Assemblée des DEPARTEMENTS DE FRANCE	Liberté • Égalité • Fraternité RÉPUBLIQUE FRANÇAISE MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR	AMF ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE ET DES PRÉSIDENTS D'INTERCOMMUNALITÉ

ENGAGEMENT TRIPARTITE

RELATIF À LA CONSOLIDATION

ET À LA VALORISATION DU MODÈLE FRANÇAIS DE SÉCURITÉ CIVILE

Signé entre

l'État,

l'Assemblée des départements de France

et

l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités

Structuré sur le principe d'une « chaîne du secours », le modèle français de sécurité civile et de gestion des crises repose sur trois équilibres :

- équilibre entre l'État et les collectivités locales (départements, communes et leurs groupements), autorités d'emploi des secours et financeurs du système ;

- équilibre entre sapeurs-pompiers professionnels et sapeurs-pompiers volontaires,

- équilibre entre la prise en charge des interventions du quotidien et la gestion d'événements ou de crises à caractère exceptionnel, en France et à l'étranger.

Robuste et éprouvée, la « chaîne du secours » fait œuvrer côte à côte et au quotidien des intervenants professionnels et des volontaires, sous l'autorité d'un commandant des opérations de secours – officier sapeur-pompier[1] -, lui-même placé sous l'autorité d'un directeur des opérations de secours, maire ou préfet selon le cas. Les réponses apportées ces derniers mois à plusieurs crises majeures ont démontré une nouvelle fois son efficacité et son adaptabilité.

Il repose sur la mixité des forces qui s'associent sur les interventions et la réponse aux crises :

- en premier lieu, les pompiers, volontaires ou professionnels, civils ou militaires, qui sont au cœur de notre modèle de sécurité civile,

- les SAMU et les autres acteurs de la chaîne de santé,

- les moyens nationaux mis en œuvre par l'État : colonnes de renfort, formations militaires de sécurité civile, avions et hélicoptères de la sécurité civile, démineurs…

- les autres acteurs du secours, au premier rang desquels les associations agréées de sécurité civile, les réserves communales de sécurité civile, les unités de forestiers sapeurs mises en place par certains départements méditerranéens, etc,

- sans oublier les autres forces de sécurité appelées à intervenir lors de crises de sécurité civile, police et gendarmerie, forces armées, et les grands opérateurs de réseaux...

1 Sauf dans le cas des dispositions ORSEC et de dispositions relatives à des risques particuliers.

Ce modèle est cependant aujourd'hui confronté à plusieurs défis :

- celui soulevé par l'évolution et la complexification permanentes des risques et des menaces avec des événements et des crises qui imbriquent bien souvent les dimensions de sécurité civile et de sécurité publique ;

- celui que pose la crise de l'engagement, illustrée par l'érosion des effectifs de sapeurs-pompiers volontaires ces dix dernières années, malgré l'inversion de cette tendance en 2014 et les difficultés que rencontrent les associations agréées à recruter et pérenniser l'engagement des bénévoles,

- celui nourri par le niveau d'exigence de la société en matière de protection et de secours, dans un contexte de judiciarisation croissante des interventions des secours,

- celui que pose la contrainte budgétaire croissante qui pèsera durablement sur les budgets locaux et nationaux.

Soucieux de conforter et pérenniser le modèle français de sécurité civile, **l'État, l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) affirment leur volonté commune de travailler et d'œuvrer ensemble pour accompagner les évolutions du modèle français de sécurité civile. Ils s'engagent en particulier à prendre les mesures nécessaires pour atteindre les trois objectifs développés ci-dessous :**

- **consolider les fondements même du modèle : en affirmant la juste place de chaque acteur dans la gouvernance, en préservant les forces vives qui le font vivre, en rendant chaque citoyen acteur de sa propre sécurité ;**

- **garantir l'égal accès des citoyens aux services de secours en tout point du territoire ;**

- **valoriser hors de nos frontières le modèle français de sécurité civile.**

1 - CONFORTER LES FONDEMENTS DU MODELE FRANCAIS DE SECURITE CIVILE

1.1 – En réaffirmant le rôle de chaque acteur

La loi fait de l'État le garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Elle lui confie le soin d'en définir la doctrine et d'en coordonner les moyens. Il est de la responsabilité du ministre de l'intérieur de fixer le cadre dans lequel la politique de sécurité civile a vocation à être mise en œuvre dans les territoires.

