N° 691 *rect. bis*

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 juin 2024

PROPOSITION DE LOI

portant **création** *d'un* **groupe** *de* **vacataires opérationnels** *et* **encourageant** *le* **volontariat** *pour faire* **face** *aux* **défis** *de* **sécurité civile**,

PRÉSENTÉE

Par MM. Grégory BLANC, Loïc HERVÉ, Mmes Patricia SCHILLINGER, Émilienne POUMIROL, Marie-Claude LERMYTTE, Céline BRULIN, M. Philippe GROSVALET, Mme Guylène PANTEL, M. Dany WATTEBLED, Mme Maryse CARRÈRE, MM. Guillaume GONTARD, Laurent BURGOA, Pierre BARROS, Guy BENARROCHE, François BONHOMME, Mme Valérie BOYER, MM. Jean-Luc BRAULT, Guislain CAMBIER, Cédric CHEVALIER, Ronan DANTEC, Mme Monique de MARCO, MM. Bernard DELCROS, Thomas DOSSUS, Mmes Sabine DREXLER, Agnès EVREN, M. Jacques FERNIQUE, Mme Amel GACQUERRE, MM. Éric GOLD, Jean-Pierre GRAND, Mmes Michelle GRÉAUME, Jocelyne GUIDEZ, Antoinette GUHL, Nadège HAVET, Brigitte HYBERT, Annick JACQUEMET, M. Yannick JADOT, Mmes Mireille JOUVE, Gisèle JOURDA, MM. Claude KERN, Éric KERROUCHE, Akli MELLOULI, Mme Mathilde OLLIVIER, M. Sebastien PLA, Mme Raymonde PONCET MONGE, MM. Stéphane RAVIER, Jean-Yves ROUX, Mme Denise SAINT-PÉ, M. Daniel SALMON, Mmes Ghislaine SENÉE, Anne SOUYRIS, Nadia SOLLOGOUB, M. Rachid TEMAL, Mmes Sylvie VERMEILLET et Mélanie VOGEL,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Cette proposition de loi vise à expérimenter la mise en place, sur deux ans, dans cinq départements, d'un groupe de vacataires opérationnels, à l'image des réserves opérationnelles des autres corps de sécurité ouvert aux seuls citoyens engagés comme volontaires.

Le modèle français de sécurité civile, dont l'efficacité est éprouvée, s'appuie aujourd'hui sur près de 240 000 sapeurs-pompiers, dont 80 % de volontaires. Son maillage lui permet de diffuser une culture de la sécurité au cœur des territoires et des populations.

Notre système de sécurité civile est cependant en tension face à la diversification des missions, aux effets du dérèglement climatique, aux enjeux statutaires et à son incapacité à assurer l'ensemble de la charge opérationnelle.

Le groupe de vacataires opérationnels introduit par cette proposition de loi est ouvert aux volontaires déjà engagés. Chaque engagé volontaire pourra désormais assurer des interventions soit dans le cadre classique du volontariat actuel (dans le cadre du régime de l'astreinte), soit de manière programmée dans le cadre de garde postée, en qualité de vacataire opérationnel. Le groupe de vacataires opérationnels dote ainsi les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) d'une faculté d'organisation supplémentaire des moyens humains pour assurer la disponibilité nécessaire aux opérations de sécurité civile.

Par ailleurs, le dérèglement climatique et ses conséquences (+1,7°C à date, le Gouvernement enjoignant le pays à se préparer à +4°C pour 2100) conduisent à repenser en même temps la souplesse et la solidité de l'organisation des moyens humains pour faire face aux événements majeurs, sachant que les coûts de ces événements ont déjà atteint plus de 5 milliards d'euros en 2024. Nous l'avons constaté lors des tempêtes (Alpes-Maritimes), grands feux (Pyrénées-Orientales, Sarthe et Maine-et-Loire, Landes), inondations, etc.

Les capacités de réponse des volontaires se dégradent année après année en journée ; de même que les contrats saisonniers précaires se multiplient. En effet, les modes de vie ont évolué, et dans nombre de territoires ruraux comme urbains, si hier les départs en journée étaient assurés par l'emploi local (agriculture, artisanat…), les évolutions dans l'aménagement du territoire conduisent les volontaires à travailler à plusieurs dizaines de kilomètres de leur CIS, ne pouvant plus se libérer. Ces indisponibilités désorganisent le service, ne permettant pas d'assurer les départs, et allongent considérablement les délais d'intervention. De plus, la mobilité pour des raisons professionnelles et personnelles s'étant accentuée, ce sont autant de compétences qui disparaissent.

