



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,  
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES

Paris, le 25 août 2004

**Le ministre de l'Intérieur,  
de la Sécurité Intérieure et des Libertés  
Locales**

à

Monsieur le préfet de police

Madame et Messieurs les préfets de zone de  
défense

Mesdames et Messieurs les préfets de métropole  
et départements d'outre-mer

**NOR : INTE0400109C**

**\*\*\***

**Objet :** Loi de modernisation de la sécurité civile.

La loi de modernisation de la sécurité civile, votée fin juillet par le Parlement, vient d'être publiée au journal officiel de la République française le 17 août 2004 (loi n° 2004-811 du 13 août 2004).

Elle se substitue à la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, qu'elle abroge.

Ce texte répond à plusieurs objectifs gouvernementaux. Le premier est de redonner toute sa place à **l'engagement responsable du citoyen, qui doit devenir un acteur** de la sécurité civile, susceptible de participer au traitement de la crise en appui des spécialistes, par exemple au sein d'une association ou comme membre de la réserve communale de sécurité civile.

Le deuxième est de préciser les responsabilités de l'Etat en matière de planification, de conduite opérationnelle et de prise en charge des secours. **Les pouvoirs du préfet dans la préparation et la gestion des crises sont ainsi nettement confirmés et précisés.**

Le troisième objectif est **d'offrir aux services départementaux d'incendie et de secours un cadre stable** pour leur fonctionnement et leur gestion, grâce à un pacte institutionnel et financier entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Le quatrième, enfin, est **d'apporter la reconnaissance de la Nation aux sapeurs-pompiers** en tirant les conséquences de la dangerosité de leur métier par l'aménagement de la fin de carrière des sapeurs-pompiers professionnels et en fidélisant les volontaires par l'instauration d'une prestation spécifique valorisant leur engagement au service de leurs concitoyens.

Dans l'attente des décrets d'application de la loi **qui seront tous publiés avant la fin de l'année**, je souhaite vous apporter des éléments d'information sur les innovations importantes de ce texte afin que vous puissiez, dès la rentrée, en expliquer les principaux objectifs à vos interlocuteurs, élus, membres des services de secours, bénévoles des associations, et, surtout, que vous puissiez engager dans les meilleurs délais, la mise en œuvre des mesures immédiatement applicables.

Je vous demande également d'identifier les questions ou les précisions que devront apporter les textes d'application et d'en informer dans les meilleurs délais le directeur de la défense et de la sécurité civiles, sous le timbre de la sous-direction des sapeurs-pompiers.

## **I FAIRE DU CITOYEN UN ACTEUR MAJEUR DE LA SECURITE CIVILE**

Depuis la suppression de la conscription, les pouvoirs publics éprouvent de plus en plus de difficultés pour mobiliser sur une période longue les moyens en hommes et matériels nécessaires à la gestion de la crise et au traitement de ses effets. La conséquence logique en est une sollicitation plus forte des services de secours pour assurer, au-delà des secours proprement dits, le soutien de la population et le retour à la vie normale, au risque parfois de compromettre leur disponibilité opérationnelle.

Pour remédier à cette situation, le Gouvernement a souhaité **mieux reconnaître le rôle et les missions des associations** œuvrant depuis de nombreuses années dans le domaine de la sécurité civile. Parallèlement, et dans un souci de rechercher des solutions de proximité, il propose aux maires, autorités traditionnellement investies d'un pouvoir de police, de créer, à leur initiative, une **réserve communale de sécurité civile** regroupant toutes les bonnes volontés en situation de crise. Enfin une **nouvelle obligation scolaire** est définie pour diffuser la culture du risque à travers les jeunes générations.

## 1/ - Mieux reconnaître les associations comme des acteurs de la sécurité civile

**L'agrément** instauré par l'article 35 vise à certifier les qualifications et les capacités d'action d'une association pour garantir la sécurité et l'efficacité de ses interventions. L'enjeu de cette procédure est de s'attacher durablement le concours du secteur associatif organisé, afin d'optimiser les moyens en personnels et matériels mobilisables dans des délais très courts, soit parce que le maillage territorial s'en trouve amélioré, soit parce que la spécificité de l'intervention le justifie, soit enfin parce que l'engagement massif des services publics de secours justifie la mise en œuvre de renforts ou de relèves opérationnelles.

La loi précise les conditions dans lesquelles le commandement unique d'une opération de secours doit être toujours préservé.