La loi définit par ailleurs le partage des responsabilités entre l'État et les collectivités s'agissant des SDIS. Depuis la loi du 3 mai 1996, la sécurité civile est en effet organisée dans le cadre départemental, au travers de la création d'établissements publics locaux, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Les seules exceptions concernent Paris et les départements de la petite couronne francilienne, où intervient la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris, Marseille, où intervient le Bataillon des Marins-pompiers de Marseille, et, depuis peu, la métropole de Lyon et le département du Rhône, où intervient le service départemental et métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS).

Dans leur emploi, les services de secours sont placés sous l'autorité des maires et des préfets. Leur gestion administrative et financière est assurée par un conseil d'administration, composé des collectivités territoriales et des EPCI qui participent à leur financement. Le président du Conseil d'administration est le président du Conseil départemental qui peut désigner un autre membre du conseil d'administration, garant de l'équilibre du budget du SDIS.

Le partage de compétences et de responsabilité prévaut également en matière de planification : l'État a la responsabilité d'établir les plans de secours, généraux et spécialisés (ORSEC), déclinés au niveau local sous l'autorité des maires, à travers les plans communaux ou intercommunaux de sauvegarde (PCS).

Pour complexe qu'il puisse apparaître, cet équilibre a prouvé sa pertinence au long des années. Grâce à l'engagement des collectivités, les SDIS ont connu une modernisation en profondeur ces quinze dernières années, leur permettant de faire face aux graves crises qu'a connues notre pays, comme aux interventions du quotidien, en hausse constante.

Cette gouvernance partagée entre l'État et les élus doit être réaffirmée:

- au niveau national, à travers le comité des financeurs amené à prendre les grandes orientations stratégiques

- au niveau départemental, grâce au dialogue entre préfet, président du conseil d'administration du SDIS, président du conseil départemental et association départementale des maires, et dans le cadre des séances du conseil d'administration du SDIS, qui associent tous ces acteurs ;

- au niveau zonal, pour mieux développer une approche globale des risques et des menaces.

1.2 – En promouvant et développant le volontariat

La pérennité du modèle français de sécurité civile et de gestion des crises suppose que l'engagement des citoyens, en particulier à travers le volontariat des sapeurs-pompiers, soit fortement soutenu, encouragé et valorisé.

Principal acteur de la communauté des sapeurs-pompiers, le sapeur-pompier volontaire prend librement l'engagement de se mettre au service de la société. Il exerce les mêmes activités que les sapeurs-pompiers professionnels. Il contribue ainsi, directement, en fonction de sa disponibilité, aux missions de sécurité civile de toute nature confiées aux services d'incendie et de secours ou aux services de l'État qui en sont investis à titre permanent. Il est un acteur à part entière des services d'incendie et de secours, au même titre que les sapeurs-pompiers professionnels et les personnels administratifs, techniques et spécialisés qui agissent de manière coopérative et complémentaire avec luPar son engagement, le sapeur-pompier volontaire prend part, dans le cadre des principes fixés par la Constitution de la République française, et en particulier son article 1er, à la construction d'une société fondée sur la solidarité et l'entraide.

Toutefois, le volontariat, composante primordiale de la force de sécurité civile, élément essentiel de l'égalité d'accès des populations aux secours sur tout le territoire, a connu au cours de la décennie une période de particulière fragilité, dans un contexte où la motivation et les engagements sont en recul.

