

# La mise en œuvre des dispositifs prévisionnels de secours – DPS

INSPECTION GÉNÉRALE  
DE L'ADMINISTRATION  
N° 19037-R



INSPECTION GÉNÉRALE  
DE LA SÉCURITÉ CIVILE  
N° 2020-19







INSPECTION GÉNÉRALE  
DE L'ADMINISTRATION  
N° 19037-R

INSPECTION GÉNÉRALE  
DE LA SÉCURITÉ CIVILE  
N° 2020-19

# La mise en œuvre des dispositifs prévisionnels de secours – DPS

Établi par

Philippe SAUZEY  
Inspecteur général  
de l'administration

Pierre BARSU  
Administrateur civil hors classe  
Membre de l'IGSC

Dominique JAGER  
Lieutenant-colonel (BSPP)  
Membre de l'IGSC

- juillet 2020 -



## SYNTHESE

Depuis sa mise en place, en 2008, la mission permanente IGA-IGSC de contrôle des associations agréées de sécurité civile (AASC) s'est essentiellement intéressée à l'organisation et à la gestion de ces associations considérées en tant qu'institutions ainsi qu'à la situation du bénévolat dans ce secteur. A la fin de l'année 2018, à l'initiative de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), il est apparu souhaitable d'**élargir l'approche structurelle retenue par la mission permanente pour examiner le fonctionnement d'ensemble du système mis en place en application de la loi d'août 2004, notamment en ce qu'il encadre les différentes missions de sécurité civile qui peuvent être assurées par les AASC** : missions de secours (agrément de type A), missions de soutien aux populations (agrément de type B), missions d'encadrement de bénévoles (agrément de type C) et plus particulièrement enfin, la réalisation des postes de secours lors des rassemblements de personnes (postes de secours dits dispositifs prévisionnels de secours - DPS, agrément de type D). Tel est l'objet du présent rapport.

**1 – Cet examen fait d'abord apparaître qu'une demande croissante de DPS contribue à remettre en cause l'équilibre du mouvement secouriste de sécurité civile.**

Malgré l'imperfection des sources (le calcul d'activité des AASC ne repose pas assez sur l'indicateur objectif des heures-secouristes), on peut estimer que **l'activité DPS a connu une croissance d'environ 10 % en dix ans**. Cette augmentation, au demeurant attestée par l'ensemble des acteurs locaux, et plus nettement marquée ces dernières années, a des causes sociologiques (la recherche d'une sécurité accrue, un souci de précaution, des règlements plus précis pour certaines manifestations sportives, la recherche judiciaire des responsabilités) dont certaines sont accrues par le contexte de menace terroriste, à partir de 2015.

**Parallèlement, les effectifs des acteurs associatifs traditionnels tendent à diminuer d'environ 5 %**. Les associations titulaires d'un agrément national de sécurité civile absorbent néanmoins une part de la croissance de la « demande » de DPS et évoquent une certaine « sur-sollicitation » susceptible d'altérer la motivation des intervenants.

**L'ampleur des missions à réaliser favorise le développement d'autres acteurs qui ont sollicité un agrément départemental (préfectoral)** : certaines associations locales mais surtout **les unions départementales de sapeurs-pompiers (UDSP)**. Dans quelques départements, les SDIS eux-mêmes peuvent proposer la réalisation de DPS, souvent au regard d'un contexte technique (par exemple l'utilisation de feux d'artifice) ou historique (les liens avec certaines collectivités), cette démarche apparaissant toutefois peu cohérente avec la charge croissante des missions de ces services, notamment de secours à personne (SAP).

Aujourd'hui, les 8 associations généralistes du secourisme<sup>1</sup>, titulaires de l'agrément national de sécurité civile, dominant toujours le secteur : elles fédèrent près de 500 structures locales sur un total d'environ 630 et réalisent autour de 90 % des postes en nombre d'opérations et en heures/secouristes. La part des DPS montés par les associations titulaires d'agréments départementaux demeure contenue, autour de 10 % (environ la moitié pour les unions départementales de sapeurs-pompiers – UDSP). Mais la place de ces acteurs locaux progresse, en particulier ces dernières années pour ce qui concerne les UDSP qui mènent parfois des politiques de fort développement dans des conditions qui n'ont rien à voir avec le bénévolat de sécurité civile : rémunération des intervenants, confusion entretenue avec le service public.

<sup>1</sup> On retient ici les 8 associations nationales qui pratiquent un secourisme généraliste (à l'exclusion des AASC qui maîtrisent une technique spécialisée : radioamateurs, spéléo-secours, sauvetage en mer, la SNSM réalisant toutefois quelques DPS) : la Croix-Rouge française (CRF), la Fédération nationale de la protection civile (FNPC), l'Ordre de Malte-France, la Fédération des secouristes Croix-Blanche, le Centre français de secourisme (CFS), l'Association nationale des premiers secours (ANPS), la Fédération française de sauvetage et de secourisme (FFSS), l'Union nationale des secouristes de la Poste et de France-Télécom (UNASS).

Ces évolutions remettent en cause l'équilibre du secteur des DPS :

- la « sur-sollicitation » des bénévoles conduit à une démotivation face à des missions fastidieuses et peu actives ;
- certaines formes d'intervention, notamment celles des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), sont contestables mais elles ont aussi de solides fondements historiques et d'opportunité locale ;
- de nouvelles modalités de fonctionnement apparaissent (la médicalisation, certaines formes de rémunération ou d'organisation événementielle) ;
- une concurrence exacerbée peut se développer entre les associations, dans un contexte de relative opacité des tarifs, des ressources et d'utilisation de « l'image de marque ».

## 2 – Dans ce contexte, le cadre d'organisation 2004-2006 des DPS fait apparaître ses limites.

Trois volets de ce cadre d'organisation sont évoqués ici : le référentiel national des DPS, la possibilité d'agréer une association à l'échelon départemental et, en lien avec le thème précédent, le contenu de l'obligation de faire figurer la sécurité civile dans l'objet social des AASC.

**Le référentiel national DPS**, en premier lieu, validé par l'arrêté du ministre de l'intérieur du 7 novembre 2006, demeure particulièrement apprécié par les acteurs : innovant, concret, toujours utile, d'utilisation aisée, il fonde l'organisation des postes de secours, en particulier pour apprécier les moyens à mettre en place en fonction des risques (le ratio d'intervenants secouristes – RIS). Le référentiel pourrait faire l'objet d'une mise à jour ponctuelle en liaison avec les AASC – par exemple dans le cadre du Conseil national de la protection civile (CNPC), association qui est la seule structure existante susceptible de regrouper les acteurs dans un cadre propice aux discussions ouvertes tout en étant proche de l'administration.

Ensuite, **la possibilité de délivrer un agrément départemental** suscite des questions portant sur :

- la fiabilité de petites structures où le contrôle interne est délicat à organiser ;
- des dérives (notamment des interventions en dehors du département d'agrément) ;
- une faible participation aux autres missions de sécurité civile, et donc une moindre contrainte financière autorisant des tarifs attractifs ;
- une menace pour la solidité du tissu des grandes associations nationales qu'il serait trop aisé de quitter pour créer une structure locale autonome.

Pour autant, l'agrément départemental permet aux autorités de disposer d'une réponse de proximité, en règle générale appréciée par les préfetures et les maires. Les associations locales illustrent la permanence d'un mouvement de sécurité civile qui ne se reconnaît pas dans les grandes AASC et qui représente une ressource non négligeable, proche de 10 % de l'effectif secouriste de sécurité civile. La disparition de l'agrément départemental reviendrait par ailleurs à figer sans doute de façon définitive le paysage des AASC, la création de nouvelles associations devenant de fait impossible *ex nihilo*. Au contraire, les AASC locales pourraient être davantage intégrées aux missions A et B de sécurité civile, pour lesquelles elles sont souvent volontaires, confirmant ainsi la place qu'elles tiennent dans la construction de la résilience des territoires. Au total, il apparaît donc préférable de **maintenir un agrément départemental dont les contours peuvent être adaptés** (sur les exigences de contrôle et les types de missions, par exemple).

Enfin, l'obligation d'inscrire « *la sécurité civile* » dans l'objet social des associations agréées mérite d'être approfondie. Elle se révèle purement formelle, imposant simplement l'ajout d'une mention dans le texte statutaire.

