

MINISTERE DE L'INTERIEUR

PROPOSITIONS

POUR

UNE MEILLEURE INSERTION

des

ASSOCIATIONS DE SECURITE CIVILE

dans le

DISPOSITIF DE SECURITE GLOBALE

Michel SAPPIN
Préfet Hors Classe

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	4
I – LA SITUATION DES ASSOCIATIONS DE SECURITE CIVILE AUJOURD’HUI : FORCES ET FAIBLESSES	5
1 – L’ APPORT INCONTESTABLE DES ASSOCIATIONS	5
1 – 1 : La force du nombre des bénévoles.....	5
1 – 2 : La force de la spécificité.....	6
1 – 3 : La force de la couverture territoriale.....	7
1 – 4 : La force du rôle dans la formation au secourisme et à la prévention.....	8
2 – UN MOUVEMENT ASSOCIATIF QUI PATIT DE QUELQUES FAIBLESSES ET DE RAPPORTS INSATISFAISANTS AVEC LES POUVOIRS PUBLICS ...	9
2 – 1 : L’émiettement et l’absence de gouvernance.....	9
2 – 2 : Le risque d’une dérive mercantile et les interventions internationales.....	10
2 – 3 : Une relative méconnaissance des pouvoirs publics.....	13
2 – 4 : Un manque de considération et de reconnaissance.....	14
II – CETTE SITUATION DES ASSOCIATIONS EXIGE UNE EVOLUTION RAPIDE ET DES MESURES CONCRETES	16
1 – L’IMPORTANCE DES ATTENTES ET LE CONTEXTE GENERAL EXIGENT UNE EVOLUTION	16
1 – 1 : Les attentes en matière de sécurité globale.....	16
1 – 2 : Le contexte de la baisse générale des moyens disponibles.....	18
1 – 3 : Les inquiétudes sur le temps de travail des sapeurs-pompiers.....	20
1 – 4 : Les attentes des différents ministères concernés.....	21

2 – LES SOLUTIONS A METTRE EN PLACE RAPIDEMENT.....	23
2 – 1 : Créer un Conseil National des Associations de Sécurité Civile	23
2 – 2 : Simplifier et rendre plus cohérent le dispositif institutionnel.....	26
2 – 3 : Créer un emploi de Haut-Fonctionnaire dédié aux associations.....	27
2 – 4 : Donner instruction aux Préfets de mettre en place des Conférences départementales de sécurité civile.....	28
2 – 5 : Favoriser des expérimentations dans la collaboration opérationnelle entre les S.D.I.S. et les associations.....	29
2 – 6 : Favoriser les distinctions honorifiques et la reconnaissance du monde associatif.....	31
2 – 7 : Revoir les conditions d'intervention à l'international des associations.....	32
2 – 8 : Proposer aux associations un dispositif conjoint de contrôle et d'audit.....	34
CONCLUSION.....	36
Liste des personnalités rencontrées.....	37
Lettre de mission du Ministre de l'Intérieur.....	40

INTRODUCTION

Dans un rapport de Janvier 2012, rédigé par Philippe Sauzey, Valérie Peneau et Maximilien Becq - Giraudon, l'Inspection Générale de l'Administration dans le cadre de ses nombreux travaux sur les problématiques de la sécurité civile, a établi un bilan et une vue d'ensemble du mouvement bénévole de sécurité civile et montré comment celui-ci s'imposait comme l'un des acteurs essentiels de ce volet très important de la sécurité globale à laquelle aspire la société française.

Ce travail très fourni et documenté de l'Inspection s'accompagnait d'un certain nombre de pistes et de recommandations pour confirmer la place des bénévoles dans le dispositif national, recréer les conditions d'un dialogue efficace et constructif entre les associations et les pouvoirs publics, et répondre à la forte demande de reconnaissance exprimée par leurs membres.

Achevé à quelques semaines des élections présidentielles et législatives, le rapport n'a été remis qu'à l'automne 2012 au Ministre de l'Intérieur et aux nouvelles équipes mises en place, et n'a été rendu public qu'en toute fin d'année. Sa publication a été saluée de façon quasi unanime par l'ensemble des associations comme l'atteste le numéro de Janvier 2013 de la revue « Secours-Magazine » qui reflétait à la fois la grande satisfaction des responsables associatifs quant aux conclusions et propositions du rapport, mais aussi leur scepticisme sur les suites qui lui seraient données.

Après des échanges nombreux entre le Cabinet du Ministre de l'Intérieur, la Direction Générale de la Sécurité Civile et l'Inspection Générale de l'Administration, il m'a été demandé par lettre du 9 Juillet 2013 de poursuivre les réflexions engagées par les auteurs du rapport, d'approfondir la concertation avec les dirigeants des principales associations et les responsables des départements ministériels les plus concernés, et d'élaborer des propositions concrètes rapidement applicables pour créer un outil de pilotage efficace de ce secteur, un dispositif d'accompagnement et de contrôle des activités associatives et l'optimisation des capacités d'intervention des organismes concernés.

Venant après le rapport très documenté et très complet présenté par l'Inspection Générale, le présent travail ne s'y substitue pas, il s'appuie même sur ses principales conclusions, qui servent de point de départ aux réflexions menées. Il est donc avant tout un travail de synthèse et de préconisation de mesures fortes à mettre en œuvre dans les délais les plus rapides.

I – LA SITUATION DES ASSOCIATIONS DE SECURITE CIVILE AUJOURD’HUI : FORCES ET FAIBLESSES

1 – L’ APPORT INCONTESTABLE DES ASSOCIATIONS

1 – 1 : La force du nombre des bénévoles

Pour mesurer le poids des associations dans le monde de la sécurité civile, l’IGA avait procédé à l’envoi de questionnaires qui lui avaient été retournés avec l’indication précise du nombre de bénévoles recensés par chacune. Ces chiffres datent donc de 2011, mais leur évolution sur ces derniers mois a été, aux dires des responsables, peu significative. Les chiffres démontrent la force des mouvements associatifs avec plus de 189 000 adhérents recensés, 57 500 mobilisables dans des délais très courts, dont 33 500 secouristes formés, 600 médecins, 610 infirmiers diplômés.

La différence entre le nombre d’adhérents et celui des mobilisables pour les opérations de secours s’explique notamment par la prise en compte du Secours Catholique (62 900 adhérents) dont les membres sont plus concernés par les activités de soutien social que par le secours à la personne au sens de la sécurité civile.

Parmi les 19 structures recensées par l’IGA, les 5 associations historiques (Croix Rouge, Fédération Nationale de Protection Civile - FNPC, Œuvre Hospitalière de l’Ordre de Malte, Croix Blanche, Fédération Française de Sauvetage et de Secourisme - FFSS) totalisent près de 83 000 adhérents et 45 650 mobilisables, soit 44 % du total des adhérents mais près de 80 % des mobilisables, ce qui justifie pleinement que le dialogue à construire le soit avec elles de façon privilégiée.

L’engagement citoyen au profit de ces associations reste fort, en dépit des évolutions de notre société, avec des motivations qui sont, il faut le signaler, assez différentes de celles qui existent dans le monde des sapeurs-pompiers volontaires. La part de l’idéologie, des convictions philosophiques ou religieuses, est assez importante dans ces grandes associations, et leurs adhérents se sentent souvent en mission, motivés par le désir de porter assistance aux plus fragiles et aux plus démunis, ce qui les rends disponibles pour une conception généraliste du secours à la personne, mêlant le social, la psychologie, et l’intervention au sens sécurité civile. Il y a là une caractéristique intéressante en terme de complémentarité avec les SDIS, en particulier sous l’angle des interventions de plus en plus nombreuses à effectuer auprès de personnes âgées pour lesquelles les raisons de la demande sont plus d’ordre psychologique que strictement médical.

En terme d’âge, les bénévoles couvrent à peu près toutes les tranches possibles, avec cependant une très sensible sur-représentation des très jeunes, souvent étudiants voulant vivre en parallèle de leurs études un engagement personnel militant, et des plus de 55 ans qui veulent retrouver une activité altruiste au moment du départ du foyer de leurs enfants majeurs, et la garder ensuite au

moment de leur retraite. Là encore, on est assez loin des caractéristiques du volontariat pompier, qui recrute et mobilise davantage dans la tranche intermédiaire des 25 – 45 ans. Il y a par contre un point commun entre les deux publics, celui de la part importante de personnes seules, célibataires ou divorcés, pour lesquelles la vie associative, comme celle en caserne, représente un peu une seconde famille. Ce qui est évidemment très important au niveau de la disponibilité.

Il faut à cet égard souligner l'engagement exemplaire de tous ces bénévoles, dont le dévouement et la motivation, voire l'enthousiasme, sont souvent ressentis comme étant exceptionnels, à la fois par leurs responsables et par ceux qui les utilisent dans les situations tragiques. Certains qualifient avec raison les associations de véritables « écoles de la citoyenneté » diffusant des valeurs morales fortes et tournées vers les autres. Il arrive ainsi fréquemment que leurs membres, pour assurer leurs missions mais aussi les obligations d'une formation de plus en plus contraignante, prennent sur leurs congés annuels ou leurs jours de récupération.

1 – 2 : la force de la spécificité

Il convient naturellement d'ajouter à ces grandes associations les structures spécialisées œuvrant dans les domaines techniques et spécifiques que sont la spéléologie (Spéléo-Secours et ses 7500 membres dont près de 2000 actifs), le secours en mer (Société Nationale de Sauvetage en Mer - SNSM, 7900 membres et plus de 3400 intervenants) et le réseau des radios-amateurs de la Fédération Nationale des Radios Amateurs de la Sécurité Civile - FNRASEC (avec ses 1600 pratiquants).

Leurs interventions sont tout à fait indispensables pour assurer les secours à personnes dans ces domaines très particuliers pour lesquels les moyens de l'Etat et des collectivités locales ne sont pas suffisants. C'est particulièrement vrai pour le sauvetage en mer, les préfets maritimes constatant une diminution sensible de leurs moyens d'intervention propres, due à la baisse du nombre de navires d'Etat disponibles, soit par économie budgétaire, soit par leur mobilisation croissante sur des théâtres d'opérations militaires extérieures. Les SDIS des départements à façade maritime ont tenté de se doter de bateaux légers d'intervention supplémentaires, leur permettant une meilleure couverture de la zone maritime proche, mais la tension progressive de leur propre budget ne leur permet guère d'aller plus loin dans ces investissements, et leur compétence juridique en mer est par ailleurs limitée. Les moyens et les hommes de la SNSM sont donc essentiels pour la sécurité des plaisanciers et des professionnels de la mer, d'autant plus que les événements climatiques qui ont affecté ces derniers mois le littoral de l'Europe peuvent faire redouter une augmentation sensible des accidents potentiels en mer.

Les mêmes remarques peuvent être faites sur les accidents en milieu souterrain liés à la pratique de la spéléologie. Même si leur occurrence n'est pas très élevée, ceux-ci, lorsqu'ils se produisent et à l'exemple célèbre de l'opération de secours en 1999 dans le Lot (gouffre de Vitarelles), exigent des connaissances et des moyens hautement spécialisés que seule l'association Spéléo-Secours peut mettre

réellement en œuvre. La seule difficulté est la coordination des opérations entre l'association et les SDIS, qui a pu être source de problèmes dans le passé.

Il faut aussi évoquer la place essentielle des bénévoles dans le dispositif de prévention du risque spécifique et quelque peu emblématique des feux de forêt, aussi bien dans les massifs du sud-ouest que dans les départements de la Zone sud. Le rapport de l'IGA fait un point très complet de la situation des 411 comités communaux feux de forêt de la zone méditerranéenne, liés à l'histoire de la protection de la forêt et qui symbolisent parfaitement l'engagement citoyen contre ce fléau qui menace les vies et les maisons et défigure durablement les plus beaux paysages de Provence, de Corse et du Languedoc-Roussillon. Présents dans une dizaine de départements, ces CCFR rassemblent près de 12 000 bénévoles qui se mobilisent sur l'information du public, la surveillance des massifs, et qui secondent les sapeurs-pompiers dans les opérations d'extinction par le guidage et le soutien logistique.

