveur du Volontariat

- Mise en place d'un comité de pilotage et d'un comité de suivi pour la mission « Prospective et le développement du volontariat »
- Création d'un bureau de la gestion des carrières des sapeurs-pompiers volontaires au sein du service des ressources humaines (rédaction d'un guide de gestion des sapeurs-pompiers volontaires à l'usage des chefs de centre).
- Nomination d'un officier sapeur-pompier volontaire au bureau de la prospective et du développement du volontariat (participation aux comités de direction, CCDSPV et CHSCT).
- Nomination d'officiers volontaires de groupement avec fiche de poste dédiée. Intégration des sapeurs-pompiers volontaires dans l'organigramme des centres de secours avec des responsabilités. Nomination d'officiers volontaires aux fonctions de chef de centre de secours.
- Mise en place de comités territoriaux de recrutement, sous la responsabilité du chef de groupement pour accélérer les délais de recrutement des sapeurs-pompiers volontaires.
- Mise en place de chartes de disponibilité pour les personnels administratifs : SPV du SDIS ; personnel de l'aéroport de Beauvais ; SPV/personnels administratifs du conseil général.

- Participation aux forums, journées carrières et métiers, relation avec la chambre de commerce et d'industrie. Organisation de journées portes ouvertes dans les casernes. Réalisation d'un véhicule avec une signalétique pour le recrutement des volontaires.

Actions en faveur du sapeur-pompier volontaire

- Réalisation du fascicule SPV et ses déclinaisons pour le primo-rentrant.
- Mise en place d'un tutorat des nouvelles recrues pour la pérennisation du recrutement sur la durée du premier engagement.
- « Challenge » de la valorisation et de l'engagement volontaire au sein du centre de secours d'appartenance.
- Mise en place d'entretien annuel avec le chef de centre dans les unités opérationnelles.
- Rencontre en soirée des sapeurs-pompiers volontaires dans les 42 centres de secours par le DDSIS.
- Organisation de la journée d'intégration au SDIS.

Actions en faveur de la formation

- Refonte de la formation pour les nouvelles recrues avec réalisation de la théorie en Formation à Distance (Internet) et ainsi favoriser la pratique lors de la présence en centre de secours.
- Rémunération de l'astreinte à domicile afin de réduire les contraintes des gardes postées.
- Rencontre des responsables de service du Volontariat de la Zone Nord afin de partager les expériences.

Actions en faveur des Jeunes Sapeurs-pompiers (JSP)

- Formation de JSP par l'Union départementale des sapeurs-pompiers (UDSP), permettant l'engagement de 100 à 120 SPV chaque année.
- Co-production SDIS/UDSP mise en place depuis plusieurs années avec l'organisation du Brevet de Jeunes Sapeurs-pompiers.
- Campagne d'affichage pour le recrutement de JSP.
- Remise officielle des insignes de moniteurs par le directeur et le président de l'Union départementale.

(Source : conseil général de l'Oise)

Les sapeurs-pompiers volontaires sont une composante essentielle de notre organisation des secours. À ce titre, aucun élément n'est à négliger pour la préserver et la développer. La proposition de loi soumise à l'examen du Sénat y participe.

* *
*

La commission des lois a adopté la proposition de loi ainsi modifiée.

EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 12 NOVEMBRE 2014

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – La proposition de loi sur le recrutement et la formation des sapeurs-pompiers volontaires, déposée par Roland Courteau et Marcel Rainaud, a été co-signée par un nombre important d'élus du groupe socialiste. Dans une société trop souvent marquée par l'individualisme, il est important de développer le volontariat. Or le nombre de sapeurs-pompiers volontaires diminue dans bon nombre de départements. Lors du 120^{ème} congrès national des sapeurs-pompiers qui s'est tenu à Chambéry, l'an dernier, Manuel Valls, alors ministre de l'intérieur, a signé un plan d'action de vingt-cinq mesures pour enrayer la chute du volontariat, en facilitant notamment les conditions d'accès à la formation. Il y a trente ou quarante ans, les conditions de recrutement et de formation étaient légères ; l'on en appelait surtout à l'esprit de solidarité dans les communes et dans les villages. Depuis, le recrutement est devenu plus sélectif et les obligations en termes de disponibilité se sont accrues. Le volontariat est devenu contraignant, moins compatible avec un emploi dans une entreprise. Cependant, qui peut considérer que la formation n'est pas nécessaire ? La loi du 20 juillet 2011 a simplifié un certain nombre d'obligations de formation et le décret du 17 mai 2013 a formalisé le dispositif. Notre collègue Yves Rome, qui préside le conseil général de l'Oise et la Conférence nationale des services d'incendie et de secours nous a parlé d'expérimentations intéressantes pour définir des logiques de formation contribuant à enrayer la diminution du nombre de sapeurs-pompiers volontaires.