Dans le cadre des agréments pour la réalisation des DPS, l'objet de sécurité civile dont se prévalent les associations devrait trouver une expression concrète. Aujourd'hui, les structures locales relevant des AASC titulaires d'un agrément national sont, dans au moins 86 % des cas, susceptibles d'intervenir dans des missions autres que les DPS. Au contraire, seulement le quart des AASC locales sont susceptibles d'intervenir en dehors des DPS et en principe aucune UDSP ne devrait être disponible en situation de crise. Il serait dans la logique du système des agréments de sécurité civile et dans l'esprit de la loi de 2004 de considérer que la possibilité de réaliser des missions de type D va de pair avec un engagement aux côtés des pouvoirs publics en temps de crise. Cette orientation conduit à recommander de **lier la délivrance de tout ou partie de l'agrément D à l'obtention d'au moins un autre agrément de sécurité civile.**

**3 – Il apparaît donc souhaitable de conforter un mouvement secouriste de sécurité civile intégré aux autres acteurs du secteur et adapté à ses évolutions.**

La fiabilité des AASC doit être garantie par **un contrôle rigoureux** qui porte sur leurs compétences, leurs moyens, leur gestion. A côté du contrôle interne exigé des associations nationales, le contrôle par les autorités publiques demeure formel (sur dossier, au moment des demandes d'agrément et de leur renouvellement) et peu fréquent pour ce qui est de la visite plus approfondie assurée par les inspections. Le contrôle/accompagnement des associations, assuré à l'échelon national, présente des limites naturelles pour appréhender la situation concrète du secteur. Ce contrôle doit être développé au plan local : les AASC doivent transmettre aux préfetures des informations de meilleure qualité et les préfets (avec les services interministériels de défense et de protection civile - SIDPC) doivent pouvoir assurer **un contrôle de terrain** sur les associations et sur leurs missions, avec l'appui technique des SDIS et en bénéficiant d'un cadre juridique renforcé (en plus des compétences de police qui permettent de vérifier la qualité d'un dispositif de sécurité).

Au-delà du contrôle, **l'animation du réseau des AASC reste à développer.** La cellule spécialisée de la DGSCGC est certainement à conforter à l'échelon national. Au niveau départemental, le conseil départemental de la sécurité civile (CDSC) se réunit encore de façon insuffisante alors qu'il est un outil privilégié de cette animation. De même, la participation des AASC aux exercices de sécurité civile est à encourager, ainsi que les conventions opérationnelles entre les AASC et les pouvoirs publics locaux.

**La question majeure du bénévolat doit être posée**, en commençant par dénoncer l'affirmation trop entendue dans le milieu sapeur-pompier, selon laquelle le bénévolat n'existerait plus aujourd'hui ; les consultations réalisées à l'occasion de la présente mission montrent que le bénévolat authentique demeure la motivation majoritaire dans le monde du secourisme de sécurité civile. Pour autant, une certaine pression en faveur de formes de gratification des intervenants se fait jour et une réflexion sur ce sujet délicat mérite d'être lancée sans tabou, afin de clarifier la situation, d'éviter le développement de pratiques irrégulières et, dans toute la mesure du possible, **d'éviter le passage du secourisme de sécurité civile dans le domaine de l'entreprise commerciale**, ce qui mettrait en cause l'existence même des AASC et priverait la sécurité civile d'une partie de son réseau.

Plus fondamentalement, enfin, dans un contexte qui bouscule les organisations traditionnelles, les partenaires du secourisme de sécurité civile devraient mesurer l'enjeu qui s'attache au **maintien des équilibres dans leur secteur : transparence des tarifs, priorité au bénévolat, prohibition d'une concurrence exacerbée et de toute confusion avec le service public, encadrement de l'intervention des UDSP.** La mission appelle donc à **un engagement général de respect et de modération qui pourrait prendre la forme d'une charte** à élaborer entre les acteurs, par exemple dans le cadre du CNPC et avec l'appui des pouvoirs publics.



## TABLE DES RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

PRIORITES	DESTINATAIRES	RECOMMANDATIONS
1	Les AASC La DGSCGC	<b>Inviter les représentants des AASC à établir entre elles, avec l'appui de l'administration et par exemple dans le cadre du CNPC, un engagement général de transparence, de modération et de concertation, sous la forme d'une charte commune de bonne conduite.</b>
2	État / DGSCGC	<b>Lier la délivrance de l'agrément « D » à l'obtention d'au moins un autre agrément de sécurité civile (y compris pour les agréments départementaux).</b>
3	État / DGSCGC	<b>Pour assurer un exercice serein de l'indispensable contrôle de proximité sur les AASC, confirmer, par une disposition législative, la possibilité permanente de contrôle du préfet sur l'ensemble des structures intervenant au plan local sur les dispositifs de secours et sur les missions de sécurité civile. Organiser par ailleurs le concours technique des SDIS à ce contrôle.</b>
4	État / IGA - IGSC	<b>Inscrire une UDSP active sur les DPS au programme de la mission de contrôle des AASC.</b>



## Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

Recommandation n°1 :	Inscrire une UDSP active sur les DPS au programme de la mission de contrôle des AASC.....	25
Recommandation n°2 :	Mettre en place, par exemple au sein du CNPC, un observatoire des tarifs des missions de sécurité civile, chargé de publier des ordres de grandeur raisonnables et des orientations en matière de prix. ....	26
Recommandation n°3 :	Rappeler l'obligation d'une différenciation complète d'avec les services publics, en matière de tenues, de couleurs et de sérigraphie des matériels – procéder à des contrôles sur ce point notamment lors du renouvellement des agréments. ....	27
Recommandation n°4 :	Mettre en place un groupe de travail <i>ad hoc</i> pour la mise à jour du Référentiel DPS – dans l'attente d'un référentiel interministériel éventuel.....	31
Recommandation n°5 :	Maintenir une possibilité d'agrément départemental, le cas échéant en redéfinissant son contenu et avec des conditions de délivrance et de contrôle renforcées.....	34
Recommandation n°6 :	Lier la délivrance de l'agrément « D » à l'obtention d'au moins un autre agrément de sécurité civile. ....	36
Recommandation n°7 :	Pour assurer un exercice serein de l'indispensable contrôle de proximité sur les AASC, confirmer, par une disposition législative, la possibilité permanente de contrôle du préfet sur l'ensemble des structures intervenant au plan local sur les dispositifs de secours et sur les missions de sécurité civile. Organiser par ailleurs le concours technique des SDIS à ce contrôle. ....	41
Recommandation n°8 :	Réunir régulièrement le conseil départemental de la sécurité civile (CDSC) et y aborder la situation du réseau associatif en vue d'une plus grande intégration des AASC dans les missions de sécurité civile. ....	41
Recommandation n°9 :	Inviter les représentants des AASC à établir entre elles, avec l'appui de l'administration et par exemple dans le cadre du CNPC, un engagement général de transparence, de modération et de concertation, sous la forme d'une charte commune de bonne conduite.....	43



## SOMMAIRE

Synthèse.....	5
Table des recommandations prioritaires.....	9
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport .....	11
Sommaire .....	13
Introduction.....	15
<b>1 L'augmentation de la demande de DPS contribue à remettre en cause l'équilibre du mouvement secouriste de sécurité civile.....</b>	<b>17</b>
1.1 La demande de DPS s'accroît d'environ 10% en une dizaine d'années – particulièrement au cours de la période récente .....	17
1.1.1 L'accroissement de la «demande».....	17
1.1.2 Un tassement des moyens des acteurs associatifs traditionnels.....	18
1.2 Cette situation favorise le développement d'autres acteurs .....	19
1.2.1 Les SDIS.....	19
1.2.2 Les unions départementales des sapeurs-pompiers (UDSP).....	21
1.2.3 Les associations locales de sécurité civile .....	22
1.2.4 Les structures médicales et événementielles.....	23
1.3 Ces évolutions du paysage des DPS remettent en cause les équilibres du secteur .....	24
1.3.1 Les associations nationales dominant toujours le secteur mais sont « challengées » par les autres acteurs .....	24
1.3.2 Au-delà des tarifs, une vive concurrence s'exerce par l'image et par les ressources.....	25
1.3.3 Une évolution des objectifs et des mentalités .....	28
<b>2 Dans ce contexte, le cadre d'organisation des DPS trouve ses limites .....</b>	<b>29</b>
2.1 Le référentiel DPS de 2006 demeure apprécié tout en justifiant des mises à jour .....	29
2.1.1 Un document innovant et toujours très utile.....	29
2.1.2 Un contenu justifiant quelques actualisations.....	30
2.2 Les agréments départementaux de sécurité civile peuvent évoluer sans disparaître .....	31
2.2.1 Les critiques formulées sur l'agrément départemental .....	32
2.2.2 L'intérêt de l'agrément départemental .....	33
2.3 L'objet de sécurité civile, mieux défini, peut être mis au cœur du système des agréments.....	34
2.3.1 L'objet de sécurité civile dans les statuts : une obligation formelle .....	34
2.3.2 La question centrale est celle de la participation aux différentes missions de sécurité civile	35
<b>3 Une politique pour pérenniser un mouvement secouriste de sécurité civile intégré aux acteurs du secteur et adapté à ses évolutions.....</b>	<b>37</b>