De même dans la grande région sylvicole du Sud-ouest, les bénévoles sont rassemblés dans le cadre des associations syndicales autorisées de défense des forêts contre l'incendie (ASA-DFCI), qui représentent en Aquitaine 241 associations regroupant 2500 personnes mobilisées vers la prévention et la création et l'entretien d'ouvrages de défense contre les incendies, tels les pistes forestières, les points d'eau et les ponts et fossés de drainage. Le mode particulier de financement de ces ASA-DFCI, par la contribution obligatoire des quelques 60 000 propriétaires-forestiers des Landes de Gascogne, permet aux bénévoles de mener à bien ces actions largement indispensables à la prévention des grands incendies qui ont régulièrement frappé le massif aquitain.

1 – 3 : La force de la couverture territoriale

Le rôle des mouvements associatifs est d'autant plus à prendre en considération que leur couverture du territoire, et donc des zones à risques, est quasi-totale bien que différente d'une structure à l'autre. La Croix Rouge française, en raison de son image et de sa notoriété, est présente dans l'ensemble des départements, petits ou grands, et la FNPC l'est dans la majorité des zones urbaines les plus concernées par les interventions potentielles. Il est remarquable de constater qu'il n'existe aucun département de métropole mais aussi d'outre-mer qui ne puisse compter sur la présence d'au moins une association agréée de sécurité civile. Cette caractéristique des mouvements associatifs est d'autant plus importante qu'elle s'applique aussi dans les quartiers des villes et leurs périphéries les plus sensibles, là où le retrait de bien des services publics est marqué. Leur approche par la voie humanitaire des populations de ces quartiers, leurs liens avec les communautés et la confiance qui en résulte souvent, sont des atouts importants qui peuvent aider à l'occasion d'accidents ou de crises de sécurité civile survenant dans ces milieux particuliers où l'action des services chargés de la sécurité est plus délicate à mettre en œuvre. Cette remarque vaut par exemple pour l'action de la Croix Blanche en région parisienne, en particulier dans les communes de Seine-St Denis et de Seine-et-Marne où elle est très implantée.

Cette présence forte des associations et sa bonne répartition sur le terrain sont des atouts considérables dans la crise, car les directeurs des opérations de secours, qu'il s'agisse des maires ou des préfets, peuvent compter sur un renfort de compétences et de dévouements important voire capital, en particulier lorsqu'il s'agit de faire face à des événements de longue durée. Les exemples sont nombreux et de toutes natures : accidents ou catastrophes entraînant des évacuations préventives ou non de populations, ravitaillement et prise en charge de sinistrés, soins légers infirmiers à prodiguer à des blessés ou malades, aide au déblaiement et à la remise en ordre de maisons inondées, sans compter l'accueil dans les postes de secours, dans les gymnases mis à disposition des victimes, ou la tenue des centres de vaccination d'urgence mis en place lors des campagnes liées à des pandémies ou à des risques forts d'infections causées par des catastrophes naturelles.

Dans tous ces événements dont les conséquences peuvent durer plusieurs jours et parfois plusieurs semaines, les moyens nationaux et locaux de l'Etat comme les SAMU ou les unités militaires de la sécurité civile, ainsi que les moyens mis en place par les SDIS et leurs quelques 250 000 sapeurs pompiers professionnels et volontaires ne sont pas suffisants. Le renfort des mouvements associatifs est indispensable dans ces épisodes difficiles, d'autant plus qu'il s'inscrit dans un processus de complémentarité entre les uns et les autres : la lutte contre l'événement lui-même et ses conséquences urgentes et vitales pour les SDIS, une participation dans la durée de la prise en charge arrièrè des conséquences humaines et matérielles pour les bénévoles. Tout ceci sous la coordination de l'autorité unique du Directeur des opérations de secours.

Pour mener à bien les missions qu'elles se donnent ou qui leur sont confiées, les associations se sont dotées de moyens matériels très importants, que l'IGA dans son rapport estimait, sur la base des questionnaires remontés, à près de 200 millions d'euros de valeur totale. Parmi ceux-ci, plus de 1350 véhicules de premier secours à personne, 1200 embarcations, 1400 tentes et plus de 16500 lits et brancards, 550 groupes électrogènes, 280 moto-pompes et plus de 9000 radios. Sans compter les tenues individuelles portées et prises en charge par les bénévoles, les matériels spécialisés pour le déblaiement ou le secours souterrain, et naturellement le coût des investissements matériels comme les locaux et leurs aménagements bureautiques et informatiques.

1 – 4 : La force du rôle dans la formation au secourisme et dans la prévention

L'un des enjeux majeurs dans une société qui aspire à une plus grande résilience est de réussir à multiplier les actions de prévention et de formation des différents publics aux gestes et conduites en adéquation avec les risques encourus

Sur ce point capital, les 12 associations de sécurité civile qui disposent d'un agrément national de formation ont assuré en 2010 (source IGA) plus de 40 000 stages concernant plus de 360 000 personnes, qu'il s'agisse du grand public ou des stagiaires plus spécialisés comme les sauveteurs-secouristes au travail. La formation constitue ainsi une part très importante de l'activité de ces associations, avec plus de 600 000 heures/formateur .

Il faut néanmoins constater, comme le disent avec regrets les responsables des grandes associations, que la tendance des dernières années est à la baisse sensible du nombre d'heures de formation consacrées au grand public, à la fois à cause du prix élevé de ces formations, mais aussi de la trop grande complexité des textes et des obligations issues de la réforme de l'enseignement du secourisme de 2007.

L'activité des bénévoles est également très forte dans la mise en place des dispositifs prévisionnels de secours (DPS) qui sont déployés à l'occasion des grands rassemblements et des manifestations sportives ou culturelles. Pour la plupart des associations généralistes, le volume horaire consacré à cette activité est majoritaire et peut même représenter les trois quarts de l'activité globale. En 2010 toujours, plus de 50 000 dispositifs prévisionnels de sécurité ont été tenus par les associations, pour plus de 140 000 personnes prises en charge.

La multiplication des événements rassemblant une foule importante, et la généralisation du principe de précaution comme la jurisprudence de plus en plus stricte en termes de responsabilité civile et pénale, ont conduit les organisateurs publics ou privés à faire quasi-systématiquement appel aux DPS. La demande est en croissance forte depuis quelques années, et pèse également sur les SDIS, ce qui impose là aussi de travailler à la coordination et à la répartition intelligente des interventions en ce domaine entre les services publics et les associations.

2 - UN MOUVEMENT ASSOCIATIF QUI PATIT CEPENDANT DE QUELQUES FAIBLESSES ET DE RAPPORTS INSATISFAISANTS AVEC LES POUVOIRS PUBLICS

2- 1 : L'émiettement et l'absence de gouvernance

Au delà des cinq grandes associations historiques et des quatre regroupements spécialistes, on constate une prolifération assez surprenante et inquiétante d'associations beaucoup moins importantes en termes d'effectifs, souvent implantées sur une seule ville, département ou région, Ces structures, dont l'existence est la conséquence de la liberté associative instaurée par la Loi de 1901 et reconnue Principe fondamental par la décision du Conseil Constitutionnel de 1971, introduisent une certaine fragilité et un risque de confusion pour le citoyen comme pour les interlocuteurs ou utilisateurs potentiels.

Le rapport de l'IGA développe de façon presque exhaustive les raisons et les dangers de cette prolifération assez malsaine et les risques de dérive qu'elle implique : « paysage » associatif mouvant, hétérogénéité des savoir-faire et des organisations, insuffisance des garanties de sérieux et de compétence, confusions multiples dans le public au détriment du mouvement associatif dans son ensemble. Il faut d'ailleurs constater que faute de gouvernance réelle et partagée, faute d'instances de coordination ou tout simplement de dialogue, les contacts entre associations, que cela soit au niveau local ou national, n'existent pratiquement pas, ou sont le fruit du hasard ou des circonstances. Les associations coexistent

simplement, quand elles ne s'ignorent pas, et dans ces conditions il n'est pas étonnant que s'instaure parfois entre elles un climat de concurrence qui peut même au gré des particularités locales devenir conflictuel. La vie associative est fréquemment marquée par des brouilles irrémédiables, des démissions et des passages d'une association à l'autre, souvent motivés par la recherche d'exigences moindres ou attirés par des promesses d'autonomie accrue, ou par des changements de rattachement aux fédérations nationales, privant ainsi de sérénité voire de crédibilité le mouvement dans son ensemble.

Au sein de ces associations locales, on constate aussi de nombreuses carences juridiques et financières qui peuvent certes être liées à la difficulté pour elles de trouver parmi leurs bénévoles les compétences correspondantes, mais qui peuvent aussi résulter d'un état d'esprit donnant une priorité revendiquée et absolue à l'opérationnel et délaissant les « formalités » liées au fonctionnement normal des associations.... Ceci aboutit souvent à l'amateurisme dans les règles de gestion, et peut aussi permettre toutes les dérives collectives ou individuelles. Dans nombre d'associations locales, la démocratie interne est insuffisante, le poids des membres fondateurs qui ont marqué la création et les activités de la structure, souvent il est vrai au prix de sacrifices personnels évidents, s'imposant à tous dans une sorte de gouvernance virant à l'autocratie. On peut aussi observer que les associations locales sont elles-mêmes quelquefois peu ou mal associées aux décisions prises par les structures nationales.

Malgré la loi de 2004 et le dispositif d'agrément qu'elle a tenté de mettre en place, la situation ne s'est pas améliorée en termes de structuration et de rationalisation. Les missions de contrôle mises en place par l'IGA et par l'Inspection de la Sécurité civile ont bien abouti à de nombreuses observations, réserves, critiques, et à deux retraits d'agrément, mais elles ne peuvent suffire à elles seules à redresser et corriger les erreurs et dérives constatées. De plus, les deux Inspections s'interrogent sur le rôle exact qu'elles doivent jouer dans ce contrôle.

L'une des propositions formulées dans le cadre de cette étude devra viser à apporter des solutions crédibles pour rétablir une sécurité juridique et financière au sein de ces associations, qui sera le gage de sa qualité opérationnelle. L'ensemble des responsables des grandes associations consultées le souhaitent fortement, même si leurs propres structures sont évidemment mieux organisées que celles des plus petites, car ils considèrent tous qu'en période économique difficile les efforts d'économies et de sérieux budgétaires sont indispensables et que toute dérive ou défaillance rejaillit sur l'ensemble du système.

2 – 2 : le risque d'une dérive mercantile et les interventions à l'international

Plusieurs dirigeants de grandes associations, mais aussi un certain nombre d'acteurs de terrains, de fonctionnaires ou d'élus, s'inquiètent de plus en plus des risques de déviance mercantile du mouvement bénévole et de l'apparition croissante de « marchés » du secourisme dans le domaine de la formation mais également dans celui des dispositifs préventifs de secours.

Il est vrai que les demandes en matière de formation au secourisme, aux « gestes qui sauvent », à l'apprentissage de diverses techniques ou de matériels nouveaux comme les défibrillateurs, sont nombreuses notamment du fait de la volonté des pouvoirs publics mais aussi de la prise en compte généralisée du principe de précaution. Dans les bâtiments administratifs, les immeubles recevant du public, les entreprises, les enceintes culturelles ou sportives, il faut désormais pouvoir disposer de personnels formés et équipés. Et pour tout rassemblement de foule, la présence d'un poste de secours préventif est indispensable pour obtenir les autorisations nécessaires.

Si les grandes associations assument sereinement ces demandes et les dispositifs à mettre en place, avec le professionnalisme et les moyens nécessaires, on constate l'apparition de petites structures, qui n'ont d'« associations » que le nom, et qui s'engagent dans de véritables démarchages commerciaux et d'offres à bas prix, proposant des prestations de qualité moindre et reposant sur des savoir-faire douteux et des matériels vieillissants voire obsolètes. Dans certains cas constatés, les règles de l'agrément sont contournées par certaines associations, qui ne s'intéressent qu'aux rassemblements de moins de 1 500 personnes pour ne pas subir trop de contraintes, ou qui mettent en ligne des équipiers formés en nombre insuffisant.

Ces situations inquiètent légitimement les associations sérieuses, car à travers les comportements déviants s'affirme un risque de discrédit et de mise en danger du dispositif de sécurité civile « à la française » et menaçant l'esprit même du bénévolat. Elles génèrent aussi du côté des partenaires, mais qui dans ce cas précis deviennent vite des censeurs, par exemple les SDIS ou les SAMU, des critiques ou des jugements négatifs, qui entretiennent un climat préjudiciable ensuite à un travail en équipe.