Les modalités d'intervention des associations de sécurité civile feront l'objet d'une **convention** conclu avec les communes, les services départementaux d'incendie et de secours ou l'État selon la nature des objectifs et des missions.

Dans l'attente du décret d'application qui organisera le partage de compétences entre le niveau central et l'échelon local pour la délivrance de l'agrément, je vous demande de vous **rapprocher des principales associations de votre département qui œuvrent dans le domaine de la sécurité civile pour les informer du nouveau dispositif** et les inciter vivement à y faire appel. Vous entreprendrez de les intégrer dans la planification, quand cela n'est pas encore fait et de les impliquer dans les exercices.

Vous les sensibiliserez en contrepartie à leurs obligations au regard de la qualification de leurs membres pour assurer les missions évoquées et du nécessaire respect des normes en vigueur pour leurs équipements et matériels.

Vous ferez tout cela en liaison étroite avec le président du conseil général et le service départemental d'incendie et de secours.

## 2/ - Encourager l'engagement civique par la création d'une réserve communale de sécurité civile

En situation de catastrophe, la réponse ne peut se limiter à l'organisation des secours par les services publics qui en ont la mission. Il convient, d'apporter, au plus près des besoins, c'est-à-dire au niveau communal, des réponses aux difficultés des populations sinistrées et de **favoriser le retour à la vie normale par une action de soutien et d'assistance aux victimes.**

C'est l'objectif de la création de réserves de sécurité civile chargées d'intervenir en complément des services publics qui concourent aux missions de secours proprement dits.

Facultatives et décentralisées, elles permettent de faire appel à des citoyens de tout âge et de tout métier, pour des missions d'appui clairement distinctes des missions de secours. Elles pourront très utilement s'engager dans toutes les **actions de préparation menées par la commune, qu'il s'agisse de l'information de la population, de l'élaboration du plan communal de sauvegarde, ou des exercices d'évacuation.**

Pour autant, les réservistes de sécurité civile ne devront pas être des pseudo sapeurs-pompiers, ni des concurrents des secouristes des associations de sécurité civile.

La réserve est créée par délibération du conseil municipal, prise en charge financièrement par la commune et placée sous l'autorité du maire. Elle peut cependant être organisée et gérée administrativement en intercommunalité ou par convention avec le SDIS.

Le Gouvernement attache une grande importance à la création des réserves communales de sécurité civile qui, au-delà des opérations de secours, apporteront une réponse sociale attendue par les populations au moment où elles sont particulièrement fragilisées. C'est pourquoi je vous demande de sensibiliser tout particulièrement les maires de votre département à l'originalité et à l'intérêt de cette mesure. Vous veillerez à **me signaler, dès que possible, les communes de votre département qui souhaiteraient s'engager dans une telle démarche** afin que mes services puissent vous apporter l'appui technique nécessaire à la mise en place du dispositif, et assurer la mutualisation des expérimentations réussies au niveau national.

### **3/ - la nouvelle obligation scolaire**

L'article 5 de la loi prévoit une sensibilisation des élèves aux questions de sécurité civile ainsi qu'un apprentissage des gestes premiers secours.

Ces actions devront privilégier le cadre du bassin de risque, de façon à proposer aux élèves une **information ancrée dans l'analyse de risque et l'expérience locales.** A travers eux ce sont toutes les familles que les intervenants pourront sensibiliser.

Il vous appartient de réunir les différents services et organismes concernés (rectorats et/ou inspections d'académies, DIREN, DRIRE, SDIS, associations de sécurité civile) et, en prenant en compte ce qui est déjà réalisé ou lancé, de favoriser l'élaboration de conventions signées de toutes les parties concernées et donnant un cadre permettant d'atteindre les objectifs de la loi. Cette innovation ne donnera pas lieu à texte d'application, et relève de l'impulsion des échelons déconcentrés de l'Etat, dans un cadre de moyens dont je compte

m'entretenir avec le ministre de l'éducation nationale pour qu'il en détermine très prochainement la forme et l'enveloppe.

## **II MIEUX SE PREPARER À LA CRISE ET A SA GESTION**

### **1/ - Simplifier la planification des secours**

La loi simplifie les outils de planification et assure leur mise en cohérence à tous les niveaux de la gestion territoriale des crises.