3.1	Un impératif : organiser le contrôle et l’animation du secteur associatif de sécurité civile .....	37
3.1.1	<i>La question du contrôle est au cœur de la problématique des agréments</i> .....	37
3.1.2	<i>Un contrôle administratif relativement lointain et « sur dossier »</i> .....	38
3.1.3	<i>L’indispensable contrôle opérationnel de proximité</i> .....	39
3.1.4	<i>L’animation bienveillante du réseau</i> .....	41
3.2	Aborder les conditions d’une forme éventuelle de rémunération.....	41
3.3	Un engagement général de transparence, de modération et de concertation.....	42
	<b>Annexes</b> .....	<b>45</b>
	Annexe n° 1 : Ordre de mission et note du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises – 21 novembre 2018 .....	47
	Annexe n° 2 : Modèle de consultation écrite des AASC nationales de secourisme généraliste .....	51
	Annexe n° 3 : Revue <i>Secours Mag</i> – septembre-octobre 2018 - Extraits.....	53
	Annexe n° 4 : Exemples de tenues et matériels d’associations agréées .....	59
	Annexe n° 5 : Liste des personnes consultées .....	61

## INTRODUCTION

La loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a institué un agrément d'État<sup>2</sup> pour les associations qui oeuvrent dans le domaine de la sécurité civile. Parallèlement à cet agrément, la loi a prévu une mission de contrôle de ces associations, confiée à l'Inspection générale de l'administration (IGA) avec le « concours » de l'Inspection de la défense et de la sécurité civiles (aujourd'hui Inspection générale de la sécurité civile - IGSC)<sup>3</sup>.

Mise en place en 2008, cette mission a contrôlé au moins une fois, et dans la majorité des cas deux fois, chacune des associations aujourd'hui titulaires d'un agrément national de sécurité civile. Pour chaque association visitée, les rapports passent en revue « l'opérationnel » (la qualité des prestations que les associations sont susceptibles de fournir) et la gestion (transparence ; vie démocratique ; régularité du fonctionnement administratif et financier, telle qu'on peut l'attendre d'un organisme bénéficiant d'un « label » d'État)<sup>4</sup>. Outre leur contribution à la discipline du secteur (des agréments ont été retirés ou refusés, des recommandations ont été faites pour accompagner la vie des associations agréées), ces missions ont permis de mieux connaître le réseau associatif de la sécurité civile et ont débouché, en 2012, sur une vue d'ensemble<sup>5</sup> inédite du bénévolat de sécurité civile assortie d'un plan d'action pour soutenir cette forme remarquable d'engagement.

L'approche retenue à ce jour par la mission de contrôle des associations agréées de sécurité civile (AASC) fait une place importante à l'activité de chaque association examinée, mais elle apparaît néanmoins dominée par les aspects institutionnels, s'intéressant à des structures, à leur organisation et à leurs relations avec les pouvoirs publics.

Par une note du 21 novembre 2018<sup>6</sup>, adressée au chef de l'IGSC, le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises a ouvert la voie à un élargissement de cette approche en soulignant l'enjeu qui s'attache au fonctionnement d'ensemble du système mis en place en application de la loi d'août 2004, notamment en ce qu'il encadre les missions de sécurité civile qui peuvent être assurées par les AASC :

- opérations de secours (agrément de type A) ;
- missions de soutien aux populations (agrément de type B) ;
- missions d'encadrement de bénévoles (agrément de type C) ;
- réalisation des postes de secours lors des rassemblements de personnes (postes de secours dits « dispositifs prévisionnels de secours » - DPS, agrément de type D).

Le directeur général a souhaité que les investigations soient poussées sur les conditions concrètes de réalisation des missions de type D et sur des « pratiques non conformes » dont la DGSCGC a été informée par des préfetures, au travers de certains rapports d'inspection ou par les associations elles-mêmes.

---

<sup>2</sup> L'agrément peut être national ou départemental. Il existe également un agrément interdépartemental, ouvert à une association travaillant sur plusieurs départements limitrophes, relativement moins répandu dans la pratique.

<sup>3</sup> Cf. articles L 751-1 et 2 du code de la sécurité intérieure (CSI).

<sup>4</sup> On doit également signaler que, à l'occasion des missions d'évaluation périodique (MEP) des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), l'IGSC s'attache, depuis 2015, à rencontrer les responsables des AASC du département visité. Un paragraphe du rapport est consacré à cet entretien.

<sup>5</sup> Le bénévolat de sécurité civile – bilan et plan d'action, rapport IGA n°11-095-01, janvier 2012.

<sup>6</sup> Cf. Annexe 1.

Cette orientation reprend une recommandation du rapport de contrôle IGA-IGSC relatif à la Croix-Rouge française<sup>7</sup> : « *faire étudier (...) les conditions de concurrence entre les différents partenaires des dispositifs prévisionnels de secours* » et analyser le rôle des associations titulaires d'un agrément départemental de sécurité civile.

L'approche retenue pour cette mission est donc nouvelle : plutôt que de se concentrer sur les structures, elle porte sur les modalités pratiques des DPS. Elle s'intéresse à l'équilibre économique du dispositif issu de la loi d'août 2004, rappelé par le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises : les AASC « *peuvent, par un agrément D, tenir des dispositifs prévisionnels de secours (postes de secours) dans les rassemblements de personnes. Pour ces derniers, elles se font véritablement rémunérer par les organisateurs, ce qui leur permet d'assurer gratuitement (sauf remboursement de leurs frais), les missions A, B et C pour les pouvoirs publics. (...) Il est donc indispensable que les associations (...) bénéficient de conditions de concurrence loyales (...).* »

Les recherches à conduire nécessitant d'accéder à des informations internes aux associations (leurs tarifs, leurs conventions avec les organisateurs de manifestations, etc.), la présente enquête a été constituée, le 16 avril 2019<sup>8</sup>, dans le cadre de la mission permanente de contrôle des AASC de l'IGA, qui dispose de pouvoirs d'investigation étendus. Pour recueillir les données permettant de fonder une analyse des conditions de réalisation des DPS, on a procédé aux principales consultations suivantes (outre un contact régulier avec la sous-direction des services d'incendie et des acteurs du secours, à la DGSCGC) :

- une consultation<sup>9</sup> des associations titulaires d'un agrément national de sécurité civile ;
- la rencontre avec d'autres acteurs ou partenaires des DPS : sociétés d'organisation d'événements, sociétés de médicalisation, ministère chargé de la vie associative<sup>10</sup> ;
- un approfondissement de terrain (rencontres avec les préfetures et des mairies, avec les présidents des associations locales, visites de postes de secours) dans cinq départements<sup>11</sup> : Alpes-Maritimes, Charente, Hérault, Loir-et-Cher, Seine-Maritime).

Malgré l'hétérogénéité des données fournies par les AASC, l'examen de leur activité DPS débouche sur un panorama du secteur associatif de la sécurité civile qui confirme des tensions et des interrogations sur l'avenir qui avaient été signalées dans la presse spécialisée du secourisme, ces derniers mois<sup>12</sup>. Les observations de la mission peuvent dès lors être regroupées sous les intitulés suivants :

- l'accroissement de la demande de DPS contribue à remettre en cause l'équilibre du mouvement secouriste de sécurité civile (Partie 1) ;
- dans ce contexte, le cadre réglementaire d'organisation des DPS et des agréments, remontant à 2004-2006, fait apparaître des limites (Partie 2) ;
- ceci devrait conduire à redéfinir une politique pour pérenniser l'activité d'un mouvement secouriste de sécurité civile intégré aux autres acteurs du secteur et adapté à ses évolutions (Partie 3).