Point d'orgue de ces difficultés, le délicat domaine des opérations de secours à l'étranger qui génère de nombreuses interrogations et polémiques, dont la responsabilité pèse de façon très partagée entre nos administrations et les associations.

Lors d'événements graves frappant un Etat étranger, la solidarité internationale se met très rapidement en place, et la France est traditionnellement un acteur essentiel des interventions de secours. Elle en tire une image très positive qui en fait l'une des sécurités civiles les plus reconnues dans le monde. Pour mener ces opérations, le ministère des Affaires étrangères assure le pilotage de l'opération par l'intermédiaire de son centre de crises à Paris et de l'ambassadeur dans le pays concerné, et le ministère de l'Intérieur fournit les moyens de la sécurité civile, qui peuvent être ses unités militaires (UISC) ou/et les détachements de sapeurs-pompiers mis à disposition par les SDIS.

Mais le Ministère de l'Intérieur, depuis la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, habilite des associations en leur délivrant un agrément dit « de type n° 4 » leur permettant d'intervenir à l'international, soit en étant intégrées dans le dispositif d'Etat, soit en agissant de façon autonome. Au

début 2014, 2 associations bénéficient de cet agrément international (A) pour les seules opérations de secours, 1 pour les mêmes opérations plus les actions de soutien aux populations sinistrées (A+B), et 3 autres peuvent en plus encadrer les bénévoles locaux (A+B+C). Le problème pour ces 6 associations vient du fait qu'elles ne sont titulaires que de ce seul agrément international, sans avoir obtenu, ni demandé un agrément national. Certains, de plus en plus nombreux au sein même des ministères concernés, s'interrogent sur la réalité des savoir-faire et de l'efficacité de ces structures, notamment dans les opérations de secours, alors qu'elles n'ont jamais pu démontrer sur le territoire national leur technicité et leur aptitude dans l'action, et ce d'autant plus qu'elles sont souvent constituées de bénévoles issus de plusieurs régions françaises, n'ayant aucune pratique commune.

En plus de ces six associations agréées, de grandes structures comme la Croix-Rouge Française ou les Œuvres Hospitalières Françaises de l'Ordre de Malte engagent des moyens à l'international, mais le font alors non pas sous l'égide des ministères français mais sous celle de leur organisation (ONG) et avec leur propre financement. Les bonnes relations qui existent entre elles et les autorités françaises font que celles-ci sont très généralement informées de ces interventions, mais sans pouvoir de coordination et encore moins de décision quant à l'opportunité et au contenu de leurs actions. Au moins le professionnalisme de ces grandes structures ne peut-il être mis en doute.

Mais il y a une dernière catégorie de bénévoles que l'on retrouve aussi dans les actions à l'international, sur laquelle de nombreuses réserves peuvent être faites. Il s'agit d'associations non agréées, parfois même de pseudos-associations car leurs statuts peuvent ne pas être à jour ou n'avoir jamais été régulièrement déposés, et dont on apprend par hasard, ou par voie de presse, puisqu'elles cherchent souvent à avoir la plus grande notoriété possible, qu'elles sont parties intervenir dans une région sinistrée du monde. Leur démarche et leurs financements sont assez obscurs, la réponse habituelle étant qu'elles sont parties pour répondre à l'appel d'une O.N.G. locale, ou à la demande d'une organisation internationale comme l'O.N.U. et que c'est cette organisation qui les a prises en charge. Ce qui est difficilement vérifiable tant la nébuleuse des O.N.G. est difficile à pénétrer.

Plus rarement, elles affirment être parties sous leur propre budget, ou avec le produit de dons ou de « sponsoring ». Outre le côté opaque des conditions réelles de leur intervention, leur présence sur place avec des matériels non contrôlés et des intervenants au niveau de formation inconnu, pose un réel problème puisque ces sauveteurs portent souvent sur leur tenue l'écusson de la France, mettant ainsi en jeu l'image de notre pays. Nos ambassadeurs sur place, comme les chefs de nos détachements officiels, ne sont nullement informés de leur présence ou les croisent par hasard sur les terrains d'opération.

Le côté anormal voire malsain de plusieurs de ces interventions est renforcé par le fait qu'on s'aperçoit souvent à leur retour que leur intention est aussi de valoriser ces interventions dans une démarche publicitaire et commerciale visant à occuper un segment du marché de la formation ou de celui des dispositifs

préventifs de secours. On est là très loin du bénévolat et de l'altruisme pour tomber dans le mercantilisme et l'affairisme..

Il est donc essentiel de trouver les moyens de rendre ces agissements impossibles, et de réhabiliter le vrai travail associatif en éliminant tout risque de dérive, que ce soit en France ou dans le cadre des interventions internationales.

2 – 3 : une relative méconnaissance des pouvoirs publics

Les rapporteurs de l'IGA ont été frappés comme moi par la réelle inorganisation au niveau des administrations de l'Etat sur la question des associations. Chaque ministère est dans une logique verticale, où des contacts se nouent sur des préoccupations très concrètes entre certaines associations et la Santé, ou le Travail, ou l'Education Nationale, ou la Jeunesse et les Sports, ou bien sûr l'Intérieur et les Affaires Etrangères, mais ce dialogue est rare, ponctuel, souvent à un niveau très basique avec des interlocuteurs n'ayant aucune vision globale des problèmes.

A l'Intérieur, au sein de la Direction Générale de la Sécurité Civile, la problématique des associations, au fil des réorganisations et des suppressions d'emplois, n'est suivie réellement que par un ETP et demi, de plus dépendants de deux sous-directions différentes, l'une sous l'angle des agréments, l'autre sous l'angle opérationnel. Il n'existe que très peu de contacts, en réalité, entre la DGSC et les associations, sinon dans le cadre de visites protocolaires et rares, par exemple l'élection du nouveau Président de la Croix-Rouge, ou à l'occasion de rencontres et colloques organisés par des tiers . Quant à la Direction des Libertés Publiques et des Affaires Juridiques, théoriquement en charge elle aussi de cette question via le bureau des associations et fondations, elle est en pratique largement méconnue des responsables associatifs sauf lors des éventuelles modifications de statuts.

La situation est identique au ministère de la Santé, où là aussi deux directions (Direction Générale de la Santé et Direction Générale de l'Organisation des Soins) ont une compétence partielle et partagée vis à vis des associations, mais au total peu de contacts réels avec elles. La Croix-Rouge et à un degré moindre l'Ordre de Malte ont un accueil un peu privilégié en raison de leur histoire ou de la présence à leur présidence de personnalités bien connues du monde médical.

Au niveau des administrations déconcentrées, c'est l'hétérogénéité des situations qui frappe, selon les départements et les préfectures. Les services interministériels de défense et de protection civiles connaissent évidemment les associations les plus importantes de leur ressort territorial, mais pas toujours de façon exhaustive, et les contacts sont irréguliers et peu homogènes. Cela tient souvent à la rotation rapide des directeurs de cabinet des préfets, qui ont la tutelle de ces services, de la fréquence ou non des crises ou des grands rassemblements de foule, et aussi des habitudes prises par les responsables et personnels de ces services qui au fil des ans ont pris le réflexe de travailler plus spontanément avec telle ou

telle association. La même observation vaut pour les autres services de l'Etat, par exemple les directions de protection des populations, les SAMU ou les Agences Régionales de Santé. Tout est souvent affaire de personnes, de liens amicaux ou non entre les uns et les autres, ce qui n'est ni surprenant ni choquant, car cela se produit dans bien d'autres secteurs, mais ce qui n'est pas pour autant satisfaisant.

Les collectivités territoriales se trouvent dans la même situation vis à vis des associations, avec un paysage relationnel encore plus compliqué. En effet les responsables associatifs étant aussi des citoyens et donc des électeurs, les liens entre les élus et eux peuvent obéir à des logiques différentes et complexes. Il n'est donc pas surprenant que certaines associations, dans les grandes villes comme dans les plus petites, soient mises davantage à contribution que d'autres, et que la reconnaissance, y compris par voie d'aides matérielles et financières, soit très diverse. S'y ajoutent aussi des liens tissés de façon aléatoire entre élus et dirigeants, comme l'appartenance commune à un club-services (Rotary, Lion's...) à un club de pensées, ou encore à un club sportif (golf, tennis ou boules), qui peuvent faciliter une bonne insertion dans la vie communale, et donc aussi dans les activités de formation ou de poste de secours, de telle association par rapport à une autre.

Les relations avec les SDIS sont également complexes et diverses. Cela tient d'ailleurs à un climat qui a longtemps été compliqué entre le monde des sapeurs-pompiers volontaires et le monde des bénévoles associatifs, avec cette particularité supplémentaire qu'un nombre non négligeable de pompiers exerçant au sein d'un SDIS sont aussi, dans le même département ou dans celui de leur lieu de résidence, membres d'une association. Les critiques et les jugements péremptaires, voire les jalousies et les rancœurs, ont souvent été la règle non-écrite mais très présente entre les uns et les autres, comme elle l'est d'ailleurs aussi entre les diverses associations elles-mêmes qui ne s'épargnent guère notamment au niveau local. Les assemblées des unions départementales des Sapeurs pompiers ont parfois été le reflet de ces relations délicates. Il faut cependant noter que la croissance forte des activités de secours aux personnes a justifié de plus en plus l'idée que sapeurs et associations devaient jouer la complémentarité et non la concurrence, et les deux derniers Présidents de la Fédération Nationale des Sapeurs Pompiers de France ont su véhiculer un message important en ce sens.

Il n'en reste pas moins qu'au niveau local les contacts sont assez divers, la plupart du temps constructifs et sereins entre les directions de SDIS et les grandes associations, mais quelquefois plus distendus et orageux entre les commandements des centres de secours locaux et leurs interlocuteurs associatifs, où on peut en effet connaître des situations de conflits et de tensions liées à des enjeux d'ordre marchand.

2 – 4 : un manque de considération et de reconnaissance

Parmi les doléances qui ont été exprimées par les responsables des associations grandes ou petites, et aussi bien sur le plan local ou national, celle du manque de reconnaissance est sans doute celle qui a été la plus forte.

Elle mérite d'être mise en exergue à la fin de ce bilan de la situation du mouvement associatif tel qu'il vient d'être fait, avec ses faiblesses propres et internes, mais aussi et surtout ses forces et notamment celle qui se caractérise par la présence et la mobilisation sur l'ensemble du territoire de dizaines de milliers de bénévoles motivés, disponibles et pour la très grande majorité d'entre eux compétents et efficaces.

La constatation objective qui peut-être faite, partagée là aussi par l'IGA, est que la reconnaissance de la nation n'est pas assurée comme elle devrait l'être, ce qui est grave pour notre démocratie et va bien au-delà de la simple méconnaissance. Tous les niveaux sont concernés comme tous les pouvoirs publics, locaux ou nationaux.

Plusieurs exemples, parmi d'autres, peuvent être donnés pour illustrer ce regrettable état de faits.

Lors de leurs assemblées départementales ou nationales annuelles, les associations, y compris les plus grandes, constatent dans la très grande majorité des cas l'absence de représentants de haut niveau de l'Etat : ministres (ce que l'on peut comprendre sauf dans des manifestations exceptionnelles, mais la présence des directeurs de cabinet serait possible), directeurs d'administration centrale, préfets (qui sont pourtant présents dans des événements analogues portant sur bien d'autres domaines, et qui devraient au moins se faire obligatoirement représenter par un sous-préfet ou le directeur de cabinet). Et le même constat est également fait pour les élus, présidents de conseils généraux ou maires, dont la présence personnelle est rare dans de nombreux départements.

A titre d'illustration, un président de l'instance départementale des comités locaux de lutte contre les feux de forêt regroupant plusieurs centaines de bénévoles qui se mobilisent sur le terrain pendant tout l'été, élu dans cette fonction à responsabilité depuis plus de 10 ans, n'a jamais vu la présence d'un préfet à son assemblée générale annuelle, n'a jamais été convié à la préfecture pour le rencontrer, et n'a fait l'objet qu'une seule fois d'une rencontre avec le président du conseil général en 10 ans.

