



N° 404

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 novembre 2022.

PROPOSITION DE LOI

visant à promouvoir l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

M. Pierre MOREL-À-L'HUISSIER,

député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La place des sapeurs-pompiers volontaires (SPV) est essentielle dans le modèle français de sécurité civile : ils représentent près de 80 % des effectifs de sapeurs-pompiers de notre pays, part qui peut dans certains services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) monter jusqu'à 97 %.

Pourtant, le nombre de volontaires a connu une baisse importante ces dernières années, passant de 207 583 en 2004 à 193 700 fin 2017, soit une perte de plus de 15 000 femmes et hommes. Parallèlement à cette diminution, le nombre d'interventions a considérablement augmenté, passant de 3,456 millions à 4,23 millions sur la même période.

Dans le même temps, la sécurité civile a connu une diminution importante du nombre de centres d'incendie et de secours. Depuis 2013, 1 257 centres ont disparu.

À l'origine de la diminution du nombre de SPV se trouve notamment la difficulté à concilier l'engagement volontaire avec les impératifs de la vie professionnelle, qui est liée d'une part à la charge financière que représentent les salariés SPV pour les employeurs, d'autre part au manque de dispositifs incitatifs à l'emploi des SPV.

Luc Ferry dressait le sombre constat du découragement des SPV dans le rapport rendu le 15 septembre 2009 par la commission « Ambition volontariat » qu'il présidait et à laquelle nous avons pris part : *« Le découragement puis le renoncement trouvent trop souvent leur origine dans un manque de reconnaissance ou de considération perçu à différents niveaux : de la part de la communauté nationale, chez les élus, ou de la part des autorités, auprès de la hiérarchie, ou tout simplement au plan local. »*

Face à cette situation, plusieurs mesures ont déjà été prises :

– La loi du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers a créé la possibilité pour l'employeur d'être, à sa demande, subrogé dans le droit du sapeur-pompier volontaire à percevoir les indemnités cas de maintien, durant son absence, de sa rémunération et des avantages y afférents ;

– La loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations et la circulaire du 14 novembre 2005 relative au développement du volontariat chez les sapeurs-pompiers, qui permet aux

entreprises employant des SPV de bénéficier du mécanisme de réduction d'impôt prévu par l'article 238 *bis* du code général des impôts, à hauteur de 60 % de leur montant dans la limite de 5/1000 du chiffre d'affaires pour les heures de travail à titre gratuit au profit de SDIS ;

- La loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, qui prévoit notamment en son article 83 la mise en place de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PRF), soit un régime spécifique de retraite permettant de garantir à chaque sapeur-pompier volontaire ayant accompli au moins 20 ans de services effectifs, une rente annuelle complémentaire versée après sa cession d'activité, à partir de 55 ans. Le montant de la rente versée augmente selon l'ancienneté du sapeur-pompier volontaire ;

- La circulaire du 19 juillet 2006 a mis en place le label « employeur partenaire des sapeurs-pompiers » visant à récompenser et valoriser les employeurs publics ou privés de SPV pour leur engagement civique et citoyen ;

- La loi du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires dont nous avons pris l'initiative a créé un véritable statut pour les SPV. Composée de 5 titres et 26 articles, elle donne un cadre attractif et protecteur à l'engagement SPV. En particulier, elle définit juridiquement, pour la première fois, la nature spécifique du volontariat : une activité reposant sur le bénévolat, exercée dans des conditions qui lui sont propres.

Ce dispositif législatif et réglementaire a été complété :

- d'un plan national signé entre le ministère de l'intérieur, l'Association des maires de France et l'association des départements de France en octobre 2013. Il prévoit un objectif de 200 000 volontaires pour 2017 et comprend une mesure visant à « faciliter les relations avec les employeurs publics et privés » dans l'objectif d'inverser la tendance à la baisse des effectives de SPV. Cette mesure n'a pour l'heure pas été suivie de mise en œuvre concrète ;

- d'une convention cadre nationale signée entre le MEDEF et le ministère de l'intérieur relative à la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires et à la mobilisation des entreprises le 11 décembre 2015. Il constitue un plan d'action comprenant 25 mesures pour relancer et développer le volontariat au sein des sapeurs-pompiers.