Une action commune est donc à poursuivre pour en pérenniser la forme et lui garantir un développement adapté inhérent à la culture de résilience de notre Nation. Pour cela, l'AMF, l'ADF et l'État s'engagent, chacun pour ce qui le concerne, à poursuivre la mise en œuvre des principes et actions énoncés par l'engagement national pour le volontariat signé le 11 octobre 2013 à Chambéry, qu'ils ont signé aux côtés de la FNSPF. Cet engagement a depuis été traduit en actes, notamment par la signature, le 21 juillet 2015, de la convention-cadre nationale facilitant l'accès prioritaire des sapeurs-pompiers volontaires (SPV) aux logements sociaux situés à proximité de leurs centres de secours ainsi que par la signature, le 24 juillet 2015, de l'engagement national relatif à la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires, agents communaux et intercommunaux.

Cet engagement a pour ambition d'élaborer une véritable politique publique en faveur du volontariat de sapeur-pompier. Il constitue une priorité de la politique publique d'incendie et de secours.

Les signataires réaffirment leur engagement à développer le rôle des SDIS en matière de citoyenneté et de diffusion des valeurs républicaines. L'accueil de jeunes en service civique et l'adossement des dispositifs de cadets de la sécurité civile seront donc poursuivis. Ils doivent venir en complément des sapeurs-pompiers volontaires et des jeunes sapeurs-pompiers, dont le renforcement est un objectif majeur partagé par les signataires.

Maires et préfets peuvent également faire appel, en tant que de besoin, aux associations agréées de sécurité civile et à leurs bénévoles, pour des missions d'assistance et de soutien aux populations, pendant la crise, puis dans les opérations visant au retour à une situation viable, stable et pérenne.

1.3 – En développant la culture de la prévention

La loi du 13 août 2004 affirme la volonté de faire de chaque citoyen un acteur de sa propre sécurité. Les actions à mener pour progresser dans la concrétisation de cette ambition restent largement à construire.

Le développement de l'engagement citoyen doit permettre de développer la sensibilisation et l'information du public face aux risques de la vie courante et plus généralement face aux risques de sécurité civile.

La prévention, en dépit des nombreuses initiatives locales, n'est pas encore assez développée aujourd'hui en France. Le développement des actions de sensibilisation aux risques et de formation de la population à des gestes simples de prévention et aux attitudes à adopter face à un accident ou une situation dangereuse apparaît comme un enjeu majeur. Des partenariats nouveaux sont ainsi à construire, au niveau national et local, avec l'Éducation nationale notamment pour promouvoir la prévention auprès des plus jeunes.

À cette fin, la force du réseau des sapeurs-pompiers territoriaux et des associations agréées de sécurité civile est un atout majeur à mobiliser pour développer la prévention aux côtés d'autres acteurs publics et privés. Ces acteurs ont également un rôle essentiel à jouer dans la formation de la population aux gestes de premier secours.

En retour, ces partenariats sont aussi le gage du renouvellement du vivier de volontaires chez les sapeurs-pompiers et de bénévoles au sein des associations.

2 – GARANTIR, EN TOUT POINT DU TERRITOIRE, L'ÉGALITÉ DES CITOYENS DANS L'ACCÈS AUX SERVICES DE SECOURS.

Garantir l'égalité d'accès des citoyens aux services de secours, et plus largement, face à tous les risques de sécurité civile, est un objectif commun à l'État et aux collectivités locales, qui guide l'action stratégique mais aussi quotidienne de tous les acteurs impliqués dans l'organisation de la chaîne du secours.

2.1 – Au niveau départemental et local, les élus jouent un rôle central.

Les maires sont les acteurs de premier niveau, tant au travers de leur pouvoir de police générale que dans le cadre de leur mission de sauvegarde des populations. L'élaboration des plans communaux ou intercommunaux de sauvegarde et la mise en place de réserves communales de sécurité civile sont des outils privilégiés à disposition du maire pour faire face aux risques identifiés sur son territoire, en articulation avec le dispositif ORSEC, lorsque celui-ci est déclenché par le préfet de département.

Les SDIS se doivent d'organiser le maillage territorial des centres d'incendie et de secours en tenant compte de la démographie des bassins de vie, des risques particuliers présents sur le territoire mais aussi du nombre de pompiers, professionnels et volontaires, disponibles sur ce territoire.