Autre exemple, cet automne à l'Arc de Triomphe de l'Etoile s'est déroulée une cérémonie traditionnelle annuelle de rallumage de la Flamme regroupant autour du thème du Bien et du Dévouement des centaines de membres d'associations de protection civile et des sapeurs-pompiers volontaires venant de toute la France, défilant sur les Champs-Élysées avec drapeaux, tenues et uniformes et chiens de sauvetage au milieu de la foule impressionnée des touristes et les familles des participants. Cette belle et importante cérémonie s'est déroulée en la seule présence du directeur-adjoint des anciens combattants de Paris, présent d'ailleurs lui ou un collègue chaque soir de l'année pour des cérémonies analogues, et sans autre représentation officielle malgré les invitations envoyées aux divers ministres et directeurs concernés ou au préfet de police de Paris.

Lors des réceptions de nouvel an ou du 14 juillet organisées chaque année dans les préfetures, les conseils généraux ou les hôtels de ville importants, très peu de responsables associatifs sont spontanément conviés, ou le sont de façon incomplète et pour des raisons non liées à leur activité bénévole mais en raison par exemple de leurs activités électives ou professionnelles. Or il est important pour les associations d'être dans ces occasions au contact du monde politique, administratif et économique.

Enfin, l'absence de distinctions honorifiques est largement pointée du doigt, d'autant plus si on établit la comparaison avec des associations ou personnalités œuvrant dans d'autres domaines que la sécurité civile. Très peu d'Ordres nationaux, Légion d'Honneur ou Mérite, ne leur sont accordés ou au seul niveau des instances nationales des associations. L'exemple de la promotion de l'Ordre national du Mérite du 15 novembre 2013 illustre bien le problème puisque sous la rubrique « Premier Ministre – Promotion du Bénévolat Associatif » 2 Officiers sont promus et 68 chevaliers nommés, mais aucun dans le domaine du secours à la personne.... Dans la même promotion, sous la rubrique « Ministère de l'Intérieur », un seul sur les 84 chevaliers nommés relève du domaine d'exercice étudié. Quant à la nouvelle médaille de la sécurité intérieure créée au Ministère de l'Intérieur, il faut attendre avant de tirer un bilan chiffré.

Le constat établi est donc assez clair quant à la non prise en compte à sa juste valeur de l'apport associatif en termes de reconnaissance et de considération, ce qui implique aussi un dialogue insuffisant, au quotidien comme dans les situations exceptionnelles et emblématiques qui rythment la vie de notre République.

II – CETTE SITUATION DES ASSOCIATIONS EXIGE UNE EVOLUTION RAPIDE ET DES MESURES CONCRETES

1 – L' IMPORTANCE DES ATTENTES ET LE CONTEXTE GENERAL EXIGENT UNE EVOLUTION

1 – 1 : les attentes en matière de sécurité globale

La société française, comme l'ensemble des opinions publiques à l'échelle mondiale et principalement dans les pays industriels, est de plus en plus mobilisée depuis la fin du siècle dernier sur les problématiques de sécurité. C'est vrai en matière de lutte contre la délinquance et ses formes mouvantes, mais cela l'est aussi pour toutes les autres formes d'insécurité, et en premier lieu pour les crises intérieures provoquées par les catastrophes ou des phénomènes naturels et industriels. L'acceptation fataliste des conséquences de ces événements, qui était largement majoritaire au cours des époques passées, et se teintait d'une simple commisération pour les victimes, a laissé place à une exigence croissante en matière de prévention, de lutte contre les effets de ces accidents et de réparation des dommages causés.

La notion de gestion de crise est alors apparue dans le vocabulaire, suivie de près à la suite de décisions judiciaires lourdes et novatrices par celle du principe de précaution, qui a même été érigé en principe constitutionnel. Face à ces évolutions comportementales et juridiques fortes et nouvelles, l'engagement et l'organisation des acteurs de la crise a profondément évolué, dans les services de l'Etat, dans les collectivités locales et aussi au sein des entreprises. Les structures et les moyens ont évolué, les outils de coordination au niveau local, zonal, national et même européen ont été créés ou ont été repensés et modernisés.

Un autre changement, lié à ces évolutions, s'est alors imposé avec l'affirmation de la notion de « sécurité globale » cherchant à réunir sous un même concept et dans un ensemble plus cohérent les diverses familles de la sécurité, en partant de l'idée novatrice que face à des crises multiples, fréquentes, portant sur des domaines de plus en plus divers, il fallait sortir du cloisonnement traditionnel des acteurs de la sécurité.

Cet effort a d'abord été conduit de façon évidente entre les services de police et de gendarmerie avec une volonté politique de plus en plus forte, qui a abouti à un nouveau partage des compétences, d'abord expérimental puis généralisé, à une coordination plus affirmée sous l'autorité devenue exclusive du ministre de l'Intérieur, et à une mutualisation de plus en plus poussée au niveau local et national avec un partage des moyens visant à la fois aux économies et à l'efficacité.

Il a été ensuite poursuivi avec les polices municipales, placées sauf à Paris sous l'autorité des maires, et dont le développement rapide en termes d'effectifs, de moyens mais aussi de compétences, exigeait une collaboration plus active et juridiquement calée avec la police nationale et la gendarmerie. Au delà des nombreuses mesures législatives et réglementaires qui ont pu être prises en ce sens, ce sont des pratiques de travail en commun et de complémentarité des actions qui ont été trouvées, au fil des dernières années, dans un travail quotidien fait par les maires, les préfets et les responsables des services de police d'Etat et des communes : partage intelligent des missions, échanges d'informations, interventions communes, salles de surveillance par vidéo protection cogérées.....

L'étape suivante a consisté à prendre en compte la place grandissante prise par la sécurité privée, dont les domaines d'intervention et les effectifs ne faisaient que croître, mais qui était regardée comme un simple moyen supplétif et peu associée à une conception globale de la sécurité. Pour pouvoir lui confier des missions plus importantes de sûreté comme de sécurité, dans les aéroports, les gares, les centres commerciaux, les bâtiments publics, des entreprises sensibles, il a fallu mettre en place depuis quelques années un système abouti (Délégué interministériel et Conseil National des Activités Privées de Sécurité, avec délégations régionales) pour permettre le dialogue entre les pouvoirs publics, les employeurs et les salariés des entreprises de sécurité, et aller vers plus de transparence, d'éthique et d'efficacité.

Quant à la sécurité civile, elle a bénéficié au sein du Ministère de l'Intérieur et au fil des événements importants qu'elle a su gérer avec efficacité, d'une

reconnaissance symbolique non négligeable en étant érigée au rang de Direction Générale, à l'égal de la Direction Générale de la Police Nationale et de celle de la Gendarmerie Nationale, de la présence permanente depuis une quinzaine d'années d'un conseiller spécifique et officiel au sein des cabinets des Ministres de l'Intérieur successifs, de la nomination au rang de préfet et de sous-directeur d'officiers de sapeurs-pompiers, et même des attentions particulières des trois derniers Présidents de la République, par exemple en étant personnellement présents à plusieurs congrès annuels de la Fédération Nationale des Sapeurs Pompiers de France. Dans le même temps, sur le plan opérationnel, les liens se sont multipliés entre préfets, directeurs de la sécurité publique, colonels de gendarmerie départementale, et les colonels de sapeurs-pompiers, directeurs de SDIS. En zone rurale comme urbaine, le travail en commun, y compris au niveau de la prévention et du renseignement, s'est amplifié et institutionnalisé, dans les réunions dans le bureau des préfets comme sur le terrain.

Les problématiques sanitaires sont évidemment importantes dans le cadre de règlement des crises, et même si les relations sont historiquement délicates entre le monde hospitalier et les SAMU d'une part, et la sécurité civile et les pompiers d'autre part, des progrès ont été accomplis et des discussions sont en cours, notamment sur les centres de réception des appels communs, la recherche d'une meilleure coordination des interventions, et une répartition moins conflictuelle et plus efficace des bases d'hélicoptères entre les « blancs et les rouges ».

On peut ainsi constater les progrès considérables accomplis en quelques années en faveur d'un concept de globalité de la Sécurité, qui a fait que l'ensemble des acteurs et des décideurs publics ont travaillé ensemble à bâtir un système mieux coordonné et plus efficace. Mais on voit aussi que ce travail est incomplet puisqu'une composante a été jusqu'à présent oubliée.

Un membre important de la famille Sécurité n'a pas été, en effet, associé à ce rapprochement : on a travaillé à mettre autour de la table 6 familles : la famille Police Nationale, la famille Gendarmerie, la famille Sécurité Civile – Sapeurs pompiers, la famille SAMU, la famille Police Municipale, la famille Sécurité Privée, mais on n'a pas encore offert un siège véritable à la septième famille, celle des Associations..... qui se contente pour l'instant d'un strapontin.

1 – 2 : le contexte de la baisse générale des moyens disponibles.

Ces rapprochements sont en effet d'autant et de plus en plus nécessaires que la crise des moyens financiers touche maintenant tous les acteurs, Etat, collectivités locales, assurance-maladie, et entreprises, et que tout indique dans ce climat de difficultés lourdes et structurelles, que les problématiques budgétaires vont prendre une telle place dans les années à venir que toute notre organisation, dans ce domaine de la sécurité comme dans bien d'autres, doit être revue, repensée, pour s'inscrire dans cette perspective.

Le temps des budgets en augmentation continue, tel qu'on l'a connu au début de ce siècle avec par exemple la croissance forte des budgets des SDIS, avec recrutements importants de pompiers professionnels, acquisitions massives de matériels toujours plus sophistiqués, et constructions ou rénovations de nombreuses casernes, est largement derrière nous, et c'est une période d'austérité qui s'ouvre, et qui va très certainement durer. Pour preuve, en 2012 et pour la première fois depuis la départementalisation des SDIS, leur budget total a baissé de 0,9 % si on prend en compte l'inflation. Et les comptes de 2013 amplifieront le phénomène. Police Nationale, Gendarmerie, SAMU, traversent également des difficultés budgétaires sérieuses avec des fortes obligations d'économies dans tous les domaines, y compris celui des effectifs. Et les polices municipales, une fois passée l'année électorale, seront également touchées par cette nécessité de stabiliser les dépenses voire même de les baisser. De leur côté, les acteurs de la sécurité privée connaissent de réelles difficultés économiques, avec des entreprises en faillite, des licenciements et des activités à la limite de la rentabilité.

Quand le budget familial va mal, chaque membre de la famille doit faire des efforts, et chacun doit compter sur l'autre. Il en est ainsi de la famille «sécurité globale» qui a bien besoin de son septième membre, jusque là mal aimé, pour s'en sortir.

Il suffit de jeter un œil sur les effectifs globaux pour s'en convaincre, en prenant en compte les chiffres disponibles et arrondis au 31 décembre 2012 :

Police Nationale	144 000	
Gendarmerie	98 200	
Polices Municipales	24 200	
Sécurité Privée (y compris sécurité-incendie)	253 000	
Sapeurs-Pompiers	248 300	(dont 40 400 professionnels et 12 300 militaires)
SAMU (estimation)	2 500	
Total	770 200	
Associations de sécurité civile	189 000	(dont 57 500 mobilisables immédiatement)
Total Général	959 200	

On peut constater à la lecture de ces chiffres que la sécurité globale en France représente une force de frappe importante en effectifs, et que si on ajoute encore les forces armées encore disponibles sur le territoire national en cas de crises

et de catastrophes majeures, les jeunes du service civique qui pourraient aussi être concernés et les réserves civiles naissantes, on dépasse le million de professionnels et de volontaires formés susceptibles d'être engagés pour aider leurs concitoyens. Mais on voit aussi que la stagnation puis l'entrée dans une période de difficultés certainement durable, rendent l'appel aux bénévoles des associations inévitable et hautement souhaitable.

1 – 3 : Les inquiétudes sur le temps de travail des sapeurs-pompiers :

La question du temps de travail des pompiers-professionnels et du volume de vacations des sapeurs-pompiers volontaires agite, dans tous les sens du terme, la sécurité civile depuis de nombreuses années, provoquant nombre de conflits locaux ou nationaux parfois vifs et largement médiatisés. Elle se complique aussi par la constatation que des professionnels dans un centre de secours peuvent aussi être des volontaires dans un autre centre, le plus souvent situé dans un autre département, ce qui pose un problème évident de cumul pouvant mettre en cause en cas de tensions opérationnelles la sécurité et la santé des intervenants.

La tendance lourde, depuis près de 15 ans, est une diminution régulière du volume d'heures travaillées et donc du nombre de gardes effectuées, avec cette particularité que le dialogue, la négociation et la décision finale sont de la responsabilité des conseils d'administration de chaque SDIS, et qu'il n'y a donc pas d'uniformité en la matière sur le territoire national.