Vous avez été régulièrement informés des travaux du groupe national de travail mis en place par la direction de la défense et de la sécurité civiles avec des représentants des acteurs de terrain. **La nouvelle doctrine ORSEC**, dont l'architecture est aujourd'hui validée, repose sur un **tronc commun de gestion multicrise** qui intègre des « modules d'action » (plan rouge, hébergement, électro-secours,...) et des **dispositions spécialisées**, en nombre limité, réservées à des risques identifiés (inondation, transport de matières radioactives, cyclone,...). Cet ensemble sera précisé dans le décret d'application de l'article 14 en cours de préparation pour la fin de l'année. La diffusion de la méthodologie de refonte de la planification et de l'outil logiciel correspondant est prévue à l'échéance de l'été 2005.

Pendant cette année transitoire, il vous est recommandé de mettre à niveau le taux de réalisation de vos plans spécialisés, et tout particulièrement celui des plans particuliers d'intervention les plus sensibles.

Ce souci de cohérence se traduit également par la création du plan ORSEC maritime confié au préfet maritime, assurant ainsi la coordination des actions sur terre et en mer et une meilleure synergie des moyens.

Enfin, venant compléter le dispositif de planification ORSEC relevant de la responsabilité de l'Etat, il est créé un **plan communal de sauvegarde** (PCS) confié aux maires. Il est rendu obligatoire pour les communes concernées par un plan de prévention des risques naturels (PPRN) approuvé ou un plan particulier d'intervention (PPI). Au travers du décret d'application de l'article 13 en cours de préparation, un cadre général du plan communal de sauvegarde permettra à toutes les communes concernées, quelque que soit leur importance et leur capacité de réponse, de **réévaluer les aléas auxquels elles sont exposées et de mettre en place une organisation optimale en matière d'alerte et d'information des personnes comme d'accompagnement des populations en cas d'accident.**

### **2/ - Maîtriser le risque de coupure des réseaux**

Les tempêtes de fin 99 et les inondations survenues depuis ont parfaitement mis en exergue les conséquences dommageables pour la population de l'interruption des réseaux d'énergie et de communications lors d'une situation de crise. Pour y remédier, l'article 6 de la loi crée la notion de **rétablissement des besoins prioritaires** de la population qui sera défini par un

décret cadre, décliné par la suite dans la réglementation propre à chaque secteur d'activité concerné.

Dans le même esprit, la loi prévoit par son article 7 que les **établissements de soins médico-sociaux** doivent s'assurer de leur autonomie énergétique en cas de défaillance des réseaux ou prévoir des mesures appropriées dans la même situation, de façon à assurer la sécurité des personnes hébergées.

Un décret d'application précisera les modalités de mise en œuvre progressive de cette mesure mais je vous demande, en vous appuyant sur la DDASS, de vous assurer que l'ensemble des établissements concernés sont d'ores et déjà informés de ces dispositions afin de recenser les éventuelles difficultés de mise en œuvre dont il conviendra de tenir compte dans sa rédaction.

### **3/ - Clarifier la conduite des opérations de secours et leur financement**

**Les responsabilités opérationnelles des maires et des préfets sont clairement réaffirmées.** Leurs pouvoirs de police leur confèrent la direction des opérations de secours. En cas de sinistre de grande ampleur, le préfet dispose de pouvoirs étendus de mobilisation des moyens publics et privés.

L'unité de commandement dans le périmètre des opérations de secours est confortée par l'article 25 de la loi qui donne **pleine autorité au commandant des opérations de secours sur l'ensemble des moyens qui lui sont affectés** par décision du directeur des opérations de secours, que ceux-ci relèvent de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics ou qu'il s'agisse de moyens privés.

Pour des risques particuliers, tel que par exemple le secours en montagne, vous pourrez confier le commandement des opérations de secours à un agent public autre qu'un sapeur-pompier en vous référant à l'article 14 de la loi. Il vous appartiendra de vous assurer, dans une telle circonstance, de l'information complète et régulière du centre opérationnel d'incendie et de secours sur le déroulement de l'opération afin qu'aucun retard ne puisse être enregistré dans l'envoi des secours.

S'agissant des interventions en site souterrain, le concours des spéléologues reste régi par l'instruction INT/E/03/0087/C du 25 août 2003 relative à l'organisation des secours en milieu souterrain.

Pour le financement des dépenses imputables aux opérations de secours, la loi met un terme au principe instauré par la loi sécurité civile de 1987, et en général très peu appliqué, de sa prise en charge par la commune bénéficiaire des secours.

L'article 27 précise en effet que **la prise en charge des opérations de secours**, dans le cadre de ses missions, **incombe désormais au service départemental d'incendie et de secours.**

Seules demeurent à la charge des communes les dépenses relatives au soutien des populations dans le cadre de leurs compétences traditionnelles.