Nous sommes dans un moment de tension : en dépit de l'important volume de volontaires, la répartition de l'activité, l'organisation des centres d'incendie et de secours (CIS) et la capacité opérationnelle sont fragilisées. Ainsi, selon le rapport de l'IGA de décembre 2023 sur l'activité des sapeurs-pompiers, 9 % de SPV assurent individuellement plus de 1 000 heures de garde postée par an, réalisant donc le tiers des 32,35 millions d'heures de garde postée des volontaires. L'engagement est donc très différent d'un volontaire à l'autre, très ramassé autour d'une minorité trop sollicitée, et la composition actuelle des effectifs ne permet plus d'assurer un maillage suffisant. C'est ainsi que se dessine un autre enjeu, celui des ressources humaines, soit des effectifs mobilisables et de la capacité de programmation des activités ; notamment lorsque l'on met en parallèle l'augmentation de la charge opérationnelle.

La Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France (FNSPF) espère, d'ici à 2027, recruter cinquante mille sapeurs-pompiers volontaires supplémentaires (en plus des 240 000 sapeurs-pompiers déjà engagés) afin de pallier les nombreuses insuffisances. Ces chiffres mettent en lumière les défis de recrutement persistants auxquels la filière est confrontée. Ils soulignent à la fois le manque de variété des propositions jusqu'ici formulées et la nécessité de revoir les modèles actuels d'organisation. Or, en concentrant principalement les réformes sur le renforcement des conditions d'exercice du volontariat pour améliorer l'attractivité de la fonction, la réflexion sur les évolutions statutaires a été éludée. Finalement, la sécurité civile repose de plus en plus fortement sur les sapeurs-pompiers professionnels, remettant en cause la centralité du volontariat.

La France est pointée du doigt par le droit européen [*directive européenne sur le temps de travail* ; DETT] en raison de leur important appui sur les forces volontaires. Les durées de temps de « travail » qui sont les leurs, associées au manque de périodes de repos de sécurité, impliquent leur reconnaissance comme des travailleurs et donc à leur appliquer le régime de

la DETT, ce qui serait insoutenable financièrement pour les SDIS. Si le Gouvernement semble clair dans sa volonté de ne pas appliquer la norme européenne, lui préférant une dérogation, cette dernière ajoute un regard critique sur notre modèle.

Au-delà de ces interrogations liées au statut, il s'agit également de solutionner le défaut d'opérationnalité dans nos territoires. En Charente par exemple, sur les 27 centres d'incendie et de secours du département, entre 8 et 12 sont quotidiennement fermés, faute d'effectifs suffisamment importants pour permettre des départs de véhicules. Cette proportion, qui a tendanciellement augmenté au fil des ans, se rapproche désormais dangereusement des 50 %. Si cette proportion est spécifique à chaque territoire, tous les SDIS sont confrontés à ces problèmes.

Dans le cadre de la réalisation de la présente proposition de loi, de nombreuses auditions ont été effectuées auprès des parties prenantes, du milieu pompier aux représentants des collectivités. Ce texte reflète un certain consensus.

Cette proposition de loi crée un groupe de vacataires opérationnels expérimental ; organisé sur un modèle similaire à celui des corps réservistes opérationnels de la gendarmerie, de la police ou de l'armée, et basé sur le volontariat. L'organisation s'effectuera autour de périodes d'activités préalablement définies, des heures de garde postée et d'une meilleure programmation des ressources humaines (comme cela se fait pour les jours de mobilisation des gendarmes réservistes), en mettant à disposition des SDIS un groupe de vacataires opérationnels de volontaires qualifiés, mobilisable partout sur le territoire jusqu'à 60 jours par an, destiné à absorber les activités programmées et à subvenir aux besoins humains en cas de crise. Les volontaires s'engagent au sein du groupe sans aucun lien contractuel autre que celui de programmation.

Si ce groupe de vacataires opérationnels représente une nouvelle possibilité pour les volontaires déjà sous contrat d'intensifier leur engagement, elle ne remplacera évidemment pas le corps actuel de sapeurs-pompiers volontaires, qui continuera à effectuer des astreintes et donc des interventions : cet engagement doit rester le socle de la sécurité civile de proximité et doit, à ce titre, être préservé.