L'objet de ce rapport n'est pas d'étudier ce problème délicat, mais de l'insérer dans celui sur les moyens globaux dont on peut disposer en termes de secours à personnes. Et sous cet angle, les difficultés récurrentes exposées ci-dessus s'aggravent par le fait d'une volonté de l'Union Européenne d'imposer des règles strictes en matière de durée maximale de temps travaillé. Bien que les négociations soient toujours en cours entre la France, qui fait de la résistance en défendant une certaine souplesse, et la Commission de Bruxelles, l'application d'une telle contrainte paraît désormais inéluctable, avec un plafond maximal autorisé de 2 256 heures de travail, soit un volume annuel de 94 gardes de 24 heures. Ceci va obliger un grand nombre de SDIS qui sont au-dessus, voire même très au-dessus dans quelques cas, de 94 gardes, d'y passer rapidement, de même que le cumul d'heures professionnel / heures volontaire devra être beaucoup plus encadré.

La baisse des heures travaillées va donc entraîner inévitablement une baisse des moyens disponibles, puisque les restrictions budgétaires ne vont pas permettre, sauf exceptions, de recruter des pompiers pour compenser. Ce fléchissement des effectifs est difficile à calculer exactement, et il sera différent d'un SDIS à l'autre, mais il conduira inéluctablement les responsables à faire des choix. Dans un contexte, on l'a vu, d'exigences de plus en plus fortes des français en matière de sécurité, et aussi de vieillissement et donc de fragilisation de la société, il paraît inenvisageable de parier sur une diminution des missions de secours aux personnes.

Il va donc falloir travailler autrement, en particulier en nouant des partenariats opérationnels avec les associations, en faisant plus appel à leurs bénévoles et à leurs compétences. Ce que la Police Nationale et la Gendarmerie ont su faire avec les polices municipales et la sécurité privée, doit maintenant être fait par la Sécurité Civile et les SDIS avec les associations .

1 – 4 : Les attentes des différents ministères concernés

Les entretiens menés au niveau des grandes administrations intéressées par l'action des associations de sécurité civile, montrent clairement que leurs attentes sont très importantes.

La Direction Générale de la Santé est très préoccupée par le retard pris par notre pays en matière de morts subites. 50 000 personnes décèdent chaque année de façon brutale, par AVC ou par détresse cardiaque aiguë, dans la rue, dans les transports, au bureau, dans des espaces publics ou à domicile. Ce résultat n'est pas bon, et place la France bien en-dessus de la moyenne européenne. Si on parvenait simplement à rejoindre celle-ci, on « économiserait » chaque année près de 10 000 vies. Quand on pense aux efforts faits depuis des années et aux dépenses engagées pour faire baisser de quelques milliers d'unités la mortalité sur les routes, on peut légitimement espérer que mener la même action volontariste sera aussi une priorité nationale. L'enjeu en ce domaine est de taille.

Pour y parvenir, il faut certes équiper davantage de lieux publics ou privés de matériels de réanimation comme les défibrillateurs, mais il faut aussi et surtout que beaucoup plus de personnes soient formées à leur utilisation, et de façon plus large encore que la pratique du secourisme et des gestes qui sauvent soit généralisée plus qu'elle ne l'est aujourd'hui. Et cela est encore plus vrai dans les zones assez isolées du territoire, ou dans celles, de plus en plus nombreuses, frappées par une désertification médicale

La présence des bénévoles formés à cette mission est donc essentielle, soit par des interventions directes liées à leur présence sur le terrain, soit par des actions de formation de publics de plus en plus larges. Plus de citoyens seront formés, plus de vies seront potentiellement épargnées. Et, comme on l'a vu, les sapeurs-pompiers ne peuvent pas dégager de moyens supplémentaires pour le faire, bien au contraire.

Pour les mêmes raisons, le ministère de la Santé et la Direction de la Sécurité Civile et les SDIS, sont inquiets du nombre d'interventions demandées aux SAMU et aux sapeurs-Pompiers pour des raisons qui ne sont pas liées à des raisons médicales, au sens strict du terme, mais à la montée chez des personnes fragiles et souvent âgées et isolées, de malaises liés à des angoisses de diverse nature. Leur nombre augmente très significativement dans les statistiques, et pose un véritable problème notamment dans les grands centres urbains. Il y a là l'occasion d'une réflexion sur le rôle que pourraient jouer en la matière les associations, soit pour intervenir en première ligne, soit pour prendre le relais des pompiers une fois levé le doute sur l'état médical exact de la personne. Beaucoup pensent d'ailleurs que les bénévoles, confrontés dans d'autres interventions humanitaires à des publics fragiles

sur le plan psychologique, sont plus à même que les pompiers, dont le métier est autre, à prendre en charge ces personnes et les sortir de leurs angoisses.

La Direction Générale des Enseignements Scolaires (DEGESCO) du Ministère de l'Éducation, est très intéressée par un engagement supplémentaire des associations dans des actions de formation des élèves aux principes et techniques du secourisme, et plus largement encore dans le cadre de l'éducation à la santé, aux règles de vie saine, et à la prévention des accidents. Il s'agit là d'une véritable ambition dans la mesure où les accidents domestiques représentent en France un fléau générateur de beaucoup de décès et de blessés. Pour le DEGESCO, les services propres à l'Éducation Nationale, enseignants, médecins et infirmiers scolaires, sont à la limite de leurs possibilités, et il souhaite pour amplifier les efforts, que les services des SDIS mais aussi les associations s'investissent davantage. Certes, de nombreuses collaborations existent, mais elles sont souvent ponctuelles et dues à des initiatives personnelles prises par des chefs d'établissement ou des présidents d'associations, souvent liées à des connaissances ou à des amitiés nées au hasard de rencontres dans la vie personnelle ou citoyenne. Le ministère souhaiterait généraliser et systématiser ces formations, soit dans le cadre des programmes et pratiques scolaires, soit dans le cadre des activités péri-scolaires pour lesquelles existent à la fois une certaine polémique sur l'utilisation optimale de ces heures, et une vraie demande exprimée à la fois par les élus et les parents d'élèves. Il faut noter que l'Association des Maires de France, interrogée à ce sujet, a affirmé être très intéressée par ce type d'activités à la fois très utiles, demandant assez peu de moyens matériels, et donc relativement peu coûteuses.

Il y a à l'évidence un très grand intérêt public à ce que les services de secours et les associations se rejoignent pour des interventions pédagogiques dans les établissements scolaires, et la quasi-unanimité des responsables associatifs le souhaitent. Ils notent d'ailleurs le caractère valorisant et emblématique de ces actions, en particulier lorsque les bénévoles sont également parents, ou grands-parents, d'enfants scolarisés. La seule crainte émise par tous, y compris le DEGESCO, est que la tâche est tellement immense qu'elle ne pourrait facilement être généralisée et encore moins rendue obligatoire. Il faut rappeler qu'il y a en France plus de 12 millions d'élèves scolarisés dans le premier et le deuxième degré, et 64 300 établissements publics, dont 53 000 écoles, 7100 collèges et 4300 lycées. Sans compter l'enseignement privé et les Universités... Il faut donc avoir l'ambition d'en faire plus qu'aujourd'hui, mais en étant conscient des limites physiques de l'exercice raisonnablement faisable.

Chacun dans son domaine, les ministères du Travail et de la Jeunesse et des Sports présentent eux aussi des demandes de missions supplémentaires pour les associations, que ce soit dans les entreprises ou au sein des mouvements sportifs, et pour des interventions de formation au secourisme, notamment dans les ateliers et installations à risques, et lors des grandes épreuves sportives rassemblant beaucoup de participants ou de spectateurs. Les sociétés de sécurité privées ont parfois des personnels présentant des qualifications leur permettant d'intervenir dans les locaux où ils exercent, mais le recours à des associations sérieuses et spécialisées paraît préférable aux responsables des administrations et des entreprises

Il faut enfin rappeler les attentes du Quai d'Orsay quant aux associations. Sans remettre en cause le bien-fondé et l'apport de leur action, les diplomates, que cela soit au niveau de l'administration centrale ou à celui des ambassades, veulent avoir une vision complète des dispositifs en place dans ces opérations d'assistance aux populations de pays tiers, et pouvoir assurer une certaine coordination pour éviter les dérives et les impairs diplomatiques. Ils veulent aussi avoir la certitude de l'efficacité des équipes intervenantes et de leur matériels, car c'est l'image et le renom de la France qui sont alors engagés. Et enfin avoir un droit de regard sur l'origine et les conditions éventuelles des financements de ces dispositifs, pour là aussi pouvoir veiller à l'éthique des interventions menées avec le drapeau tricolore sur la manche ou la poitrine.

2 – DES SOLUTIONS A METTRE EN PLACE RAPIDEMENT.

2 – 1 : Créer un Conseil National des Associations de Sécurité Civile

L'un des enseignements principaux qui peut être tiré de l'ensemble des observations faites dans le cadre de cette étude, comme dans celui du rapport de l'I.G.A., est qu'entre les associations et les pouvoirs publics manque cruellement une instance de dialogue. Celui-ci est en effet partiel, ponctuel, irrégulier, et ne permet pas une prise en compte globale des situations et difficultés rencontrées.

La réflexion était la même pour la sécurité privée il y a quelques années, avant que des mesures fortes soient prises en 2011 par l'article 31 de la Loi du 14 mars 2011 créant un Conseil national des activités privées de sécurité et le décret du 22 décembre 2011 qui en précise les missions, les prérogatives et l'organisation. La création de ce C.N.A.P.S. a été un pas décisif dans l'arrimage de la sécurité privée à la famille sécurité globale, et elle a permis des progrès importants et d'excellents résultats que chacun reconnaît maintenant.

Il paraît aujourd'hui indispensable de mettre en place dans le domaine des associations une instance de dialogue analogue dans son esprit, en créant un Conseil national des associations de sécurité civile, le C.N.A.S.C..

Celui-ci serait le lieu où se retrouveraient les ministères concernés par l'action des associations, les partenaires institutionnels, et les dirigeants des mouvements associatifs. Son rôle serait de débattre de l'ensemble des problématiques étudiées dans le présent rapport, en essayant d'y trouver les solutions adéquates, et surtout de faire émerger une grande ambition pour la sécurité civile, en insérant réellement la famille des Associations dans cette démarche et en l'utilisant, au bénéfice de tous, mieux qu'elle ne l'est aujourd'hui.

Pour permettre un vrai travail de haut niveau au sein de cette instance, il est important de prévoir, comme on l'a fait pour la sécurité privée et le CNAPS, une composition resserrée, ne dépassant pas 25 membres présidence incluse, et une

- 12 représentants des Associations de Sécurité civile :

- 3 représentants de la Croix-Rouge Française
- 2 représentants de la Fédération Nationale de la Protection Civile - FNPC
- 1 représentant du Secours Catholique
- 1 représentant de l'Ordre de Malte
- 1 représentant de la Croix Blanche
- 1 représentant de la Société Nationale de Sauvetage en Mer – SNSM
- 1 représentant de Spéléo-Secours
- 1 représentant des Comités Communaux contre les Feux de Forêt – CCFF
- 1 représentant de la Fédération Française de Sauvetage et de Secourisme - FFSS

Ainsi élaborée, cette composition équilibrée de 12 associatifs et partenaires institutionnels est très représentative du monde des associations et notamment des bénévoles mobilisables dans des délais rapides. Le fait de donner à la Croix-Rouge française et à la F.N.S.C. un nombre de représentants plus important répond à la réalité des faits, en termes d'effectifs mais également de présence active sur le terrain, et sera aussi particulièrement apprécié par ces deux grandes structures qui se sont un peu plaintes, lors des entretiens, d'un manque de considération qu'elles jugent anormal compte-tenu de leur poids dans les dispositifs. Quant au Secours Catholique, même si son action, comme il a été rappelé, déborde très largement de la sécurité civile, il n'en reste pas moins que sa force en effectifs et en actions concrètes sur le terrain justifie tout à fait qu'il soit membre de ce Conseil.

Ce Conseil devrait se voir imposer par le décret à prendre pour le constituer, diverses compétences et obligations, comme cela a été fait pour le C.N.A.P.S. Parmi celles-ci, il paraît essentiel de prévoir la remise obligatoire d'un rapport annuel au Ministre de l'Intérieur ayant pour objet de rendre compte de l'activité du Conseil, des problèmes débattus en son sein et des propositions faites, avec indication éventuelle des blocages ou difficultés non surmontées. Cette obligation est très importante pour faire avancer le dispositif.