**L'État, outre la mise en œuvre de ses propres moyens, prendra désormais à sa charge les dépenses liées à l'engagement de tout moyen de renfort extérieur au département.**

Si j'ai rappelé au Parlement l'attachement du Gouvernement au principe de la gratuité des secours, j'ai également indiqué que la prise en charge des frais liés aux interventions de secours sur le domaine skiable ou aménagé des stations de sport d'hiver demeure régie par l'article 54 de la loi relative à la démocratie de proximité de février 2002.

### **III CLARIFIER LA REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES SUR LES SERVICES DEPARTE-MENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS**

#### **1/ - Réaffirmer la compétence partagée - Etat-collectivités territoriales dans le cadre d'un établissement public rénové**

La préparation du débat parlementaire a été l'occasion d'une concertation étroite avec les associations d'élus et les représentants de la profession sur l'avenir institutionnel des services d'incendie et de secours qui a permis de dégager un large consensus.

Le SDIS est **maintenu dans le statut d'un établissement public local** (article 48), en écartant son rattachement au conseil général ou son étatisation. Toutefois, la **prééminence du département dans la gestion du service** est nettement affirmée (articles 51 à 55) puisque le Président de l'assemblée départementale pourra choisir d'en présider le conseil d'administration et que les conseillers généraux constitueront les 3/5<sup>ème</sup> de cette instance.

Parallèlement, le législateur préserve le rôle joué par les maires au sein du conseil d'administration par l'attribution d'un siège de vice-président au moins.

Il réforme le financement du SDIS avec, au 1<sup>er</sup> janvier 2008, la prise en charge du budget de l'établissement par le conseil général (articles 59 et 60) et **l'affectation au département dès 2005 d'une ressource fiscale dynamique** (une part de taxe sur les conventions d'assurance à hauteur de 900 M euros), en contrepartie d'une fraction équivalente de dotation globale de fonctionnement, dont l'évolution est plafonnée.

S'agissant de la composition modifiée du conseil d'administration des SDIS, le Gouvernement a repris à son compte (article 101) la demande du Parlement de pouvoir

renouveler cette instance dans les six mois suivant la promulgation de la loi, soit avant le 13 février 2005.

## **2/ - Renforcer au plan national la concertation sur l'évolution des services départementaux d'incendie et de secours**

Enfin, pour manifester son intention de maintenir un dialogue étroit avec l'ensemble des acteurs des services départementaux des services d'incendie et de secours, le Gouvernement a proposé la création d'une **conférence nationale des services d'incendie et de secours** (article 44) qui deviendra une instance de régulation de l'évolution des SDIS. Elle traduit une reconnaissance à l'échelon central du pouvoir local dans ce domaine, de même nature que le comité des finances locales.

Tous les projets de loi ou d'actes réglementaires, toutes les mesures nationales concernant les missions, l'organisation et le financement des services départementaux lui seront obligatoirement soumis pour avis avant leur adoption et j'ai indiqué devant la représentation nationale que le gouvernement entendait se conformer à cet avis.

La composition de la conférence sera précisée par décret. Les élus (parlementaires, représentants des conseils d'administration des SDIS) y seront majoritaires. Présidée par un élu, elle regroupera également des représentants des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels, ainsi que des fonctionnaires de l'État et des personnalités qualifiées.

Je vous demande, à l'occasion de vos rencontres avec les parlementaires de votre département ou les élus siégeant au conseil d'administration du SDIS, **de valoriser cette novation voulue par l'État pour trouver les voies d'un consensus quant à l'évolution des services d'incendie et de secours**, dont les budgets ont connu, il est vrai, ces dernières années une forte évolution.

## **IV AFFIRMER LA SOLIDARITE DE LA NATION ENVERS LES SAPEURS-POMPIERS**

Pour la première fois, et conformément à l'engagement du Gouvernement, la loi reconnaît le caractère dangereux du métier et des missions des sapeurs-pompiers. Cette reconnaissance était attendue depuis fort longtemps par la profession, elle concerne à la fois les sapeurs-pompiers professionnels (métier) et les volontaires (missions).

L'article 67 constitue ainsi le support de différentes mesures inscrites dans la loi : la généralisation des comités d'hygiène et de sécurité, l'amélioration de la protection sociale des personnels, la mise en place du projet personnalisé de fin de carrière pour les professionnels.