Cette organisation, qui par son maillage territorial de proximité contribue à l'engagement citoyen des sapeurs-pompiers volontaires, doit s'inscrire dans les orientations des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques et être précisée par les règlements opérationnels arrêtés par les préfets. Ces orientations doivent intervenir au terme d'un dialogue et d'une concertation approfondis, conduits par le représentant de l'État, le président du conseil d'administration du SDIS et le directeur du SDIS avec toutes les parties prenantes, en particulier les associations départementales de maires et les représentants des sapeurs-pompiers professionnels comme volontaires.

L'échelon déconcentré des services de l'État joue un rôle de conseil et de soutien envers les élus, en particulier les maires des plus petites communes, dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, la gestion des risques, l'information des populations, la conduite d'action de prévention des risques de toute nature en particulier des risques d'incendie et de panique dans les établissements recevant du public.

En complément, l'État, par l'intermédiaire des préfets, et les collectivités locales, via les conseils d'administration des SDIS, inciteront les SDIS, dans la limite de leurs moyens, à apporter leur concours aux maires les sollicitant pour les conseiller sur l'information préventive de la population, les mesures de prévention des risques technologiques et naturels, et l'élaboration des plans communaux ou intercommunaux de secours (PCS).

Pour adapter en permanence la réponse des services de secours à des menaces évolutives, préfets et élus doivent donc entretenir, au niveau local, des échanges permanents sur les sujets de sécurité civile avec les présidents des conseils départementaux et les présidents des conseils d'administration des SDIS ainsi qu'avec les sapeurs-pompiers eux-mêmes, par exemple au travers des comités consultatifs départementaux des sapeurs-pompiers volontaires (CCDSPV). Les conseils départementaux de la sécurité civile, qui vont être réinstallés dans l'ensemble des départements d'ici à la fin de l'année, seront un lieu de partage entre tous les acteurs de la sécurité civile au niveau des territoires.

2.2 – L'État est garant de la solidarité nationale et de la cohérence de la réponse de sécurité civile sur l'ensemble du territoire.

Les moyens nationaux de la sécurité civile rassemblent les moyens d'intervention opérationnels que

l'État met en œuvre dans sa mission de protection des populations, quotidiennement ou en cas de catastrophes majeures, naturelles ou technologiques (feux de forêts, tempêtes, séismes, risques NRBC-E). Ces moyens comprennent la flotte aérienne de lutte contre les feux de forêt, les hélicoptères, les formations militaires de la sécurité civile (FORMISC), les unités de déminage ainsi que les trois établissements de soutien opérationnel et logistique (ESOL).

A ces moyens relevant directement du ministère de l'intérieur (direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises) s'ajoutent les moyens des services d'incendie et de secours des départements autres que ceux concernés par la crise. Ces moyens peuvent en effet être mobilisés dans le cadre des colonnes de renfort, et donnent lieu à compensation financière de la part de l'État.

L'Etat améliore les procédures lui permettant de soutenir les collectivités touchées par des catastrophes naturelles. À ce titre, dans la logique initiée par la procédure d'urgence, permettant depuis juillet 2014, en cas de catastrophe majeure, de reconnaître en quelques jours l'état de catastrophe naturelle, un projet de dématérialisation de l'instruction des demandes a été engagé, et permettra d'optimiser le traitement de ces dossiers. Enfin, un guichet unique a été mis en place à la DGSCGC, à l'attention des préfectures et collectivités locales, concernant les dossiers de catastrophes naturelles et les aides financières de l'État pour la remise en état des infrastructures des collectivités.

2.3 – Pour garantir l'égalité d'accès aux secours en tout point du territoire, la gestion des moyens doit évoluer.

La réponse opérationnelle de sécurité civile doit sans cesse évoluer pour s'adapter :

– aux risques émergents, à leur occurrence ou à leur intensité croissante ;

– aux nouveaux besoins de la population : vieillissante, avec une fragilité accrue des personnes en « dépendance intermédiaire », particulièrement vulnérables aux accidents de la vie domestique ;

– au contexte de maîtrise de la dépense publique.