Le fondement juridique de cette création serait que le décret à prendre s'appuie sur la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, et notamment son annexe relative aux orientations de la politique de sécurité civile. Celle-ci prévoit en effet explicitement, dans sa partie III – 3 « engagement des moyens » cinquième paragraphe « la capacité des associations à intervenir en appui des pouvoirs publics dans le cadre d'une procédure d'agrément visant à garantir leur qualification. Le conventionnement annuel est proposé pour définir avec précision les circonstances et les modalités de leurs interventions, et leur intégration dans les plans ».

Le décret instituant le C.N.A.S.C. pourrait donc légitimement viser la loi de 2004, ce qui a aussi pour intérêt de ne pas être obligé de recourir à un nouveau texte législatif. Le décret, outre les compétences du Conseil, devrait en prévoir la

présidence et la composition, en renvoyant à un arrêté la liste nominative de ses membres qui pourraient être nommés pour 3 ans renouvelables, l'obligation du rapport annuel au Ministre, l'existence d'un règlement intérieur pour préciser les conditions de son fonctionnement et la fréquence obligatoire des réunions.

2 – 2 : Simplifier et rendre plus cohérent le dispositif institutionnel

On peut se poser la question de savoir si la création de cette instance peut entraîner par abrogation la suppression d'une autre institution, créée en 2005, le Conseil national de sécurité civile. Une instruction du Premier Ministre, rappelée régulièrement, porte en effet sur la diminution du nombre de conseils ou de comités, et suggère fortement que chaque création soit, sauf exception, compensée par une suppression concomitante.

Ce Conseil national de sécurité civile, installé le 2 décembre 2005 dans la salle des Fêtes de l'Hôtel Beauvau par le Ministre de l'Intérieur en personne était le fruit d'un diagnostic exact posé lors de la préparation de la loi du 13 août 2004 (le manque d'une structure de réflexion et de concertation sur les risques, leur prévention et leur gestion), mais souffrait dès sa naissance d'un défaut grave dans sa conception, et en particulier d'un nombre tellement élevé de membres qu'il s'est très vite transformé en « usine à gaz ». Ses compétences étaient trop larges pour permettre un travail efficace, 12 groupes de travail étaient envisagés, et sa composition très compliquée à élaborer (plus de 8 mois entre le décret et l'arrêté portant nomination !) : 5 collèges plus des membres de droit et des membres associés, soit 74 membres. L'une des personnalités qualifiées, le préfet Alain Géhin avait été nommé vice-président de cette instance. Elle a tenu quelques réunions de travail en 2006, très peu en 2007, et a cessé toute activité réelle début 2008. Il faut dire que la DDSC ne s'était guère investie dans l'affaire, et avait préféré que l'Institut National des Hautes Etudes de Sécurité -I.N.H.E.S. apporte son soutien au Conseil, ce qui n'a pas été réellement fait..

L'objet de ce Conseil, même s'il accueillait les présidents de la Croix Rouge et de la FNPC (mais eux seulement au niveau associatif), va bien au-delà des problématiques du bénévolat, et il ne m'appartient donc pas de faire ici des préconisations en la matière, mais je m'interroge, au moment de proposer la création d'une nouvelle structure, sur le fait qu'une instance continue à exister en théorie sans avoir la moindre activité depuis six ans.

Par contre, il me paraît évident de prévoir le rattachement à ce futur C.N.A.S.C. de l'Observatoire National du Secourisme créé par décret du 20 janvier 1997. Il pourrait par exemple en constituer une commission technique, chargée de travailler comme le fait l'Observatoire aujourd'hui, sur les techniques et les gestes, les supports de formation, et de proposer les textes afférents. Il suffirait pour cela de le prévoir dans le décret constitutif du C.N.A.S.C., et de prendre ensuite, lors de l'arrêté portant composition du Conseil, une disposition permettant à ses membres de se faire représenter dans le cadre des travaux de la commission technique. C'est en pratique ce qui se fait déjà lors des travaux de l'Observatoire (plusieurs réunions par an) où ce sont des praticiens et techniciens qui siègent.

Cette solution serait d'autant plus opportune qu'un certain flou juridique concernant l'Observatoire me paraît devoir être souligné. Le dernier arrêté connu et répertorié dans les banques de données consultables portant composition de l'Observatoire date du 11 décembre 2003, avec des membres nommés pour 3 ans. Par ailleurs, un décret du 6 juin 2009 a prorogé pour 5 ans divers organismes et commissions dont l'Observatoire et deux instances intéressant notre réflexion, la Commission des équipements de sécurité civile, et la commission des matériels de sécurité civile. Le délai de 5 ans expirant le 7 juin 2014, il est urgent de réfléchir sur les recompositions éventuelles, les fusions-suppressions ou les maintiens. Concernant l'Observatoire, il faut également tenir compte de la réponse du 22 janvier 2013 faite par le Ministre de l'Intérieur à la question écrite posée par le député Michel Zumkeller, qui annonçait entre autres une réflexion rapide sur le devenir de l'Observatoire.

Je recommande donc que la mise en place du C.N.A.S.C. si elle était décidée, soit l'occasion d'effectuer un toilettage complet et rapide des instances et des textes réglementaires les régissant, dans un souci de simplification, de cohérence et d'efficacité. Il serait très souhaitable de disposer d'un outil unique, une « boîte à dialogue » permettant à la fois de réfléchir collectivement aux grandes options et à une stratégie, et de mettre en œuvre techniquement les pratiques adéquates quant aux agréments, à l'emploi et aux formations nécessaires.

2 – 3 : Créer un emploi de haut-fonctionnaire dédié aux associations.

Pour ne pas recommencer l'erreur faite avec le Conseil national de la sécurité civile, dont le vice-président avait été privé de tout moyen autre que sa bonne volonté, il est important que le futur C.N.A.S.C. dispose d'une équipe réduite mais exclusive pour le faire fonctionner. Dans la famille sécurité privée, le C.N.A.P.S. a été doté de services opérationnels et fonctionnels importants, placés sous l'autorité d'un Secrétaire général, préfet d'origine, entouré de plusieurs collaborateurs de haut niveau. Mais les missions de ce Conseil, notamment en matière de délivrance et de retrait d'agréments et de cartes professionnelles portant sur un volume de plusieurs milliers par an, comme l'existence de délégations régionales, justifient ces moyens de direction importants. Et il faut y ajouter l'existence d'un délégué interministériel à la sécurité privée, lui aussi préfet, avec une petite équipe, qui se rajoute au dispositif.

Il ne s'agit évidemment pas de reproduire un tel système, le contexte budgétaire ne s'y prêtant pas et les besoins n'étant pas de même nature. Mais il faut aller plus loin que la situation actuelle où seul 1 ETP et demi travaille à la DGSC sur les associations.

Je recommande de nommer auprès du Directeur Général de la sécurité civile un haut-fonctionnaire du niveau préfet, qui serait chargé des fonctions de

Secrétaire général du C.N.A.S.C. Son positionnement dans les locaux de la DGSC permettrait, au prix d'une petite réorganisation et de mutualisation, de lui mettre à disposition outre l'ETP et demi, quelques moyens supplémentaires pour son fonctionnement. Faisant partie de l'équipe de direction de la Direction Générale, il pourrait faire mieux prendre en compte le renfort associatif dont on a pu mesurer l'importance dans ce rapport, et servir de trait d'union.

Sa mission serait à la fois de veiller à la bonne marche du C.N.A.S.C. et d'en préparer les travaux et les séances, de suivre les conclusions et les décisions, et aussi d'être le contact et le point d'entrée permanent pour les mouvements associatifs, les partenaires institutionnels et les ministères. Il aurait également un rôle majeur en matière de reconnaissance et de représentation, en étant disponible pour des participations aux différentes manifestations organisées par les associations tant au plan régional que local. On a vu combien les dirigeants rencontrés se plaignaient de l'absence quasi-générale des autorités ministérielles dans ces grandes occasions. La présence du Secrétaire général du C.N.A.S.C., chargé de cette mission par le Directeur Général de la sécurité civile lorsque lui-même ne pourrait être présent, donnerait ainsi le signal attendu et pourrait porter la parole de l'Etat auprès du monde associatif.

J'ajoute qu'au moment où les responsables du ministère et les membres du corps préfectoral eux-mêmes s'interrogent sur la situation de plusieurs collègues placés hors-cadre et sans affectation particulière, confier à l'un d'entre eux une fonction à la fois intéressante et utile à la collectivité nationale serait une décision bienvenue. Choisir pour cela un préfet ayant occupé des fonctions territoriales positionnerait le poste envisagé au niveau de reconnaissance et d'expérience du terrain nécessaires, et serait un signe positif envoyé au monde associatif.

2 – 4 : Donner instruction aux Préfets de mettre en place une conférence départementale

L'annexe relative aux orientations de la politique de sécurité civile accompagnant la Loi du 13 août 2004, prévoyait au chapitre I – 1 la création d'un conseil départemental de sécurité civile, placé auprès du préfet, doté d'une compétence générale en matière de protection des populations, qui devait rassembler et mobiliser toutes les compétences et organismes, dont les associations, et contribuer à la convergence de leur expérience et de leur action. Mais comme pour le Conseil national prévu par la même Loi, la mise en œuvre de cette initiative a été décevante et n'a pas tenue dans la durée, même si à l'initiative de quelques directeurs de cabinet ou chefs de services de la protection civile, plus passionnés que d'autres par le sujet, certains départements en conservent encore la trace.

Il convient de relancer cette idée, en donnant instruction aux Préfets de mettre en place dans des délais très rapides, avant cet été par exemple, une Conférence départementale des associations de sécurité civile, bâtie sur le même modèle que le C.N.A.S.C. avec une composition tripartite, administrations

(Préfecture et chefs des services déconcentrés de l'Etat correspondant aux 6 ministères intéressés, partenaires élus-SDIS-SAMU, et Associations). Les représentants des Associations devraient être choisis dans chaque département en fonction de l'existence et de la représentativité réelle de chacune d'entre elles au niveau local, sans oublier naturellement les associations spécialisés dans les secours spécifiques, secours en mer ou en montagne, spéléologie, et comités feux de forêt.

Cette conférence devrait obligatoirement être installée et présidée par le Préfet lui-même, au moins pour la première réunion, avec la suppléance possible pour la suite du préfet délégué ou du directeur de cabinet selon les départements. Cette conférence ferait d'abord un état des lieux des associations locales, avec un inventaire de leurs compétences, des effectifs et matériels disponibles, et une cartographie de leurs implantations. Elle permettrait ainsi au Préfet et ses services, mais aussi aux élus, de prendre mieux et objectivement connaissance des moyens associatifs dont ils peuvent disposer, et d'évoquer les utilisations réalistes des capacités des bénévoles au niveau de la formation et des dispositifs de prévention, mais aussi dans le secours aux personnes ou aux victimes d'accidents graves ou de catastrophes. Cela permettrait une actualisation des plans de secours et une meilleure insertion des associations dans ces documents. Le Préfet de Zone et son Etat-Major devront naturellement être tenus informés des résultats de ces travaux, pour les inclure dans les plans zonaux.

Cette Conférence départementale peut se mettre en place d'autant plus vite qu'elle n'a pas besoin d'un texte réglementaire pour cela, une instruction du Ministre de l'Intérieur par circulaire aux Préfets étant suffisante, éventuellement d'ailleurs en se référant à l'annexe précitée de la Loi de 2004. Mais comme le C.N.A.S.C. nécessite lui un décret, il est aussi envisageable, mais non obligatoire, d'insérer dans ce texte une disposition adéquate.

La médiatisation de la première réunion de cette Conférence sera très importante en termes de reconnaissance pour le mouvement associatif local, et fera connaître aux médias, à la population, et aux élus, une réalité positive qui contribuera à les rassurer au niveau de leurs exigences en matière de couverture des risques.

2 – 5 : Favoriser des expérimentations dans la coopération Associations – S.D.I.S.