S'inscrivant dans cet objectif de simplification, la proposition de loi prévoit que la formation initiale des sapeurs-pompiers volontaires qui dure un mois et demi...

M. Michel Mercier. – Trente-six jours.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – ... puisse être effectuée dans le cadre du service civique. La formation des sapeurs-pompiers est régie par la loi, de même que les orientations du service civique.

Il m'a paru nécessaire de préciser le texte présenté par Roland Courteau. En contrepartie des frais engagés par les collectivités territoriales, les jeunes volontaires doivent s'engager à servir comme sapeurs-pompiers volontaires, sans préjudice, cependant, en cas d'impossibilité. Même si cet engagement n'est que moral, il reste significatif.

Les responsables que nous avons auditionnés – Yves Rome, notamment – nous ont indiqué que la question du coût pour les collectivités locales ne se posait pas en l’espèce, puisqu’avec la baisse du nombre de volontaires, les conseils généraux ont de moins en moins de formations à assumer.

L’élaboration de stratégies efficaces sans déployer de moyens supplémentaires suffit à enrayer la diminution du nombre des sapeurs-pompiers volontaires. Dans un quartier sensible de mon département, la création d’une section de jeunes sapeurs-pompiers, solidement encadrés et formés, a produit des effets considérables, beaucoup de jeunes choisissant de poursuivre dans cette voie. L’intégration d’une formation au secourisme dans le cursus scolaire serait une autre piste pour favoriser le recrutement.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie pour ce rapport éclairant.

M. Michel Mercier. – Je ne doute pas de l’intérêt de cette proposition de loi ; je ne m’attends pas pour autant à ce qu’elle fasse des miracles.

M. Philippe Bas, président. – C’est la politique des petits pas. Elle servira à donner un signal.

M. Michel Mercier. – Ceux qui s’inscrivent au service civique ne sont pas nombreux. Nous ne relancerons pas le recrutement des sapeurs-pompiers volontaires sans une action de longue haleine. Commençons par faire la promotion du métier. Dans le Rhône, dont je préside le SDIS depuis quinze ans, nous avons commencé par remettre des volontaires là où il n’y en avait plus, c’est-à-dire à Lyon. Nous sommes allés à l’université proposer des aides aux étudiants.

Les sapeurs-pompiers volontaires sont de plus en plus souvent des professionnels. Le système fait qu’un professionnel a un service encore plus léger qu’un professeur d’université ! Il peut donc facilement s’engager comme sapeur-pompier volontaire pendant son temps libre. Dans mon département, nous avons mis en place un service d’hélicoptères pour qu’on ne soit jamais à plus de quinze minutes d’un centre hospitalier. Nos médecins exercent leur métier de médecin les jours pairs et comme volontaires les jours impairs, ajoutant ainsi à leur fixe, un salaire qui n’est pas soumis à l’impôt.

Nous avons mille jeunes sapeurs-pompiers volontaires dans mon département. Cependant ceux qui sont issus du service civique deviennent professionnels parce que depuis la dernière loi, ils sont intégrés sans concours : cette proposition ne fera pas de miracle.

M. Philippe Bas, président. – Je vous remercie d’avoir circonscrit l’intérêt de cette proposition de loi et de nous avoir montré d’autres

méthodes possibles pour remédier à l'essoufflement du recrutement des sapeurs- pompiers volontaires.