---

<sup>7</sup> Mission de contrôle des AASC – La Croix Rouge française, rapport IGA n° 16124-R, IGSC n°2017-11, février 2018.

<sup>8</sup> Pour des raisons pratiques, elle a débuté ses travaux un peu plus tard, à l'été 2019.

<sup>9</sup> Consultation écrite, suivant le modèle figurant en Annexe 2, suivie le plus souvent d'une rencontre avec les dirigeants nationaux.

<sup>10</sup> Direction de jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative.

<sup>11</sup> Compte tenu de la diversité des situations locales et de la charge de travail des services de protection civile dans les préfetures, chargés du suivi des associations et de la délivrance des agréments, la mission a renoncé à envoyer un questionnaire dans chaque département.

<sup>12</sup> Cf. en particulier la revue *Secours Mag* n° 52 de septembre-octobre 2019, Annexe 3.

## 1 L'AUGMENTATION DE LA DEMANDE DE DPS CONTRIBUE A REMETTRE EN CAUSE L'EQUILIBRE DU MOUVEMENT SECOURISTE DE SECURITE CIVILE

### 1.1 La demande de DPS s'accroît d'environ 10% en une dizaine d'années – particulièrement au cours de la période récente

#### 1.1.1 L'accroissement de la demande

L'activité des AASC est mesurée par trois indicateurs principaux dont la fiabilité et la pertinence sont inégales :

- **le nombre de missions** (le nombre de DPS des différentes catégories<sup>13</sup>). Ce chiffre ne différencie pas les postes en fonction de leur effectif et de leur durée (de deux heures à plusieurs jours, certains comptabilisant alors un seul poste et d'autres un poste pour chaque journée) ;
- **les heures/secouristes** : un poste de secours tenu par 4 secouristes pendant 4 heures représente 16 heures/secouristes. Cet indicateur objectif impose de tenir un compte de chaque engagement individuel, ce qui n'est pas systématiquement réalisé ; parfois, le calcul est inexact (par exemple, certains totalisent les heures du poste sans multiplier par le nombre de secouristes) ;
- une combinaison des deux méthodes précédentes produisant des **équivalents postes de secours** : on définit un poste type (par exemple 4 secouristes pendant 4 heures) et on divise l'estimation du total des heures/secouristes réalisées en DPS par le volume du poste-type, au terme d'un calcul aisément source d'erreur et qui aboutit à une donnée plus abstraite que le nombre de missions.

Malgré leurs imperfections, l'évolution de ces données fournit des tendances significatives. On peut ainsi comparer le tableau de l'activité des AASC estimé par l'IGA, dans son étude de janvier 2012 (données de l'année 2010), et les éléments recueillis dans les derniers rapports d'activité qu'elles ont produit à l'administration, au titre de l'année 2018.

L'évolution est plus précisément documentée pour les années récentes, en particulier **entre 2017 et 2018, période au cours de laquelle l'accroissement d'activité apparaît fort** ; on relève ainsi, à titre d'illustration, environ 4 800 postes supplémentaires assurés par les associations nationales<sup>14</sup> ; cet accroissement est principalement supporté par la FFSS, la FNPC et dans une moindre mesure l'Ordre de Malte et le CFS, l'activité des autres structures nationales apparaissant globalement stable.

---

<sup>13</sup> Le Référentiel national relatif aux dispositifs prévisionnels de secours validé par l'arrêté ministériel du 7 novembre 2006, distingue les catégories suivantes de DPS :

- les points d'alerte et de premiers secours (PAPS) ;
- les DPS de petite envergure (DPS-PE) ;
- les DPS de moyenne envergure (DPS-ME) ;
- les DPS de grande envergure (DPS-GE).

<sup>14</sup> On retient ici les 8 associations nationales qui pratiquent un secourisme généraliste (à l'exclusion des AASC qui maîtrisent une technique spécialisée : radioamateurs, spéléo-secours, sauvetage en mer, la SNSM réalisant toutefois quelques DPS) : la Croix-Rouge française (CRF), la Fédération nationale de la protection civile (FNPC), l'Ordre de Malte-France, la Fédération des secouristes Croix-Blanche, le Centre français de secourisme (CFS), l'Association nationale des premiers secours (ANPS), la Fédération française de sauvetage et de secourisme (FFSS), l'Union nationale des secouristes de la Poste et de France-Télécom (UNASS).

**Tableau 1 : Accroissement des postes de secours et des secours et des heures secouristes – 2010-2018 pour les AASC généralistes titulaires de l'agrément national**

	2010	2018
<b>Nombre de postes de secours</b>	51 300	55 700
<b>Heures/secouristes</b>	2,3 millions	2,9 millions

Sources : Rapport IGA 11-095-01 – Le bénévolat de sécurité civile, bilan et plan d'action, pour les données 2010 et les rapports d'activité des AASC nationales pour 2018

Pour les associations titulaires d'un agrément départemental, les données anciennes sont incomplètes et le « paysage » a évolué. Néanmoins sur la période récente, ces associations connaissent elles-aussi une activité croissante.

**La tendance** à un net accroissement de la demande de DPS est, en outre, **attestée de façon unanime par les acteurs** qui indiquent qu'elle s'est prolongée en 2019 : préfetures, mairies, responsables des associations locales et nationales, confirment cette évolution et évoquent des situations où les AASC ont éprouvé des difficultés à répondre aux sollicitations. Dans la majorité des départements visités, ces difficultés se sont traduites par des refus de certaines associations de répondre à des demandes, voire par des défaillances entraînant un recours, en dernière minute, aux moyens d'autres associations (autres associations locales ou renforts d'autres départements comme la réglementation le permet pour les agréments nationaux). Les responsables associatifs ont évoqué à cet égard **une certaine « sur-sollicitation »**.

**L'explication généralement avancée est pour l'essentiel sociologique<sup>15</sup>** : la recherche d'une sécurité accrue, un souci de précaution croissant et, surtout, les conséquences des attentats terroristes. Pour des rassemblements qui n'auraient pas justifié de moyens de secours, il y a encore peu d'années, on voit aujourd'hui les organisateurs solliciter un point d'alerte et de premiers secours (PAPS) ou un DPS de petite envergure.

### 1.1.2 Un tassement des moyens des acteurs associatifs traditionnels

L'enquête IGA de 2011-12 recensait un peu plus de 33 500 secouristes dans les associations généralistes titulaires d'un agrément national de sécurité civile (hors unions départementales relevant de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France - FNSPF)<sup>16</sup>. D'après les déclarations des associations considérées, l'effectif des secouristes s'établit à un peu plus de **31 100 en 2018**. **La diminution des effectifs secouristes des AASC agréées au plan national peut ainsi être estimée entre 5 et 10%**. Cette évolution appelle au moins trois observations :

- malgré un contexte peu favorable à un engagement associatif exigeant et de longue durée (les propositions du plan d'action pour le bénévolat de sécurité civile, présenté en 2012, ne sont que partiellement mises en œuvre), **la baisse des effectifs n'est pas brutale** ce qui demeure remarquable ;
- **la situation est contrastée** en fonction des associations : certaines progressent (FFSS, FNPC), d'autres se maintiennent et quelques-unes se tassent plus nettement ;

<sup>15</sup> On évoque aussi la prise en compte de règlements de sécurité plus précis pour les manifestations sportives.

<sup>16</sup> Cette étude faisait par ailleurs ressortir les autres qualifications possibles des membres des AASC (opérationnels spécialisés, logisticiens, fonctions support, bénévoles sans spécialités particulières), débouchant sur une évaluation globale du mouvement bénévole de sécurité civile à plus de 70 000 personnels mobilisables et un total de membres et soutiens de plus de 200 000. Cette évaluation globale n'est pas mise à jour dans le cadre de la présente mission.

- **malgré le tassement des effectifs, les AASC nationales absorbent une partie significative de l'augmentation de la demande de DPS** (cf. tableau 1).