Les constats faits dans la première partie de ce rapport sur le contexte de la baisse des moyens disponibles et les exigences croissantes de la société en matière de sécurité, amènent inévitablement à se poser la question d'un recours aux capacités opérationnelles des associations dans le secours aux personnes plus important qu'il ne l'est aujourd'hui. Cette question devra être débattue au sein du futur C.N.A.S.C., mais la situation réelle des moyens des uns et des autres est tellement différente d'un département, voire d'une ville, à l'autre qu'il paraît être impossible d'imposer une solution nationale depuis Paris.

Le rôle du C.N.A.S.C. comme celui de la DGSC, devraient donc être de favoriser les expérimentations locales, tout en les contrôlant, les validant ou les

corrigeant. Ce serait donc aux Conférences départementales placées auprès des préfets de lancer des initiatives avec l'accord et la participation active des intéressés, c'est à dire des SDIS, des élus et des associations.

L'exemple à prendre en considération est celui de Paris, où le Préfet de police a donné il y a deux ans l'autorisation à la Brigade des Sapeurs-pompiers de Paris, qui souhaitait prendre cette initiative, de passer des accords avec trois associations (la Croix-Rouge Française, la Protection Civile de Paris –FNPC, et l'Ordre de Malte) pour que celles-ci puissent participer dans la capitale aux interventions de secours aux personnes. Dans plusieurs arrondissements de Paris, les appels au 18 ou au 112 se traduisent plusieurs nuits par semaine et le week-end par l'intervention de VSAB et d'équipes appartenant à ces trois structures. La Brigade héberge dans les casernes concernées et pendant ces périodes les bénévoles et leurs matériels, leur fournit le vivre et le couvert ainsi que les produits et médicaments nécessaires à leurs interventions. Un responsable de ces Associations est également présent au poste de commandement de la Brigade

Toutes les parties prenantes à cet accord m'ont exprimé leur satisfaction : la BSPP peut ainsi faire souffler ses effectifs soumis à de fortes tensions, et en profite pour organiser des formations internes et un entretien plus régulier de ses matériels grâce au temps ainsi récupéré, les Associations sont fières de pouvoir offrir à leurs bénévoles formés à ces missions une occasion unique de mettre en pratique leurs compétences et de valoriser aux yeux de tous leur action, et elles affectent à ces opérations leurs matériels et leurs équipes les plus performants. Quant aux élus rencontrés et au Cabinet du Maire, ils ont tous salué l'initiative et ses résultats même s'ils n'ont pas caché leur surprise au début de l'expérience de voir arriver sur un accident de circulation ou sur un malaise à domicile des équipes associatives plutôt que le véhicule d'intervention de la Brigade. L'expertise faite sur la base des retours d'expérience et des comptes-rendus d'intervention, est très positive, y compris de la part des régulateurs médicaux du SAMU de Paris, et cela amène la Préfecture de Police et la BSPP à envisager d'étendre cette coopération intelligente aux départements de la petite couronne parisienne.

Cette expérience n'est pas forcément extensible à toutes les grandes villes de notre pays, car cela dépend évidemment des situations locales qui peuvent être très diverses en termes de saturation ou non des SDIS en nombre d'interventions, de situation de leurs effectifs professionnels ou volontaires, des possibilités associatives ou des rapports de force locaux. Mais les Conférences départementales pourraient permettre de faire mieux connaître l'initiative parisienne et ses résultats, et de travailler à d'éventuelles reprises de ce modèle, y compris hors des villes car on peut penser qu'une coopération de ce style est également possible en milieu rural où les effets conjugués de la désertification médicale, du vieillissement de la population, de l'éloignement des centres de secours et des difficultés d'accès dans certaines régions, peuvent pousser à des réflexions en ce sens.

Les conférences pourraient également être le lieu d'échanges entre pompiers et associations sur les spécificités des interventions au bénéfice des personnes âgées, souvent isolées et fragiles, dont le nombre augmente sensiblement dans la plupart des SDIS et sur toutes les parties du territoire. Ces interventions sont

souvent répétitives et jugées souvent usantes par les équipes qui doivent les prendre en charge. Beaucoup d'entre elles ne relèvent pas du médical, mais du psychologique, et une fois le doute levé sur l'état de santé réel de la personne qui a appelé les secours, les équipages d'intervention hésitent à s'en aller et restent encore un long moment auprès d'elle pour la rassurer. D'où une réflexion à mener sur une coopération plus poussée avec les associations, qui pourraient être appelées pour venir prendre le relais des pompiers dans ce type d'intervention, et permettre ainsi de récupérer plus vite les VSAB et leurs équipes et leur redonner de la disponibilité. Cette procédure pourrait aussi avoir l'avantage d'amener près de la personne fragile des interlocuteurs sans doute plus disponibles et plus habitués au côté psychologique de ces interventions que les pompiers. La personne pourrait aussi être suivie et revue régulièrement par les équipes de bénévoles, ce qui induit une meilleure prise en charge de ses angoisses et donc une économie d'interventions potentielles pour les sapeurs-pompiers.

A travers ces deux exemples, celui de Paris et celui des interventions sur les personnes fragiles, on voit que les Conférences départementales comme le C.N.A.S.C. doivent être les lieux privilégiés pour les réflexions à lancer sur les expérimentations possibles à mettre en place dans de nombreux domaines. Ce peut être aussi l'occasion de débattre des affaires de répartition entre les uns et les autres des postes de secours préventifs, ou des actions de formation dans les établissements scolaires ou les entreprises, et également de permettre aux maires, par l'intermédiaire de leur association départementale qui participera à ces Conférences, d'avoir une idée exacte de la cartographie et des moyens des associations présentes sur leur commune ou sur leur groupement intercommunal de rattachement.

2 – 6 : Favoriser les distinctions honorifiques et la reconnaissance du monde associatif

Outre le rôle que pourra jouer le Secrétaire général du C.N.A.S.C. en matière de représentation de l'Etat dans les grands moments de la vie des Associations nationales, les Préfets pourraient aussi être sensibilisés au problème, et recevoir instruction de veiller à être présents ou à être représentés à un bon niveau lors des manifestations des associations locales. Cela sera d'autant plus facile que les Conférences départementales auront contribué à faire naître des liens entre les acteurs, et favorisé les relations de confiance entre eux. Il sera aussi plus simple d'inscrire les dirigeants des grandes associations sur la liste des personnes à inviter lors des réceptions ou occasions qui rythment la vie des préfectures. Cela facilitera également la prise de conscience souhaitable des grands élus locaux quant à l'existence des associations et leur donnera l'idée de les inviter à leur tour dans leurs propres manifestations.

Dans la même intention, les préfets devraient recevoir des instructions pour proposer les cadres associatifs locaux pour les décorations et distinctions honorifiques. Quelques propositions de nominations ou promotions par an dans les Ordres nationaux, mais aussi dans les Palmes Académiques pour ceux qui se sont particulièrement investis dans la formation des élèves aux gestes qui sauvent, ou la médaille du Travail pour la même action dans les entreprises, seraient naturellement

très appréciées. Cela aiderait aussi les préfets à respecter plus facilement la parité désormais exigée, compte-tenu du nombre élevé de femmes qui militent dans les associations. La nouvelle médaille de la sécurité intérieure devra bien entendu être largement concernée par cette instruction, car elle est particulièrement destinée à la famille « sécurité globale » dont fait partie la septième famille...

Ces consignes données aux Préfets, aussi bien sur leur représentation aux grands événements associatifs de leur département que sur les décorations et les marques de reconnaissance, pourraient être insérées dans la circulaire leur demandant de mettre en place les Conférences départementales, ce qui présenterait l'avantage de réunir en un seul texte fondateur toutes les mesures symbolisant au plan local l'attention nouvelle à porter au monde des associations de sécurité civile.

Le Secrétaire général du C.N.A.S.C. pourrait être le point de regroupement de toutes ces propositions, pour veiller à la fois à leur bonne répartition territoriale et à une distribution équilibrée entre les associations.

2 – 7 : Revoir les conditions d'intervention des associations à l'international.

Dans le bilan des interventions dans le domaine international fait précédemment, il apparaît clairement que la situation n'est pas satisfaisante, et qu'il faut trouver les parades nécessaires pour éviter que l'image de la France en matière de sécurité civile soit un jour victime de dysfonctionnements graves, ou d'errements comparables à ce qui a été récemment constaté dans un domaine proche, celui de l'assistance aux enfants africains et les fautes commises par l'association « l'arche de Noé ». Tout le monde a intérêt à mettre de l'ordre, l'Etat français en premier, mais aussi les associations sérieuses et les O.N.G. qui servent parfois de paravent officiel pour des « pieds nickelés » potentiels.

Le C.N.A.S.C. devra donc se saisir de ce problème, et essayer de mettre en place une organisation réelle de ces secours reposant sur la confiance réciproque et sur une complémentarité des interventions. Celle-ci pourra se faire au niveau de la technicité et des moyens engagés, des lieux d'actions exacts qui devront être déterminés en lien avec les autorités locales, la Cellule d'urgence du Ministère des Affaires Étrangères, les ambassadeurs de France dans les pays concernés, sans oublier le C.O.G.I.C.

Mais il faut aussi aller plus loin dans les contrôles que l'Etat doit mettre en place, dans la mesure où c'est le drapeau de la France et le sérieux de nos capacités opérationnelles mais aussi éthiques qui sont en jeu. Il paraît incontournable de revoir les conditions d'agrément des associations. Le débat, on l'a vu, doit porter sur tous les agréments, car le système est souvent opaque, mal compris et mal vécu, et de plus incompréhensible pour les partenaires, y compris les ministères associés, et ce sera l'un des rôles du C.N.A.S.C. de le faire, en commissions de travail internes puis en séance plénière.. Mais il est encore plus urgent de s'attaquer à l'agrément international.

Il faut d'abord considérer qu'il est profondément anormal et choquant que des associations se voient délivrer un agrément international alors qu'elles n'ont pas d'agrément sur le plan national, et donc qu'elle n'ont pas pu démontrer leur capacité et leur efficacité sur le territoire français. Que penserait-on d'un matériel spécialisé ou d'un aéronef fabriqué en France et à qui on délivrerait une autorisation pour être utilisé à l'étranger, mais surtout pas en France....C'est au mieux une certaine légèreté, mais on arrive vite à un certain mépris des autres.

Je recommande donc que les agréments internationaux de ces associations qui ne possèdent que ceux-ci, soient suspendus, et que soient organisées dans des délais rapides sur des sites équipés à cet effet, le pôle technique de l'ENSOSP à Vitrolles ou le terrain d'entraînement de l'USC 7 de Brignoles par exemple, des mises à l'épreuve et en situation de leurs capacités et de leurs moyens. Ces structures étant le plus souvent composées d'éléments dispersés sur toute la France, et non répertoriés au niveau départemental, ce serait aussi l'occasion pour elles de démontrer que l'amalgame des personnes en cause répond bien aux exigences de cohésion et de complémentarité de l'équipe, que les formations exigées sont bien détenues et que leur matériel est conforme aux normes en vigueur. Il serait souhaitable que ces tests de capacité soient aussi l'occasion de contrôler, au moins dans les grandes lignes, leur gestion administrative et financière. La DGSC, en s'appuyant sur son inspection, sur des officiers du COMFORMISC et sur des Directeurs de SDIS, assurerait les contrôles nécessaires, et délivrerait ou non son accord pour le rétablissement de l'agrément.

Quant aux structures non agréées mais dont on apprend qu'elles sont parfois présentes sur un théâtre d'opérations extérieures, il faut engager au sein du C.N.A.S.C. une réflexion sur les moyens juridiques et concrets de mettre fin à leurs activités menées dans ces conditions, sans doute en prenant aussi l'attache des grandes ONG et des grandes organisations internationales comme l'ONU et ses démembrements pour les sensibiliser aux problèmes et aux risques encourus.

Il serait également très souhaitable que les Inspections du Ministère de l'Intérieur, l'Inspection Générale de l'Administration et l'Inspection de la Sécurité civile, et celle du Ministère des Affaires Étrangères, organisent de façon systématique des missions d'évaluation de l'action des associations lors de leurs missions internationales. Ces inspections pourraient d'ailleurs s'étendre à l'ensemble des moyens mis en place par la France et constituer ainsi un retour d'expérience utile à tous et susceptible de faire progresser l'efficacité de nos interventions. De tels RETEX n'ont jamais eu lieu, et il serait donc temps de les mettre en place, par exemple en Haïti et en Malaisie. Dans ces deux pays, où l'action engagée par des associations de sécurité civile, les SDIS et les moyens militaires de la sécurité civile, a duré pendant une longue période, il ne serait pas inutile de solliciter aussi l'Inspection Générale des Affaires Sociales, dans la mesure où des associations humanitaires ont pris le relais sans plus de contrôles sur leur action.