À cette fin, il convient d'assurer la disponibilité de moyens performants, adaptés aux contraintes opérationnelles et aux spécificités territoriales, ainsi que l'adéquation de ces moyens face aux risques émergents et aux nouvelles menaces, dans un contexte de contraintes croissantes pesant sur les budgets locaux.

Dans ce cadre, et afin de maintenir le potentiel opérationnel des services, deux nécessités complémentaires se font jour :

– celle d'améliorer la cohérence des actions et de la gestion des services d'incendie et de secours sur l'ensemble du territoire national ;

– celle d'optimiser la gestion des moyens des SDIS et des moyens d'État de la sécurité civile.

L'action à conduire concerne tant les moyens humains que techniques.

En premier lieu, s'agissant des moyens humains, l'objectif majeur est de maintenir la grande qualité des hommes et l'adéquation des moyens aux besoins qui prévalent aujourd'hui dans les SDIS, mais également de les former en permanence pour leur permettre d'adapter leur action à un contexte évolutif et de plus en plus complexe. À cette fin, un travail spécifique sera poursuivi en matière de sélection à l'entrée et de formation initiale et continue des sapeurs- pompiers professionnels, en particulier des cadres, afin de maintenir dans la durée un haut niveau de performance. Dans le même esprit, un travail analogue sera conduit à destination des officiers de sapeurs-pompiers volontaires.

L'État s'engage à construire un référentiel pour les emplois supérieurs de direction, de créer un vivier des cadres dirigeants et d'assurer le rayonnement des sapeurs-pompiers professionnels au sein des fonctions publiques.

L'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP), qui constituera le socle de la formation des emplois de direction, a vocation à élargir encore le champ de ses actions à tous les domaines de la protection civile et à ses différents acteurs nationaux, mais aussi européens et plus largement aux États avec laquelle la France a intérêt à développer des partenariats. Les signataires réaffirment leur attachement à une gouvernance partenariale de l'ENSOSP qui permette l'expression des différents acteurs concernés.

S'agissant en second lieu des moyens techniques, l'État s'engage, notamment par la mise en place des outils de diffusion des « bonnes pratiques » et des actions d'animation du réseau, à promouvoir, soutenir et amplifier les actions innovantes lancées par les SDIS dans divers domaines :

- les SDIS opèrent déjà des mutualisations, entre eux ou avec les départements, plusieurs formes juridiques étant offertes par le cadre légal actuel (groupements de commandes, standardisation des achats, etc.) ;

- depuis le 1er septembre 2015, le service de l'achat, des équipements et de la logistique de la sécurité intérieure (SAELSI) de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) s'est doté d'une nouvelle mission chargée d'appuyer les SDIS en matière d'achats d'équipements.

La stabilisation des normes applicables aux services de secours, que l'État cherche à faire prévaloir, doit également contribuer à la maîtrise des coûts pesant sur les SDIS.

L'apparition de nouveaux risques et de nouvelles menaces conduit également les acteurs de la gestion des crises à adapter leur réponse capacitaire à ce nouvel environnement.

Dans une période de forte contrainte budgétaire pesant sur ces acteurs, il devient essentiel de s'inscrire dans une démarche de complémentarité et de juste suffisance des moyens à leur disposition.

Outil interministériel, interacteurs et intersecteurs, élaboré par les préfets de département et de zone de défense, le contrat territorial de réponse aux risques et menaces (CoTRRiM) doit permettre l'analyse partagée des risques et des effets potentiels des menaces entre l'ensemble des acteurs de la gestion des crises et prévoir les réponses capacitaires appropriées.

Trois niveaux de risques seront identifiés :

– ceux de nature courante qui, par leur occurrence, supposent une réponse de proximité reposant sur le département,

– ceux dont la réponse doit s'organiser sur la base de l'échelon supra-départemental ou zonal,

– ceux enfin dont la réponse suppose un pilotage national.
Pour mener à bien ces travaux, est engagée, sur toute l'année 2015, une expérimentation dans les zones de défense et de sécurité Île-de-France et Sud-Est. Après évaluation, ce nouvel outil a vocation à être décliné sur tout le territoire en 2016. La démarche, conduite par les préfets, associera les collectivités locales et tous les opérateurs publics et privés intéressés par la gestion de crises.