M. Jean-Jacques Hyest. - Le nombre des sapeurs-pompiers volontaires ne diminue pas partout. En Seine-et-Marne, nous en comptons 2 800. Un certain nombre de professionnels, recrutés sur concours, s'engagent comme volontaires - c'est le cas des anciens de la brigade de Paris. Si nous voulons relancer le recrutement de volontaires, il faut que les collectivités locales passent contrat avec les entreprises. En nous liant à la Snecma, par exemple, nous avons pu recruter des sapeurs-pompiers volontaires parmi les chefs de la sécurité. Développons cette forme de collaboration. Paradoxalement, seuls les services de l'État n'accomplissent aucun effort.

Notre corps de jeunes sapeurs-pompiers existe depuis longtemps. Il est bien structuré et fonctionne de manière satisfaisante. La plupart de ceux qui en sont issus passent professionnels, ou bien s'engagent comme volontaires. Actuellement, 90 % des professionnels sont recrutés parmi les volontaires. Cette proposition de loi n'aura pas d'effet miraculeux, sauf si le service civique devenait obligatoire...

M. Christophe Béchu. - Si ce texte va dans le bon sens, nous pouvons jouer sur d'autres leviers. Je ne suis pas très favorable à un volontariat exercé principalement par des professionnels grâce à des heures supplémentaires non fiscalisées. Le recul du nombre de sapeurs-pompiers volontaires se constate de manière objective. Nous pourrions y remédier sans passer par une loi, en sensibilisant les élus. Trop souvent, les maires hésitent à recruter des sapeurs-pompiers volontaires, car ils craignent des absences à répétition. Quant aux entreprises, il faudrait leur assurer un dédommagement à hauteur de leurs dépenses et non des vacances versées aux sapeurs-pompiers volontaires.

L'adaptation des disponibilités est un autre levier sur lequel nous pouvons agir. Il est très facile de trouver des volontaires, la nuit ; ce n'est pas la même chose en journée. La rationalisation des casernes - même si elle est parfois bienvenue - a contribué à faire chuter le nombre de sapeurs-pompiers volontaires. Avoir un corps de volontaires disponibles à tout moment, tel est le vrai enjeu. Cela implique d'assouplir les conditions d'engagement, et d'agir auprès des employeurs qui ne voient pas d'un même œil leurs employés s'absenter quand il s'agit d'éteindre un incendie ou d'amener quelqu'un au CHU. Je voterai sans réserve en faveur de cette proposition de loi. Au-delà du quantitatif, nous devons nous interroger sur le qualitatif.

M. Philippe Bas, président. - Nous sommes en train de mettre en place une mission d'information qui pourra faire l'inventaire des mesures facilitant l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires.

M. René Vandierendonck. – Les données de la question sont objectives. Il est important de lier formation et engagement. Il serait bon de ne pas parler de patriotisme social qu’aux commémorations du 11 novembre. Dans un passé récent, mes collègues Troendlé et Lecerf ont présenté une proposition de loi sur les cinq gestes qui sauvent. En incorporant un module de secourisme au collège, on contribuerait à promouvoir la mission des sapeurs- pompiers volontaires.

Mme Esther Benbassa. – Les professeurs d’université travaillent énormément en dehors de leurs heures d’enseignement – recherche, publications, direction de mémoires et de thèses... Notre travail mérite le respect ! Et cela vaut aussi pour les enseignants du secondaire.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – De 2010 à 2011, la baisse du nombre de sapeurs-pompiers volontaires a été de 2 000, de 2 300 de 2011 à 2012 et de 700 l’année suivante. L’inflexion de la tendance montre que la loi du 20 juillet 2011 a produit son effet et l’on a commencé à prendre des mesures dans certains départements pour remédier à la désaffection. Certes, monsieur Mercier, la proposition de loi ne règlera pas tout. Elle sera un signal, et d’autres dispositions viendront la compléter. Monsieur Hyst, vous avez pris d’excellentes mesures en Seine-et-Marne. M. Béchu a indiqué à juste titre la nécessité d’agir aussi sur d’autres leviers. Le cas des professionnels qui s’engagent comme volontaires mérite d’être discuté, notamment avec les organisations de sapeurs-pompiers. Aujourd’hui, les volontaires qui s’engagent au titre du service civique ne peuvent accomplir aucun acte opérationnel. Ils sont souvent employés pour encadrer les jeunes sapeurs-pompiers. Il y a dans toutes les catégories professionnelles des personnes qui manquent de zèle ; Mme Benbassa a eu raison de le dire, beaucoup d’universitaires se donnent du mal pour s’acquitter de leurs fonctions.