Cette double démarche doit être entreprise sans délai, mais mérite vis à vis des associations une explication directe, car il ne faut pas donner l'impression d'une méfiance de principe envers elles, ni de faire naître le sentiment d'une remise

en cause du bénévolat voire de la liberté d'association. Il faut donc les rassurer, en leur faisant valoir qu'un paysage associatif moralisé et validé dans ses modalités d'action sera encore plus valorisant et sans doute plus impliqué dans des opérations conjointes avec l'ensemble des partenaires.

2 – 8 : Proposer aux associations un dispositif conjoint de contrôle.

Depuis plusieurs années, l'I.G.A. appuyée par l'ISC, a entrepris un programme de contrôle des associations, et a donc élaboré comme elle le fait pour l'ensemble de ses missions, tous domaines confondus, un véritable guide méthodologique, qui sert de fil conducteur pour l'ensemble des inspecteurs généraux et inspecteurs concernés. Cet investissement en heures/inspecteurs est important et pèse assez fortement sur les capacités totales de l'IGA, au moment où le gouvernement lui demande de plus en plus d'appuis sur de nombreuses politiques publiques. Depuis 2008, huit associations ont fait l'objet de contrôles, certains d'entre eux ayant conduit à des retraits d'agréments.

Il faut naturellement continuer cette démarche, qui va tout à fait dans le sens du présent rapport en permettant aux associations, grandes comme petites, de mieux connaître leurs faiblesses et de pouvoir les corriger. Mais il faut sans doute aussi en repenser l'organisation et la répartition des tâches. On peut en effet décider que, sous l'impulsion de l'IGA et de l'ISC, toutes les associations agréées soient invitées à prendre en mains elles-mêmes les contrôles techniques et de gestion de leurs structures nationale et locales.

Le guide méthodologique de l'IGA pourrait être au moins en partie partagé avec les associations, pour que chacune puisse développer ses capacités internes d'introspection sur une base uniforme, permettant ensuite la mise en place d'un référentiel et de comparaisons utiles à tous. Le système à mettre en place serait finalement assez proche de celui instauré récemment dans les ministères ou dans les grandes collectivités territoriales, dans lequel chaque direction ou service important procède lui-même aux contrôles exigés par une cartographie des risques définie en commun, et arrêtée par le Ministre, le Maire ou le Président compétent. Le rôle des Inspections est alors de procéder à l'audit général du système, c'est à dire le « contrôle du contrôle », la vérification que chaque service a effectivement et correctement effectué les mesures qui étaient demandées, et que les décideurs ont été informés des résultats.

Le système proposé pour les associations pourrait reposer sur la même architecture. L'IGA aiderait la première année les associations à adapter le Guide méthodologique à leurs besoins, et de la même manière les appuierait pour définir leur cartographie des risques. Chaque association formerait, peut-être là aussi avec l'appui des inspections pour débiter, ses propres équipes, et s'engagerait à effectuer les contrôles dans un calendrier arrêté en commun.

Au bout de la période considérée, la mission de l'IGA et de l'ISC serait de vérifier l'effectivité de ces contrôles et le sérieux de la démarche. Leur tâche, une fois la période de démarrage achevée, serait donc simplifiée et allégée permettant un

gain important d'heures/inspecteurs. Surtout ce système a l'avantage de contribuer fortement à responsabiliser les associations et leurs dirigeants, là où la situation est aujourd'hui très contrastée, avec une démarche volontariste déjà existante, à des degrés divers, dans certaines structures, alors qu'elle est tout à fait absente dans d'autres, voire considérée comme inutile.

Pour inciter, voire obliger, les associations à entrer dans le système d'audit, on pourrait proposer que les agréments délivrés par la DGSC le soient pour une période limitée, 3 ans par exemple, et ne puissent être renouvelés, parmi d'autres critères éventuels, que si l'audit de l'IGA montrait bien que la double politique cartographie des risques et contrôles internes a bien été appliquée. Les résultats de ces audits pourraient aussi être communiqués au C.N.A.S.C. qui les ferait figurer dans son rapport annuel, permettant ainsi une large publicité aux résultats obtenus en la matière, et la mise en place d'une sorte de tableau d'honneur des associations. Celles n'ayant pas satisfait à cette démarche ou ne l'ayant fait qu'imparfaitement, trouveraient là une nouvelle motivation, car vis à vis de leurs adhérents elles ne pourraient rester sans réagir, et ne pas se plier à la règle pour ne pas mettre en péril leur agrément et donc leur existence.

Les dirigeants des associations rencontrés dans le cadre de cette réflexion ont tous, certains avec enthousiasme et d'autres avec plus de résignation, adhéré à cette proposition, car ils considèrent qu'il n'est plus possible aujourd'hui de ne pas traiter avec sérieux et rigueur les problématiques de gestion, de budget et d'éthique. Ils ont par contre tous souhaité l'appui méthodologique de l'Etat, et en particulier de l'Inspection Générale de l'Administration pour les aider à mettre en place les équipes nécessaires et les former. La Croix Rouge Française, qui possède déjà une direction administrative et financière étoffée et compétente, pourrait aussi aider les associations plus petites à acquérir les connaissances utiles en termes d'organisation.

CONCLUSION

Les huit propositions énoncées dans cette étude forment un ensemble

cohérent, qui apporte à chaque partie des avantages et des satisfactions.

Les associations y trouveront une reconnaissance nationale et locale qu'elles espèrent depuis longtemps, une insertion de la « septième famille » qu'elles constituent dans la « Famille Sécurité globale », prometteuse en participations renforcées dans le dispositif général de sécurité civile, et donc une augmentation potentielle sensible des missions valorisantes qu'elles pourront proposer à leurs bénévoles.

L'Etat et les collectivités territoriales pourront profiter dans de meilleures conditions et dans un contexte de stagnation et sans doute de baisse progressive de leurs moyens, du renfort de plusieurs dizaines de milliers d'associatifs formés et dotés de matériels de bon niveau, qui leur permettront d'organiser une réponse satisfaisante et cohérente aux besoins croissants exprimés par une population exigeante en termes de sécurité, et frappée aussi par le vieillissement et la désertification médicale progressive. Tous les ministères concernés y trouveront une réelle avancée par rapport à leurs attentes, que ce soit en interventions de secours aux personnes, de prévention et d'apprentissage des gestes qui sauvent, ou d'opérations d'assistance internationale.

Enfin, et en contrepartie des propositions qui leur sont favorables, les associations devront accepter une série de mesures permettant de mettre fin à certaines dérives de nature à porter un risque de discrédit sur leurs activités. Cette volonté de professionnalisation et de moralisation, qui ne gênera pas les grandes associations répondant déjà à ces critères, obligera les autres à faire l'effort obligatoire aujourd'hui en matière de contrôles et d'audits internes .

Ces huit propositions peuvent être mises en œuvre rapidement et en grande partie avant l'été 2014, dans la mesure où les conclusions successives du rapport de l'IGA et de la présente étude vont dans le même sens, qu'ils ont été l'occasion d'une très large concertation avec l'ensemble des intéressés, dont le degré d'adhésion au dispositif proposé est quasi-unanime. Un seul texte réglementaire, un décret simple, est nécessaire et peut-être rédigé et signé dans des délais courts dès que la décision politique de le faire sera prise.

J'attire particulièrement l'attention du Ministre sur le fait qu'en réglant, au moins en grande partie, les problèmes de l'insertion du monde associatif dans la sécurité civile, il achèvera ainsi la cohérence et la cohésion de la « sécurité globale » telle qu'elle est aujourd'hui nécessaire, en unifiant autour du ministère de l'Intérieur l'ensemble des familles qui la constitue.

Liste des personnes rencontrées

Ministère de l'Intérieur : Direction Générale de la Sécurité civile

- Michel Papaud, Directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises
- Colonel Marc Greff, Chef de l'Inspection de la défense et de la sécurité civile, et l'ensemble des membres de l'Inspection
- Jean-Philippe Vennin, Sous-directeur des ressources, des compétences, et des doctrines
- Eric Tison, Sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours
- Christophe Reynaud, adjoint au sous-directeur
- Marc Demulsant, adjoint au sous-directeur de la planification et de la gestion des crises
- Sylvaine Astic, adjointe au sous-directeur des moyens nationaux
- Colonel Philippe Nardin, chef de la Mission des relations internationales
- Colonel Samuel Gesret, chef du Centre opérationnel - COGIC
- Colonel Francis Menet, Chef de l'Etat-major de la Zone de défense Sud

Ministère de l'Intérieur : Autres directions

- Serge Morvan, Directeur général des collectivités locales
- Julien Le Gars, sous-directeur des Libertés publiques à la DLPAJ

Ministère de l'Intérieur : Inspection Générale de l'Administration

- Marc Abadie, Chef de l'Inspection Générale de l'Administration
- Philippe Sauzey, Inspecteur général
- Philippe Cannard, Inspecteur général
- Valérie Peneau, Inspectrice générale
- Marie-Hélène Debart, Inspectrice générale

Ministère des Affaires Étrangères

- Didier Le Bret, Directeur du Centre de crise, ancien ambassadeur à Haïti

Ministère de l'Éducation Nationale

- Jean-Paul Delahaye, Directeur général des enseignements scolaires
- Madame Bristol, chargée de mission santé scolaire à la DGESCO

Ministère de la Santé

- Jean-Yves Grall, Directeur général de la Santé
- Marc Meunier, Directeur général de l'Etablissement de Préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS)

Ministère de la Jeunesse et des Sports

- Yann Dyèvre, Directeur de la Jeunesse

Conseil National des Activités Privées de Sécurité

- Jean-Yves Latournerie, Préfet, directeur du CNAPS

Association des Maires de France

- Rollon Mouchel-Blaisot, Préfet, directeur général de l'AMF
- Marie-Claude Serres-Combourieu, chargée de mission sociale et éducative

Fédération Nationale des Sapeurs Pompiers de France

- Colonel Eric Faure, Président de la FNSPF
- Médecin-Colonel Patrick Hertgen, Médecin- conseiller de la Fédération

Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris

- Général Gaétan Poncelin de Raucourt, commandant de la BSPP

Mairie de Paris

- Mathias Vicherat, Directeur de cabinet du Maire de Paris

Croix-Rouge Française

- Professeur Jacques Eledjam, Président de la Croix-Rouge Française
- Stéphane Mantion, Directeur général
- Patrice Dallem, Directeur des urgences et du secourisme

Fédération Nationale de la Protection Civile

- Hervé Bidault de l'Isle, Directeur général
- Samuel Gilmant, Président de la Protection civile du Nord
- Lionel Jacqueminet, Président de la Protection civile de Paris
- Guy Méral, Président de la Protection civile des Hauts-de-Seine
- Pierre de Villoutreys, Directeur général adjoint de la Protection civile de Paris
- Jean-Annet de Saint-Rapt, chargé de mission à la PCP

Œuvre Hospitalière de l'Ordre de Malte

- Yann Baggio, Secrétaire général
- Laurent Bastide, Directeur du secourisme
- Général Joël Prieur, Conseiller technique

Fédération des Secouristes Croix-Blanche

- Jean-François Wodweczyn, Président de la FFCB
- Jeannine Lode, Vice-présidente, Trésorière
- Franck Majorel, Secrétaire général

Comités Communaux Feux de Forêt de l'Aude

- Yves Oberlé, Président du comité départemental des CCFF de l'Aude
- Bernard Seewer, Trésorier
- Gilles Rodriguez, Directeur du comité départemental des CCFF de l'Aude

Société Nationale du Secours en Mer

- Vice-Amiral Yves Lagane, Président de la SNSM

Association Nationale des Premiers Secours

- Dominique Boudet, Président de l'ANPS

Personnalités qualifiées

- Alain Perret, Préfet, ancien Directeur de la sécurité civile
- Georges Lefevre, Préfet honoraire, Président du Conseil national de la protection civile
- Colonel Luc Jorda, Directeur du SDIS des Bouches-du-Rhône
- Jacky Gérard, Président de l'Entente interdépartementale contre les Feux de Forêt
- José Allegrini, Maire-adjoint de Marseille chargé de la protection civile