2-4 Favoriser une réponse durable pour les territoires à « l'après-crise »

'État, en lien avec l'Assemblée des départements de France (ADF) et l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF) étudiera, d'ici à la mi-2016, l'opportunité et les modalités de création d'un dispositif complémentaire de renfort placé auprès des préfets, comprenant des spécialistes issus de la sphère publique ou privé pouvant être mobilisés localement dans des délais rapides selon la nature des problèmes à résoudre afin d'accompagner les territoires lors de « l'après-crise ».

3 – PERMETTRE LE RAYONNEMENT EUROPÉEN ET INTERNATIONAL DU MODÈLE FRANÇAIS DE PROTECTION CIVILE, ET ASSEOIR AINSI NON SEULEMENT LA DIFFUSION DES TECHNIQUES ET DU SAVOIR-FAIRE NATIONAL, MAIS ÉGALEMENT DES FILIÈRES INDUSTRIELLES INNOVANTES ET PERFORMANTES LIÉES AUX ACTIVITÉS DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS, PORTEUSES D'EMPLOIS SUR LES TERRITOIRES.

Le rayonnement international et européen du modèle français d'organisation des secours s'opère par plusieurs voies :

- par la disponibilité 24H/24H des forces de sécurité civile et de moyens projetables sur demande de pays touchés par des catastrophes naturelles ou technologiques ;

- par l'association, qui doit être mieux structurée dans l'avenir, des pompiers territoriaux aux missions à l'étranger, aux côtés des formations militaires de la sécurité civile et des associations.

- par la coopération internationale qu'opère la DGSCGC *via* des formations en France ou l'envoi d'experts sur place ;

- ou encore par la contribution de la France au mécanisme européen de protection civile;

Les Outre-Mer contribuent à ce rayonnement et fournissent des points d'appui à l'action de la France envers les Etats tiers demandant son appui ou celle d'organisations internationales

Les signataires s'engagent à mobiliser leurs différents moyens pour contribuer à la valorisation de notre modèle. Ils s'engagent en particulier à poursuivre les efforts accomplis aujourd'hui dans la mobilisation de formateurs, avec plus de 500 actions réalisées annuellement à ce titre, et d'experts pour répondre aux demandes d'assistance internationales.

En fonction de l'actualité européenne du dossier, ils feront preuve d'une grande vigilance sur l'évolution du dossier du temps de travail pour assurer, dans le respect de la liberté de chaque établissement public, une application équilibrée des règles relatives au temps de travail des professionnels et pour défendre la non application de ces règles au volontariat qui ne saurait être assimilé, par sa fonction citoyenne, à un « travail ».

Le rayonnement international et européen concerne également les filières industrielles de sécurité civile qu'il convient d'accompagner dans le cadre de l'innovation et de l'aide à l'export pour les marchés internationaux. Dans ce cadre, l'État par l'intermédiaire de ses services, mais aussi de Business France s'engage à accompagner la filière, et les différents acteurs déjà engagés, dans leurs démarches à l'exportation mais aussi dans les instances destinées à l'établissement de normes techniques dont l'impact sur le tissu économique est significatif.

*

* *

Pour parvenir à ces objectifs, l'État, l'Assemblée des départements de France et l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités s'engagent à entretenir un dialogue régulier sur la gouvernance d'ensemble du dispositif de sécurité civile et de gestion des crises, dont ils assurent chacun une part du financement. Ce dialogue se poursuit notamment au sein d'instances telles que la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) et le Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires (CNSPV).

Les signataires s'engagent également à concourir à l'atteinte des objectifs identifiés dans le présent document, notamment au travers d'expérimentations locales ciblées, susceptibles d'être étendues ensuite à l'ensemble du territoire national.

Pour l'État,	Pour l'Assemblée des départements de France,	Pour l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités,
M. Bernard CAZENEUVE, Ministre de l'intérieur	M. Dominique BUSSEREAU, Président	M. François BAROIN, Président