Conséquence de cette situation, les responsables associatifs ont évoqué **une certaine « sur-sollicitation » de bénévoles qui peut être démotivante** pour ceux-ci et provoquer une diminution de la durée d'engagement des secouristes. Des postes de secours plus nombreux ou qui s'étalent dans le temps (plusieurs jours voire plusieurs semaines) exigent une grande disponibilité alors que certaines de ces manifestations génèrent peu d'interventions et sont donc « peu intéressantes » pour des secouristes qui souhaitent mettre en œuvre leurs compétences et ressentir l'utilité de leur présence.

## 1.2 Cette situation favorise le développement d'autres acteurs

L'accroissement de la demande de DPS et le relatif tassement des moyens des AASC nationales met en lumière l'intervention d'autres acteurs, partenaires traditionnels – ou non – du monde de la sécurité civile :

- les sapeurs-pompiers, avec les SDIS eux-mêmes (1.2.1) et les unions départementales (1.2.2) ;
- les associations locales de sécurité civile (1.2.3) ;
- les structures médicales et événementielles (1.2.4).

### 1.2.1 Les SDIS

**La réalisation de DPS par les SDIS eux-mêmes s'inscrit dans une problématique historique et locale.** Cette pratique est mal mesurée, mais on sait que tel est le cas dans le Cher, dans le Gers, dans l'Hérault, dans les Pyrénées-Orientales, dans le Territoire de Belfort, par exemple. **Les situations sont variées :**

- l'activité DPS peut demeurer contenue, portant sur quelques manifestations seulement, soit à cause de leur sensibilité soit en réponse à une demande des élus locaux. D'après une note du SDIS des Pyrénées-Orientales, où le service assure une petite centaine de DPS par an, « *la politique appliquée en matière de DPS permet de recentrer les moyens du SDIS 66 sur les missions propres* » ;
- dans d'autres cas, une politique plus « active » semble être menée, comme dans l'Hérault où une page du site internet du service indique comment lui commander un DPS<sup>17</sup>. Parfois mal distinguée des autres interventions, cette activité y apparaît soutenue – entre 150 et 250 interventions par an – mais il faut noter qu'elle concerne quelques manifestations exceptionnelles (féria de Béziers, par exemple), des « clients fidèles » (deux clubs sportifs du département) et pour le reste essentiellement des mairies, ces dernières en majorité pour des feux d'artifice. La position du service demeure d'ailleurs nuancée : une note du groupement Action Opération, du 25 août 2017 indique que « *l'objectif du SDIS est de limiter la mobilisation des moyens pour des missions périphériques qui relèvent, pour la plupart, de missions inhérentes aux AASC* » et une lettre-type réoriente les demandeurs de DPS : « *Je vous invite à vous rapprocher de ces AASC, dont vous trouverez la liste établie par la Préfecture de l'Hérault (...).* »

---

<sup>17</sup> Un formulaire spécifique est proposé et débute comme suit : « *Le Service Départemental d'Incendie et de Secours de l'Hérault peut vous accompagner lors de l'organisation de vos événements en termes de Dispositif Prévisionnel de Secours (DPS).* »

Cette intervention des SDIS pose des questions de principe. En l'état actuel des choses, **la réalisation de DPS par les SDIS est contraire à la doctrine du ministère de l'intérieur**, exprimée à plusieurs reprises<sup>18</sup>. La **DGSCGC** estime en effet que « *les SIS ne sont pas habilités à contribuer à un dispositif prévisionnel de secours dédié à un rassemblement de personnes* ». L'administration rappelle les termes du Référentiel DPS : « *les DPS font partie des missions de sécurité civile dévolues uniquement aux associations agréées de sécurité civile* ». Il est également rappelé que l'autorité de police peut solliciter le SDIS, par exemple pour un pré positionnement de moyens destiné à faire face à un risque particulier mais il ne s'agit pas alors d'un DPS. Cette position a été explicitée par plusieurs réponses à des **questions parlementaires**, le ministre indiquant qu'une intervention du SDIS peut être prévue « *en complément du poste de secours associatif défini par le Référentiel* »<sup>19</sup>.

Pour autant, les SDIS qui réalisent des DPS avancent cinq séries d'arguments :

- une interprétation littérale de l'article L 725-3 du CSI qui dispose que « (les AASC) seules peuvent contribuer à la mise en place des dispositifs de sécurité dans le cadre des rassemblements de personnes. » **Le verbe « contribuer »** signifierait que d'autres structures interviennent en matière de DPS ; mais on observe que cette interprétation de « contribuer » vide de son sens l'adjectif « seules » qui précède exactement le verbe et que la formulation demeure ambiguë ;
- **la nécessité opérationnelle dans le contexte actuel des menaces** : pour prendre en compte le risque attentat, les SDIS sont quelquefois amenés à mettre en place un **dispositif de l'avant** comprenant un poste médical et se tiennent prêts à l'activation de la planification de crise (nombreuses victimes). Les AASC, moins entraînées, moins formées sur ces aspects opérationnels, ne seraient pas adaptées à cette « problématique de l'avant » ;
- **des manifestations** présentent des risques spécifiques que les associations ne sont pas en mesure de traiter : feux d'artifice, spectacles pyrotechniques, certaines manifestations imposant des moyens de secours spécialisés ;
- **la faiblesse ou les défaillances des AASC** dans certaines parties du territoire alors que les SDIS (comme les USDP) bénéficient d'un maillage territorial complet ;
- **les liens historiques** entre le SDIS et certains organisateurs de manifestations ainsi qu'avec les collectivités : conseil départemental, communes contribuant au financement des centres de secours. La réalisation d'un DPS peut aussi être, occasionnellement, un vecteur de promotion du volontariat.

Sans trancher le volet juridique de cette question, la mission relève qu'il en ressort **un besoin de clarification** entre les partenaires et notamment les SDIS.

**Les arguments portant sur la menace attentat et sur les contextes locaux ne peuvent être ignorés.** L'implication du SDIS dans des DPS est parfois encouragée ou même souhaitée par la préfecture (Eurockéennes de Belfort, Printemps de Bourges, par exemple).

---

<sup>18</sup> On relève toutefois une interprétation divergente dans un rapport de l'IGSC (n° 2017-04, avril 2017) sur le SDIS de l'Hérault relaye la position selon laquelle « *cette activité n'est pas interdite aux services d'incendie et de secours* » ; les inspecteurs estiment néanmoins « *qu'il conviendrait de diminuer le nombre de DPS réalisés en les réservant à des événements particulièrement sensibles ou hors normes* » et ils notent que « *les matches de football récurrents joués au stade de la Mosson à Montpellier ne leur semblent pas rentrer dans ces critères* ».

<sup>19</sup> Cf. réponse du 22 janvier 2008 à la question n°8307 de Mme Marie-Christine Dalloz, députée ; réponse du 30 septembre 2009 à la question n°26845 de M. Thierry Mariani, député ; réponse du 27 septembre 2007 à la question n°00429 de M. Philippe Adnot, sénateur.

Par ailleurs, la relation entre le SDIS et les élus locaux est naturelle et utile, et la réalisation de quelques DPS y contribue à l'évidence – au demeurant, une part notable de ces interventions est assurée à titre gracieux (un tiers des DPS assurés par le SDIS des Pyrénées-Orientales, en 2019, par exemple).

Pour autant, **la finalité du dispositif mis en place en application de la loi d'août 2004 concernant les AASC ne doit pas être perdue de vue** : procurer aux associations agréées, en leur réservant la réalisation des DPS, une activité et des ressources leur permettant de se préparer à répondre à la sollicitation des pouvoirs publics en situation de crise.

Du point de vue opérationnel, ensuite, une intervention croissante des SDIS dans la réalisation de DPS semble **contradictoire avec la « sur-sollicitation » de ces services**, constatée ces dernières années (augmentation du secours à personne, carences ambulancières, développement du risque feux de forêts lié au réchauffement, etc.).

Au total, la réalisation de DPS par les SDIS, problématique sur le plan des règles d'organisation du secteur, est sans doute en partie inévitable et participe des relations institutionnelles locales ; mais elle ne devrait pas être développée de façon systématique ni encouragée par les autorités locales qui devraient veiller à ce que la priorité soit accordée aux associations agréées, sauf situation particulière.