Monsieur Vandierendonck, la proposition de loi que vous avez mentionnée sur les cinq gestes qui sauvent est de celles que nous avons adoptées à l’unanimité. Évitions cette perte de temps législatif qui fait que des propositions de loi utiles sont votées sans être mises à l’ordre du jour de l’Assemblée nationale. C’est du gâchis.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article unique

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L’amendement n° 1 prévoit qu’un jeune qui aura bénéficié de la formation initiale de sapeur-pompier volontaire dans le cadre d’un contrat de service civique – cela représente un coût de 3 700 euros pour la collectivité locale –s’engagera à exercer la mission de sapeur-pompier volontaire.

M. Philippe Bas, président. – La durée de l’engagement relève-t-elle du niveau règlementaire ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'engagement peut être résilié. Il est sans préjudice si le jeune ne peut s'en acquitter pour cause de déménagement, par exemple.

M. Alain Richard. – Un système de remboursement est-il prévu si l'engagement n'est pas respecté ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Le volontaire est rémunéré au titre du service civique. La formation de sapeur-pompier volontaire ne représente que trente-six jours sur les six mois de service civique. Dans le droit commun, aucun remboursement n'est prévu.

M. Alain Richard. – Ils sont rémunérés, au moins partiellement ?

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – Oui.

M. Philippe Bas, président. – Cela relève du niveau règlementaire.

M. Jean-Pierre Sueur, rapporteur. – L'engagement de sapeur-pompier volontaire est de cinq ans, pour l'instant. Il peut être résilié à tout moment. Nous ne sommes pas obligés de trancher immédiatement.

L'amendement n° 1 est adopté.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

M. Roland Courteau, sénateur, auteur de la proposition de loi

Ministère de l'Intérieur

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

M. Jean Benet, chef de service, adjoint au directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, chargé de la direction des sapeurs-pompiers

M. le colonel Jean-Luc Queyla, chef du bureau des sapeurs-pompiers volontaires

Conférence nationale des services d'incendie et de secours

M. Yves Rome, président

Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires

M. Jean-Paul Bacquet, président

Agence du service civique

Mme Hélène Paoletti, directrice

Fédération nationale des sapeurs-pompiers

M. Guillaume Bellanger, directeur de cabinet

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte de la proposition de loi	Texte élaboré par la commission en vue de l'examen en séance publique
<p align="center">Code général des collectivités territoriales</p>	<p align="center">Proposition de loi tendant à favoriser le recrutement et la formation des sapeurs-pompiers volontaires</p>	<p align="center">Proposition de loi tendant à favoriser le recrutement et la formation des sapeurs-pompiers volontaires</p>
<p><i>Article L 1424-37</i> — Tout sapeur-pompier volontaire bénéficie, dès le début de sa période d'engagement, d'une formation initiale et, ultérieurement, d'une formation continue.</p>	<p align="center">Article unique</p> <p>L'article L. 1424-37 du code général des collectivités territoriales est complété par un alinéa ainsi rédigé :</p>	<p align="center">Article unique</p> <p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
	<p align="center">« Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, les personnes remplissant les conditions auxquelles est subordonné l'engagement de sapeur-pompier volontaire peuvent bénéficier de tout ou partie de la formation initiale mentionnée au premier alinéa dans le cadre d'un contrat de service civique régi par le titre I^{er} <i>bis</i> du livre I^{er} du code du service national. »</p>	<p align="center">« <u>A condition de souscrire un engagement de sapeur-pompier volontaire</u>, les personnes <u>volontaires effectuant un contrat de service civique régi par le titre Ier bis du livre Ier du code du service national</u> peuvent bénéficier de tout ou partie de la formation initiale mentionnée au premier alinéa. »</p>