Autre motif du recul du nombre de SPV, le déficit d'engagement des jeunes, qui ne sont souvent pas assez informés sur les formes d'engagement possibles et les dispositifs existants.

Il existe pourtant le dispositif des « Jeunes sapeurs-pompier » (JSP), visant spécifiquement les jeunes qui souhaitent s'engager. Créé par le décret n° 2000-825 du 28 août 2000 modifié relatif à la formation des jeunes sapeurs-pompier et portant organisation du brevet national de jeunes sapeurs-pompier, il permet aux jeunes âgés de 11 à 18 ans de suivre une formation tout au long de l'année scolaire, généralement sur 4 ans, afin d'acquérir les bases de la fonction de sapeur-pompier et d'obtenir à l'issue de la formation un brevet national de jeunes sapeurs-pompier.

Ces jeunes sapeurs-pompier constituent un vivier de potentiels SPV puisque 15 % en moyenne de ces derniers sont issus des JSP (dans certains départements, le taux d'intégration monte à plus de 25 % soit un quart des effectifs recrutés par ce biais).

Si le nombre de JSP connaît une très légère évolution (de 26 800 en 2012 à 27 800 en 2015), le dispositif reste encore trop méconnu par les jeunes, collégiens et lycéens, susceptibles de s'engager.

La présente proposition de loi propose des solutions concrètes afin de pallier ces lacunes et inciter davantage à l'engagement SPV. Les estimations du ministère de l'Intérieur font état d'un besoin de recrutement de 61 500 sapeurs-pompier professionnels afin de compenser le déficit de sapeurs-pompier volontaires, qui équivaudrait à une augmentation nette de 2,3 milliards d'euros du budget des SIS dans le cas où le volontariat viendrait à être requalifié en activité professionnelle. Sur le plan budgétaire comme sur le plan de notre modèle de sécurité civile basé sur le volontariat, il est donc indispensable d'augmenter le nombre de SPV.

L'**article 1^{er}** vise à compenser la charge financière des employeurs de SPV.

En effet, bien que les SPV soient à de multiples égards une plus-value pour les entreprises, ils représentent une charge financière pour les employeurs qui, même s'ils ont la possibilité de suspendre leur rémunération lors de leurs activités de volontaires effectuées sur le temps de travail, décident la plupart du temps de son maintien. Cela pénalise l'activité économique, *a fortiori* pour les petites structures (TPE, artisans employant un seul salarié, petites communes...).

Au regard des difficultés à concilier engagement des SPV et vie professionnelle, il convient aujourd'hui d'aller plus loin que le dispositif existant, en soulageant complètement les employeurs de la charge financière qui pèse sur eux lorsque leurs salariés SPV sont en mission pendant leurs heures de travail contractuelles mais continuent d'être rémunérés.

Pour ce faire, nous proposons de mettre en place un mécanisme de compensation par l'État (*via* une augmentation de la dotation globale de fonctionnement des collectivités territoriales), qui prendrait intégralement en charge la rémunération du salarié SPV pour les heures de travail contractuelles qu'il n'a pas effectuées pour l'entreprise mais au profit d'un service d'incendie et de secours (SIS).

Ce dispositif serait une option pour l'employeur, qui aurait la possibilité de choisir entre le mécanisme de réduction d'impôts, le mécanisme de subrogation aux indemnités du SPV, ou ce nouveau mécanisme de prise en charge de la rémunération du salarié SPV pour les heures de travail qu'il n'a effectuées au profit d'un SIS.

Ceci n'est ni envisageable, ni souhaitable, l'engagement SPV étant le socle de la sécurité civile en France. La mesure envisagée de prise en charge intégrale des heures de travail contractuelles effectuées au profit d'un SIS engendrerait certes une dépense supplémentaire pour l'État, mais permettrait de recruter de nouveaux SPV.

L'**article 2** vise à permettre une bonification des points de retraite pour les salariés SPV.

Afin de fidéliser l'engagement SPV dont la durée ne cesse de se réduire, d'inciter les volontaires à prolonger leurs contrats mais également d'encourager les personnes susceptibles de se porter volontaire, il est souhaitable d'introduire une bonification de points retraite pour tous les salariés, du secteur public comme privé, qui mènent une activité de SPV sur une longue durée.