### 1.2.2 Les unions départementales des sapeurs-pompiers (UDSP)

Les UDSP sont des associations dont l'objet, souvent défini de façon assez large, est de mettre en œuvre des actions de solidarité et d'entraide mutuelle au bénéfice des sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires et de leurs familles, des actions de représentation et de promotion des sapeurs-pompiers ainsi que des actions de formation notamment pour les jeunes sapeurs-pompiers (JSP). Les unions sont regroupées au sein de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF).

**L'intégration des UDSP dans le cadre fixé pour les AASC** en application de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, s'est faite en **plusieurs étapes** :

- dans un premier temps, la consultation du réseau des UDSP par la FNSPF a fait apparaître que peu d'unions départementales étaient intéressées (moins de 20) ;
- une demande d'agrément national a été déposée en juillet 2007 mais la condition « *avoir la sécurité civile dans son objet* »<sup>20</sup> n'étant pas remplie, la Fédération a engagé une modification de ses statuts. Elle a alors obtenu **un agrément national de sécurité civile délivré le 28 janvier 2008 et régulièrement renouvelé jusqu'au 25 février 2018**. Ces agréments, valables pour les DPS seuls (missions de type D), couvraient au moins 30 UD (qui ont varié dans le temps : 12 unions ont été agréées de façon ininterrompue entre 2012 et 2018 ; une quarantaine de départements ont vu leur union agréée sur tout ou partie de cette période) ;
- pour autant, la condition d'une « *activité régulière (...) dans au moins 20 départements* »<sup>21</sup> n'a pas été réunie par les UD couvertes par l'agrément de la FNSPF : **en 2017, seulement 13 unions sur les 30 bénéficiant de l'agrément national effectuaient plus de 20 postes sur une année**. Après concertation avec la DGSCGC, la FNSPF a choisi de privilégier l'agrément de formation au secourisme et a renoncé à l'agrément national DPS à compter de février 2018 ;

---

<sup>20</sup> Article L.725-1 du code de la sécurité intérieure.

<sup>21</sup> Cf. L'article R.725-7 du code de la sécurité intérieure prévoit que pour obtenir un agrément national, une association doit justifier d'au moins 20 structures départementales actives, c'est-à-dire réalisant au minimum 12 DPS par an dans chacun des départements

- **la Fédération a alors engagé les unions qui le souhaitent à solliciter un agrément préfectoral de sécurité civile dans leur département.** L'agrément départemental constitue donc, depuis février 2018, le cadre d'exercice des missions D de sécurité civile par les UDSP.

La FNSPF suivait l'activité DPS des UD au titre de l'agrément national et continue à collationner certaines données depuis le passage aux agréments départementaux, faisant apparaître que :

- **le nombre d'unions départementales agréées ou sollicitant un agrément augmente** : 27 agréments départementaux étaient recensés par la FNSPF en 2018, passant à 33 en 2019 et au moins 3 dossiers supplémentaires en cours d'instruction dans les préfetures ;
- **une majorité d'UD affiche une activité DPS modeste voire très modeste, au moins jusqu'en 2018**, à l'exception d'une poignée d'unions à l'activité très soutenue.

Tableau 2 : Agréments des UDSP – 2015-2019

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>UD agréées</b>	30	30	30	27	33
dont UD « actives »*	5	6	9	12	nc

\*sont ici considérées comme « actives » les UD réalisant au moins 15 DPS-PE par an

Source : FNSPF

Ces données utiles à la connaissance du monde sapeur-pompier pourraient être suivies à la DGSCGC.

### 1.2.3 Les associations locales de sécurité civile

Ces associations sont reconnues grâce à **l'agrément de sécurité civile délivré par le préfet et dont la validité est limitée au ressort d'un seul département.**

Les investigations menées en 2011 n'avaient pas porté sur les associations agréées à l'échelon départemental, ni sur les UDSP alors couvertes par l'agrément national de sécurité civile de la FNSPF. Il apparaît toutefois que **ces structures locales étaient moins développées qu'aujourd'hui** : l'attention se concentrait sur des tentatives de regroupement de petites structures qui visaient à obtenir un agrément national en atteignant le seuil des 20 départements d'implantation ; quant aux UDSP, leur activité DPS demeurait limitée (les statistiques disponibles mentionnent 564 postes de secours pour l'année 2013, contre près de 3 000 aujourd'hui).

Le décompte des associations départementales, tenu par la DGSCGC sur la base des informations communiquées par les préfetures, dénombre 107 structures, au 28 mai 2019. Les pointages effectués à l'occasion de la présente mission conduisent à estimer que ce chiffre est inférieur à la réalité actuelle. Dans l'attente d'un recensement exhaustif, on retiendra plutôt **un ordre de grandeur de 140 associations agréées à l'échelon départemental.**

Un important effort d'amélioration du contenu des rapports d'activité, puis de collecte et d'exploitation de ces documents, est à faire pour améliorer la connaissance de l'activité des AASC locales. On approfondira en Partie 2 la présentation de ces associations, autant qu'il est possible en l'état des informations recueillies.

Sous ces réserves, on propose d'estimer l'activité des associations départementales de sécurité civile sur la base d'une hypothèse sur leurs effectifs<sup>22</sup> et d'une extrapolation du nombre de postes de secours. Compte

<sup>22</sup> Pour les associations locales, estimation sur la base de 15 secouristes en moyenne et d'une vingtaine de postes de secours de type PAPS à 16 heures-secouristes chacun. Les UDSP déclarent le nombre de leurs différents postes de secours effectués chaque année ;

tenu de ce que l'on sait de façon relativement précise et exhaustive des associations nationales, ainsi que de l'activité et des effectifs de certaines AASC locales, on peut ainsi estimer l'importance des 140 acteurs départementaux, pour 2018, en ordres de grandeur : **3 200 secouristes ; 6 200 postes de secours ; 250 000 heures-secouristes.**

#### 1.2.4 Les structures médicales et événementielles

Ces structures sont susceptibles d'intervenir pour assister les organisateurs de manifestations dans la préparation de ces événements selon les modalités suivantes :

- soit en assurant la couverture médicale d'une manifestation. Au-delà du secourisme, une composante médicale peut être souhaitée par certains organisateurs de grands rassemblements à cause de l'importance du public attendu et des risques propres à ces rassemblements ; la médicalisation peut être imposée par des règles nationales ou fédérales dans le domaine du sport, prévoyant la présence de médecins pour certaines compétitions pour assurer la sécurité des sportifs (les « acteurs » de la manifestation) ;
- soit en prenant en charge l'organisation générale de la manifestation, pouvant inclure le volet secours (médicalisation et poste de secours).

Ces structures ont généralement la forme de sociétés commerciales, plus rarement d'associations. Leur intervention a un impact sur les conditions de mise en place des postes de secours par les AASC. On retiendra particulièrement que :

- **la société d'organisation peut constituer un intermédiaire, voire un écran, entre le commanditaire de la manifestation (« l'organisateur » au sens du référentiel) et l'AASC** qui réalise le DPS. Sans prendre directement en charge la réalisation des DPS, ces sociétés peuvent proposer d'inclure ces dispositifs dans leur prestation, se retournant alors vers une AASC pour la réalisation de la mission de secourisme. Cette situation est contraire au principe d'une relation directe entre l'organisateur et l'association agréée, tel qu'il résulte du référentiel DPS, et surtout elle intègre à la prestation commerciale des sociétés d'organisation/médicalisation la contribution d'organismes sans but lucratif sur lesquels il est aisé de faire pression pour « rogner » les tarifs ou accroître les marges. Enfin, les bénévoles indiquent régulièrement recevoir une faible considération de la part des médecins, thème « classique » dans les relations entre les mondes du secours et de la santé.
- **des référentiels médicaux au statut incertain** ont vu le jour, ces dernières années. Elaborés en lien avec des responsables de SAMU ou des sociétés savantes (par exemple la Société Française de Médecine d'Urgence - SFMU), ils ne font pas l'objet d'une validation de la part des pouvoirs publics sous la forme d'un arrêté ministériel, contrairement au référentiel DPS du ministère de l'intérieur avec lequel ils présentent toutefois des similitudes comme la présence d'une grille d'évaluation des risques. Ces référentiels sont parfois intégrés, *de facto*, dans des documents relatifs à la sécurité de certaines manifestations (par exemple les coupes du monde football masculine et féminine).