Par ailleurs, la volonté d'allonger la durée moyenne d'engagement des sapeurs-pompiers volontaires a justifié la création pour eux d'une prestation de fidélité et de reconnaissance.

### **1/ - le projet de fin de carrière pour les sapeurs-pompiers professionnels**

Sur la base du relevé d'étape que j'ai signé le 18 mai 2004 avec trois organisations représentatives des sapeurs-pompiers professionnels et la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, le Gouvernement a fait adopter par le Parlement une réforme du congé pour difficulté opérationnelle instauré par une loi du 7 juillet 2000 (article 72 de la nouvelle loi).

Désormais, **le sapeur-pompier professionnel dont les difficultés opérationnelles sont reconnues par une commission médicale peut, entre 50 et 55 ans, définir son projet de fin de carrière** selon trois modalités.

**Le reclassement** au sein du SDIS sur des fonctions non opérationnelles ou, à l'extérieur, dans un emploi public lui garantit le maintien intégral de sa rémunération antérieure (traitement indiciaire plus prime de feu) complétée par le régime indemnitaire du nouvel emploi.

La possibilité alternative de bénéficier d'un **congé pour raison opérationnelle** se décline sous deux formes: d'une part l'exercice d'une activité privée permettant de cumuler, sans plafonnement, 75 % du traitement indiciaire de sapeur-pompier et de la prime de feu avec la rémunération du nouvel emploi, et d'autre part la véritable cessation d'activité de type préretraite, accessible en cas de non-proposition de reclassement ou d'échec d'une telle tentative, permettant malgré l'interruption de toute activité de continuer à cotiser pour la retraite. Le sapeur-pompier professionnel peut obtenir le bénéfice de cette mesure jusqu'à 57,5 ans, l'entrée dans le dispositif ne demeurant possible qu'avant 55 ans et pour une durée maximale de 5 ans.

Le décret d'application du dispositif vient d'être transmis aux associations d'élus et aux représentants de la profession avant son examen par la conférence nationale des services d'incendie et de secours et une saisine du Conseil d'État dans le courant de ce trimestre.

### **2/ - La prestation de fidélisation et de reconnaissance pour les sapeurs-pompiers volontaires**

Face au constat de la stabilité du nombre de sapeurs pompiers volontaires autour de 200 000 mais à la réduction sensible de la durée de leur engagement, le Gouvernement a

souhaité créer une prestation qui reconnaisse mieux leur dévouement au service de leurs concitoyens et les incite à prolonger leur activité dans les centres de secours.

La nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance (article 83 de la nouvelle loi) se substituera à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2005 à l'allocation de vétérance actuelle, dont le montant moyen est de 400 euros par an. Elle est ouverte aux anciens sapeurs pompiers volontaires des corps départementaux qui auront effectué **au moins vingt ans de services**. Les corps communaux non intégrés pourront eux aussi y adhérer si les collectivités gestionnaires le souhaitent.

Cette prestation repose sur un régime intégralement provisionné, financé par les cotisations des sapeurs-pompiers volontaires et la contribution des SDIS avec la participation substantielle de l'État. Il permettra à terme de servir une allocation pouvant atteindre **1 800 euros par an pour ceux qui auront effectué 35 ans de service volontaire**.

Ce régime provisionné garantit la sécurité des prestations et la visibilité des contributions, mais il nécessite un dispositif transitoire. C'est pourquoi, parallèlement à l'institution de la nouvelle prestation, **une allocation transitoire doit assurer dès 2004 une prestation revalorisée à tous les nouveaux vétérans**.

Le coût de cet avantage est estimé à 60 millions d'euros par an pour l'État et les SDIS qui conservent la charge de l'allocation de vétérance en cours et des mesures transitoires.

Une réunion se tiendra tout début septembre avec les associations d'élus et la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France pour examiner le projet de décret instituant le système provisoire, les statuts de l'association de surveillance, l'architecture du décret instaurant le système pérenne ainsi que les modalités d'appel d'offre pour sa gestion.

L'enjeu, vous le comprenez bien, est essentiel. Il s'agit de notre capacité à maintenir, par la relance du volontariat, un maillage territorial développé, que ne pourraient assumer sans surcoûts incomparablement plus élevés les seuls services professionnels.

\*  
\* \*  
\*

Je compte sur votre engagement personnel, et celui de vos collaborateurs directs, pour relayer sur le terrain ces différentes orientations et contribuer ainsi activement à une mise en œuvre rapide, dès la publication des décrets d'application, de la loi de modernisation de la sécurité civile.