Sans remettre en cause le caractère noble et désintéressé sur lequel repose cet engagement volontaire, une amélioration de la retraite de ces bénévoles serait un signe fort de reconnaissance de la dangerosité et de la pénibilité de leurs missions. Les sapeurs-pompiers volontaires attendent cette reconnaissance et elle s'avère d'ailleurs un facteur fort de leur fidélisation.

Ainsi, une personne salariée ayant atteint l'âge de 55 ans et effectué au moins 20 ans de service en tant que SPV, pourra bénéficier d'une bonification de ses points de retraite. La durée de service donnant droit à la bonification (20 ans) est calquée sur le régime de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR).

L'**article 3** vise à prendre en compte comme critère de priorité l'engagement SPV dans les procédures de mutation des fonctionnaires.

Les agents de la fonction publique d'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière n'ont pas un droit au maintien dans un poste auquel ils sont affectés, l'administration étant libre de modifier leur affectation, notamment géographique, pour des nécessités de service, sans pour autant porter atteinte aux droits du statut particulier du cadre d'emploi de l'agent.

Ces mutations géographiques auxquelles sont soumis les fonctionnaires sont un frein à l'engagement SPV pour les fonctionnaires, les SPV étant attachés à leur caserne et leur territoire.

Alors que la durée d'engagement est de plus en plus courte, nous devons favoriser l'engagement sur le long terme des SPV fonctionnaires et éviter qu'ils ne se désengagent en raison d'une mutation professionnelle non souhaitée. C'est pourquoi il est nécessaire de prendre en compte comme critère l'engagement SPV dans les procédures de mutation des fonctionnaires, au même titre que le rapprochement familial ou les situations de handicap.

L'**article 4** vise à mettre en place une journée nationale de sensibilisation à la sécurité civile au sein des collègues.

La baisse globale du nombre de SPV constatée depuis plusieurs années est pour partie due au non-renouvellement des effectifs du fait du déficit d'engagement chez les jeunes. Cela peut s'expliquer d'une part, par le recul des valeurs d'altruisme et d'entraide qui ouvrent naturellement les portes vers le volontariat, du fait de la montée de l'individualisme dans notre société du « tout consommable », mais également par le manque d'information dont disposent les jeunes sur les possibilités d'engagement en matière de sécurité.

Il existe en effet des dispositifs visant à promouvoir l'engagement SPV chez les jeunes, notamment les « Jeunes sapeurs-pompiers » (JSP) qui proposent une formation tout au long de l'année scolaire sur 4 ans pour les jeunes entre 11 et 18 ans, généralement les mercredi et/ou samedi afin de

s'adapter au mieux au rythme scolaire. Il existe également le dispositif des « cadets » pour les enfants à partir de 10 ans.

Les Jeunes sapeurs-pompiers sont un vivier de recrutement de SPV, puisque plus de 15 % des SPV recrutés sont des anciens JSP. Dans certains départements, ce taux atteint même un quart des recrutements SPV.

Pourtant, la part de JSP dans la population globale âgée de 10 à 18 ans est extrêmement faible : 0,4 % en moyenne. Au regard du taux d'intégration de ces jeunes sapeurs-pompiers dans le corps des SPV, il apparaît donc que le vivier de potentiels SPV chez les jeunes n'est pas exploité à sa juste valeur.

Par ailleurs, la formation de JSP est en elle-même très bénéfique aux jeunes : loin de les éloigner des études, il a été constaté qu'elle permet une augmentation moyenne de la moyenne générale de 2 points. Elle est en effet une très bonne école de discipline et de concentration, mais permet également d'inculquer les valeurs fondamentales de l'engagement citoyen, du vivre-ensemble et de la solidarité.