Les relations avec les sociétés de médicalisation et d'organisation constituent une difficulté pour les AASC. Certaines associations peuvent proposer leur propre service de médicalisation, mais c'est une organisation complexe et la prestation correspondante n'est que très exceptionnellement bénévole.

Le mouvement associatif, avec l'aide de l'administration et en sensibilisant les organisateurs, devrait rechercher collectivement à rééquilibrer sa relation avec ces sociétés, par exemple dans le cadre d'une

---

pour elles, on retient une estimation d'effectifs impliqués dans l'activité DPS sur la base de 30 sapeurs-pompiers ; le chiffre est supérieur dans les unions actives, et inférieur dans la vingtaine d'unions qui réalisent moins de 50 postes par an.. Les heures/secouristes, lorsqu'elles ne sont pas fournies, sont estimées sur la base de la moyenne des autres associations.

réflexion sur la sécurité des rassemblements sensibles qui sont seuls concernés aujourd’hui par cette question.

Le développement des structures de médicalisation et d’organisation, qui sont parfois relativement anciennes, témoigne de tendances de fond : souci croissant de précaution, élévation des compétences attendues par les organisateurs et par les pouvoirs publics, professionnalisation des acteurs, commercialisation de ces activités et rémunération d’un certain nombre d’intervenants.

### 1.3 Ces évolutions du paysage des DPS remettent en cause les équilibres du secteur

#### 1.3.1 Les associations nationales dominent toujours le secteur mais sont « challengées » par les autres acteurs

Les 8 associations généralistes du secourisme, titulaires de l’agrément national de sécurité civile, fédèrent près de 500 structures locales sur un total d’environ 630. Ces associations dominent toujours le secteur en réalisant environ 90 % des postes (en nombre d’opérations) et 92 % en heures/secouristes. La part des DPS réalisés par les associations titulaires d’agrément départementaux demeure contenue, autour de 10 % (avec environ la moitié pour les UDSP).

Tableau 3 : Poids relatifs des AAC nationales et départementales – 2018-2019

	Associations nationales	Associations locales	Total
Nombre de structures locales	487	140	627
Effectifs secouristes	31 100	3 200	34 300
Nombre de postes de secours	55 700	6 200	61 900
Nombre d’heures/secouristes	3 000 000	250 000	3 250 000

Sources : mission, d’après les rapports d’activité des associations et les rapports d’inspection.

**La place de ces acteurs locaux progresse**, en particulier ces dernières années pour ce qui concerne les UDSP. Les UD mesurent généralement leur activité en nombre de postes mais pas en heures-secouristes ; on observe néanmoins que :

- l’activité DPS des UDSP **progresse rapidement depuis 2017** : on passe de 821 postes de secours en 2016 à plus de 2 600 en 2018 ; l’augmentation porte essentiellement sur les PAPS et les DPS-PE dont le nombre a été multiplié par 4 depuis 2015, tandis que le nombre de DPS-ME doublait ;
- **l’essentiel de l’activité DPS des UD est le fait de quelques unions** : en 2018, quatre UD (Alpes-Maritimes, Gard, Var et Vaucluse) réalisaient 68 % de l’ensemble des DPS des unions ; la seule UD des Alpes-Maritimes assurait plus du tiers de l’ensemble des DPS des UD et un nombre de postes voisin de celui de plusieurs associations disposant d’un agrément national<sup>23</sup>.

Tableau 4 : Évolution de l’activité DPS des UDSP

	2015	2016	2017	2018	2019
--	------	------	------	------	------

<sup>23</sup> C’est-à-dire de l’ordre de 1 500 postes annuels, niveau d’activité de l’Ordre de Malte ou de l’ANPS.

<b>Nombre total de postes</b>	821	862	1 755	2 624	n d
dont PAPS	287	356	698	1 116	n d
dont DPS-PE	356	352	843	1 257	n d
dont DPS-ME	116	65	177	206	n d
dont DPS-GE	62	89	37	45	n d

Sources : FNSPF

L'approfondissement du « modèle économique » et des objectifs des UD les plus actives contribuerait à comprendre cette évolution et à apprécier les problèmes qu'elle pourrait soulever.

**Recommandation n°1 :** Inscrire une UDSP active sur les DPS au programme de la mission de contrôle des AASC.

### 1.3.2 Au-delà des tarifs, une vive concurrence s'exerce par l'image et par les ressources

Une certaine concurrence entre les associations, pour la réalisation des DPS actifs, « intéressants » pour les secouristes, est ancienne et sans doute naturelle.

#### ▪ La concurrence par les tarifs

En matière de DPS, la concurrence se manifeste d'abord à travers les tarifs. Les prix pratiqués apparaissent globalement peu homogènes selon les associations, les départements mais aussi selon les organisateurs de manifestations. Une moyenne d'environ 250 € semble se dégager pour la prestation type que représente le poste de secours PAPS (2 secouristes, un lot A et un véhicule, pendant 4 heures), et 400 € lorsqu'il y a 4 secouristes. La convention passée entre la préfecture de police de Paris et les AASC de son ressort, pour les concours qu'elles apportent aux missions de sécurité civile, peut être considérée comme une référence.

Tableau 5 : Références de tarifs des prestations fournies par les AASC

Prestations	Conventions 2019 préfecture de police - AASC	Tarifs relevés sur factures des associations (2016-2019)	Orientations nationales FNPC (2020)	Tarifs figurant dans des conventions avec des ARS (2020)	Tarifs Résultant de délibérations de SDIS (2018)
1 secouriste	-	4 à 15 €/heure	7,50 €/heure	50 €/jour	
2 secouristes + 1 lot de matériel pendant 4 h	-	115 à 250 €	-	-	200 € (sans matériel)
VPSP	50,31 €/heure	50 à 90 €/heure	280 € (forfaitaire)	100 €/jour (ambulance)	90 €/heure
Véhicule léger	20,13 €/heure	75 €/jour à 20€/heure	165 à 220 € (forfaitaire)	-	50 €/heure
Lots de matériel (types A,B ou C)	22,15 €/heure		60 à 100 € (forfaitaire)	-	-
Frais kilométriques		0,31 à 0,70 €/km	0,58 €/km	0,58 €/km	-
Frais de repas	11,06 €	6 à 15 €	-	12,50 €	10 €
Frais de gestion	-	60 €	-	-	60 à 230 €

Source : mission, d'après un relevé de tarifs publiés, de factures et de devis

La diversité des tarifs traduit les caractéristiques du « marché » des DPS :

- **la liberté tarifaire** des échelons locaux : sauf exception, il n’y a pas de tarifs nationaux imposés par les AASC titulaires de l’agrément ministériel. Il peut y avoir des orientations (Croix-Rouge Française) ou des éléments de calcul des tarifs (FNPC), mais les délégations ou associations départementales conservent une large marge d’appréciation ; certaines ont établi leurs propres barèmes, d’autres restent sur des ordres de grandeur discutés au cas par cas ;
- **les forfaits** : les factures peuvent ne pas énumérer les différentes prestations constitutives du DPS mais présenter un forfait global ;
- **les remises** : les relations entre les AASC et les organisateurs de manifestations expliquent de fréquentes remises ; c’est notamment le cas avec les mairies qui apportent par ailleurs un soutien aux associations ; c’est également le cas pour des manifestations récurrentes. Dans certains cas, les remises peuvent aller jusqu’à la gratuité, par exemple pour des opérations humanitaires ;
- **certaines politiques agressives** : on relève, de façon ponctuelle, des tarifs très bas, inférieurs aux coûts minimaux associés à l’emploi des équipements, et qui illustrent une volonté de « prendre un marché » ; cette concurrence agressive s’exerce entre les associations nationales et locales mais aussi entre associations nationales.

S’il n’est sans doute pas souhaitable – ni d’ailleurs possible – de réglementer les tarifs, une meilleure transparence pourrait être bénéfique pour le secteur et pour les organisateurs de manifestations. L’administration n’est pas la mieux placée pour intervenir sur cette question qui pourrait être traitée par un organisme réunissant les partenaires associatifs, comme le CNPC<sup>24</sup> (cf. également la fin de la partie 3 sur le rôle que le CNPC pourrait tenir dans l’animation du secteur).