Cette proposition de loi, qui entend donner à nos SDIS les moyens de lutter contre le dangereux défaut d'opérationnalité qui les guette, se propose comme un rouage supplémentaire au dispositif existant, pour répondre à une partie des problèmes identifiés.

Proposition de loi portant création d'un groupe de vacataires opérationnels et encourageant le volontariat pour faire face aux défis de sécurité civile

Article unique

① I. – Le chapitre III du titre II du livre VII du code de la sécurité intérieure est complété par une section 5 ainsi rédigée :

② *« Section 5*

③ ***« Groupes de vacataires opérationnels de sécurité civile***

④ « *Art. L. 723-27*. – I. – Dans le cadre de l'expérimentation prévue au présent article, les services d'incendie et de secours mettent en œuvre des groupes de vacataires opérationnels. Pour une durée de deux ans à compter de l'entrée en vigueur des mesures d'application du présent article, est mise en place une expérimentation visant à créer un groupe de vacataires opérationnels dans cinq départements choisis par le ministère de l'intérieur, en vue de répondre à des situations d'urgence opérationnelle au sein de nos territoires.

⑤ « Cette expérimentation a pour objectifs :

⑥ « 1° De répondre à un besoin opérationnel sur certaines parties du territoire en dotant les services départementaux d'incendie et de secours d'une faculté d'organisation supplémentaire ;

⑦ « 2° De contribuer au renforcement du volontariat et à l'engagement citoyen dans notre modèle de sécurité civile.

⑧ « Cette expérimentation est mise en œuvre dans des départements particulièrement vulnérables et choisis par le ministère de l'intérieur. Elle est placée sous l'autorité du représentant de l'État dans le département et du directeur du service départemental d'incendie et de secours. Les conditions matérielles de sa mise en œuvre sont définies avec les présidents des conseils d'administration des services départementaux d'incendie et de secours.

⑨ « Le champ de mission des gardes effectuées par les volontaires des groupes de vacataires opérationnels est laissé à la libre appréciation des présidents des centres d'incendie et de secours. Les volontaires s'engagent à servir dans le groupe de vacataires opérationnels dans des conditions définies par voie réglementaire. Le contrat d'engagement précise la durée maximale de l'affectation, qui ne peut excéder soixante jours par an.

⑩ « En concertation avec les mêmes acteurs, un bilan intermédiaire est effectué par le représentant de l'État dans le département et le directeur du service départemental d'incendie et de secours, douze mois après le lancement de l'expérimentation. Ce bilan est remis au ministre de l'intérieur.

⑪ « Au plus tard trois mois avant le terme de l'expérimentation, un comité, dont les membres sont désignés par arrêté du ministre de l'intérieur, réalise le bilan final de l'expérimentation. Ce bilan évalue notamment, pour les départements expérimentateurs, la pertinence du groupe de vacataires opérationnels, le champ de mission sur lequel il est déployé, son efficacité pour assurer de la disponibilité supplémentaire au regard de la qualité de la réponse opérationnelle, et s'attache à déterminer les conditions appropriées pour l'éventuelle généralisation du modèle à d'autres départements.

⑫ « Afin de permettre, le cas échéant, la généralisation du modèle de groupe de vacataires opérationnels dans d'autres départements, le ministre de l'intérieur présente un rapport au Parlement précisant le bilan des expérimentations et proposant un référentiel fixant les modalités de fonctionnement des gardes.

⑬ « *Art. L. 723-28*. – Le groupe de vacataires opérationnels est constitué d'actuels sapeurs-pompiers volontaires ayant déjà signé un contrat d'engagement pour une période allant d'un à cinq ans, qui répondent aux conditions d'expérience et de formation requises dans le domaine de la sécurité civile. Les conditions d'intégration au groupe de vacataires opérationnels sont déterminées selon des modalités fixées par le ministre de l'intérieur.

⑭ « Le groupe de vacataires opérationnels n'est pas accessible aux sapeurs-pompiers professionnels encore en activité. »

⑮ II. – Les éventuelles conséquences financières résultant pour les collectivités territoriales du I sont compensées, à due concurrence, par une majoration de la dotation globale de fonctionnement.

⑯ III. – Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État du II sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre Ier du livre III du code des impositions sur les biens et services.