Ce dispositif reste assez méconnu par les jeunes collégiens et lycéens, c'est pourquoi il est nécessaire de leur faire connaître le plus tôt possible dans le cadre de leur scolarité. À cet effet, nous proposons de mettre en place une « journée de sensibilisation à la sécurité civile » obligatoire pour tous les collégiens, qui sera l'occasion de leur parler des missions accomplies par les sapeurs-pompiers, par ailleurs sont souvent mal connues, de leur présenter le modèle de sécurité civile français basé sur l'engagement volontaire et la solidarité des citoyens, ainsi que la formation des Jeunes sapeurs-pompiers qui, s'ils souhaitent y prendre part, leur permettra d'apprendre les techniques de lutte contre l'incendie mais également les gestes qui sauvent les vies, de faire du sport et d'évoluer au sein d'une équipe qui partage des valeurs de solidarité et de civisme.

Cette journée sera animée par des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires et se déroulera dans l'enceinte du collège afin d'en limiter les frais.

PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

- ① L'article 9 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps des sapeurs-pompiers est rétabli dans la rédaction suivante :
- ② « Art. 9. – L'employeur d'un sapeur-pompier volontaire perçoit, à sa demande, une indemnité correspondant au montant de la rémunération versée au titre des heures de travail pendant lesquelles le sapeur-pompier volontaire, titulaire d'une autorisation d'absence régulièrement délivrée, a réalisé une ou plusieurs des activités prévues à l'article L. 723-12 du code de la sécurité intérieure.
- ③ « L'octroi de l'indemnité prévue à l'alinéa précédent est subordonné à la présentation, par l'employeur, d'une attestation délivrée par le service d'incendie et de secours dont relève le sapeur-pompier volontaire qui indique le nombre d'heures de travail concernées.
- ④ « L'indemnité prévue au premier alinéa ne peut être octroyée si l'employeur a présenté :
- ⑤ « 1° En application de l'article 238 *bis* du code général des impôts, une demande de réduction d'impôt au titre de la mise à disposition de services d'incendie et de secours d'un ou plusieurs de ses employés sapeur-pompier volontaire ;
- ⑥ « 2° En application de l'article 7 de la présente loi, une demande de subrogation dans le droit du sapeur-pompier volontaire à percevoir les indemnités horaires prévues à l'article 11.
- ⑦ « Si, en application de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 723-12 du code de la sécurité intérieure, l'employeur d'un sapeur-pompier volontaire perçoit une compensation financière pour ses autorisations d'absence, le montant de cette compensation est déduit de l'indemnité prévue au premier alinéa du présent article ».

Article 2

À compter du 1^{er} janvier 2018, toute personne engagée comme sapeur-pompier volontaire, ayant accompli au moins dix années d'activité,

bénéficiera d'une bonification de sa cotisation retraite et de l'attribution de trimestre supplémentaire par tranche d'année d'exercice, définies par décret en Conseil d'État.

Article 3

- ① I. – Après le quatrième alinéa de l'article 60 de la loi n 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'État, est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Priorité est également donnée aux fonctionnaires engagés en tant que sapeur-pompier volontaire ».
- ③ II. – L'article 54 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Priorité est également donnée aux fonctionnaires engagés en tant que sapeur-pompier volontaire ».
- ⑤ III. – À l'article 38 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière est inséré l'alinéa suivant :
- ⑥ « Priorité est également donnée aux fonctionnaires engagés en tant que sapeur-pompier volontaire ».

Article 4

- ① À compter de la rentrée scolaire 2018, chaque collégien participe une fois au cours de sa scolarité à la « journée nationale de sensibilisation à la sécurité civile », qui a lieu dans l'enceinte du collège et est animée par des sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires opérant dans un centre d'incendie et de secours du département.
- ② La journée nationale de sensibilisation à la sécurité civile se fixe pour triple objectif de présenter aux collégiens le modèle de sécurité civile français et les valeurs de solidarité et de civisme qui y sont attachées, les missions concrètes des sapeurs-pompiers et le dispositif des « jeunes sapeurs-pompiers » ouverts aux jeunes âgés de 11 à 18 ans.
- ③ Les modalités d'organisation des journées de sensibilisation à la sécurité civile au sein de chaque collège sont fixées au niveau départemental entre

l'inspecteur académique et le directeur du centre départemental d'incendie et de secours.

Article 5

- ① I. – La perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ② II. – La charge pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.
- ③ III. – La charge pour les organismes de sécurité sociale est compensée à due concurrence par la majoration de l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.