**Recommandation n°2 : Mettre en place, par exemple au sein du CNPC, un observatoire des tarifs des missions de sécurité civile, chargé de publier des ordres de grandeur raisonnables et des orientations en matière de prix.**

#### ▪ **La concurrence par l’image** (la réputation)

La concurrence sur des tarifs obscurs s’étend à l’image des associations et aux ressources qu’elles peuvent mobiliser notamment en termes de compétence voire de professionnalisation des intervenants. **La notoriété** de chaque association, produit de l’histoire et des efforts de chaque structure pour acquérir et conforter sa reconnaissance, joue dans le choix des organisateurs de rassemblements : on peut évoquer la renommée de la Croix-Rouge, mais aussi l’image du sapeur-pompier et la réputation du maillage territorial des centres de secours.

Cette concurrence par l’image, que l’on peut qualifier de naturelle, s’exacerbe sur **la question des tenues** des intervenants secouristes et de la sérigraphie de **leurs matériels**. Le principe à cet égard est posé par l’article 1 de l’arrêté du 27 février 2017 relatif à l’agrément des associations de sécurité civile pour les dispositifs prévisionnels de secours (agrément D) : « **ces tenues et véhicules doivent être identifiables et permettre une différenciation avec ceux des services de secours publics** ». Ce point est en principe vérifié lors de l’examen des dossiers de demande d’agrément qui comportent des photos des tenues et des équipements. Le respect de ce principe est facilité par le désir de chaque association de mettre en avant, sur les tenues comme sur les matériels et sur les véhicules, son identité et ses symboles : le bleu et l’orange avec le triangle de la protection civile pour la FNPC, la croix rouge sur fond blanc pour la Croix-Rouge, etc.

<sup>24</sup> Le Conseil national de la protection civile (CNPC) est une association créée en 1963, sous l’égide du ministère de l’Intérieur. Sa vocation est d’être un lieu de concertation et de coordination entre les partenaires de la sécurité civile, notamment associatifs. Il regroupe environ 70 membres, comprenant les grandes associations nationales de sécurité civile et la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF). Les travaux et propositions du CNPC portent sur l’organisation de la sécurité civile et la protection des populations.

**Pour autant, des dérives ont été observées** qui portent sur un rapprochement possible avec les SDIS<sup>25</sup> et dans une moindre mesure avec les SAMU, notamment à travers la couleur rouge et les appellations bâties autour des termes de « secours », « urgence » ou « sauvetage », voire même « sapeurs-pompiers ». Les ambiguïtés qui sont signalées par les préfetures concernent **des AASC locales** à qui des observations doivent être faites au cas par cas.

**La situation des UDSP** justifie une analyse particulière :

- une union départementale est légitime à se présenter sous son appellation statutaire qui comprend l'expression « sapeur-pompier », mais on peut souhaiter que l'intitulé soit complet et explicite ;
- la mission a pu constater que les couleurs et sérigraphies des véhicules, des tentes, etc. ne se distinguent pas toujours de ce qui est utilisé par le SDIS ; les UD bénéficient parfois (à titre onéreux ou gracieux) de véhicules réformés du SDIS et font également valoir que les véhicules servent aussi d'outils de promotion du volontariat ;
- la tenue des membres des UDSP, sur les DPS, a donné lieu à des échanges entre la DGSCGC, la FNSPF et d'autres AASC, aboutissant au « compromis » suivant, en 2018 : *« a minima les hauts des tenues (doivent) être totalement différenciés (de la tenue de service) – bande rouge exclue, couleur bleue possible et marquage UDSP impératif au moins dans le dos – et ce en toutes circonstances – en ce sens une chasuble ou une parka qui peuvent être ôtées supposent normalement, en dessous, un polo / sweat-shirt / tee-shirt non SP. »*

Dans la pratique, la distinction entre le haut et le bas de la tenue est peu satisfaisante et mal appliquée ; on a pu observer le port de chasubles qui laissent bien voir, en dessous, le treillis et les insignes du service (par exemple dans les Alpes-Maritimes). Sur le plan des principes, ce compromis est encore plus contestable au regard de l'arrêté du 8 avril 2015 fixant les tenues, uniformes, équipements et attributs des sapeurs-pompiers : *« sauf dérogation du préfet de département, du chef de corps départemental ou de son représentant, le port de la tenue d'uniforme par des sapeurs-pompiers (...) est strictement prohibé en dehors de l'exercice des missions de sécurité civile de toute nature confiées aux services d'incendie et de secours ou aux services de l'État ».*

**Recommandation n°3 :** **Rappeler l'obligation d'une différenciation complète d'avec les services publics, en matière de tenues, de couleurs et de sérigraphie des matériels – procéder à des contrôles sur ce point notamment lors du renouvellement des agréments.**

#### ▪ La concurrence par les ressources

**Les coûts supportés par les différentes associations, au titre des DPS, ne sont pas identiques** et ni toujours répercutés sur les prix, en fonction des principales variables suivantes :

- le poids des charges d'équipement : la situation des AASC varie en fonction de l'état de leur matériel et des facilités d'accès à des matériels d'occasion cédés à des prix intéressants ;
- l'existence d'autres ressources : l'équilibre des finances de l'association est affecté par des ressources provenant d'autres activités, en particulier la formation au secourisme qui est pratiquée de façon différenciée par les associations nationales ; les subventions et l'appui des collectivités territoriales ; le recours à la générosité publique qui n'est pas également pratiqué par toutes les AASC nationales ; enfin d'autres subventions, comme par exemple celles qui sont accordées par les SDIS aux UDSP ;

---

<sup>25</sup> Cf. exemples en Annexe 4.

- la prise en compte d'une charge salariale : un salaire (avec charges sociales) entraîne un cout individuel horaire minimal de 12 € ; un PAPS de 2 secouristes pendant 4 heures revient alors à environ 100 € pour le personnel seul.

Les tarifs pratiqués par les AASC peuvent ainsi être rapprochés de leurs coûts : en indiquant que les ressources générées par ses DPS couvrent à peine ses charges de personnel, l'UDSP 06 montre que les prix de ses postes de secours ne sont pas fondés sur leurs coûts. Dans d'autres départements comme le Loir-et-Cher, les tarifs de l'UDSP intégrant l'ensemble des coûts de personnel rémunéré et de matériel ne semblent pas dissuasifs pour nombre d'organisateur, ce qui renvoie à la concurrence par l'image.

### 1.3.3 Une évolution des objectifs et des mentalités

Plus fondamentalement, le secteur est marqué par une évolution des objectifs et des mentalités. L'engagement bénévole demeure majoritaire et il est promu par les grandes associations de secourisme, mais on relève une certaine « pression » pour développer des formes de rémunération des intervenants (cf. Partie 3). L'introduction du salariat transforme la logique du système associatif ; s'il n'est pas interdit à une association de rémunérer son personnel, le salariat systématique pour les prestations DPS, voire l'application du régime de la TVA, rapprochent l'activité des associations du domaine de l'entreprise. L'objectif « social » de procurer un complément de revenu à ses membres remplace alors l'engagement bénévole, altruiste et amical des associations traditionnelles.

Le rapport IGA de janvier 2012 sur le bénévolat de sécurité civile relevait déjà que :

*« Des associations qui n'en ont plus que le nom, s'engagent aujourd'hui dans de véritables démarches commerciales, « cassent les prix » au risque d'une sécurité moindre, contournent les règles de l'agrément en ciblant systématiquement des rassemblements de moins de 1 500 personnes, accaparent la ressource locale en moniteurs par la présence de rémunérations séduisantes. Au-delà du climat de rivalité qu'elle introduit dans le paysage associatif de sécurité civile, cette dérive « concurrentielle » et commerciale pourrait à terme faire sortir ce bénévolat de sa déontologie et de ses objectifs, menaçant l'équilibre et les principes mêmes du dispositif de sécurité civile à la française ».*

**Au total, ces évolutions menacent sérieusement la « soutenabilité » du modèle** français de bénévolat, notamment en faisant coexister, pour des missions identiques, différents types de motivations et de régimes, avec des conséquences potentielles pour la sécurisation des nombreux rassemblements organisés chaque jour sur le territoire et pour la pérennité d'un engagement qui renforce la résilience de la société.



## 2 DANS CE CONTEXTE, LE CADRE D'ORGANISATION DES DPS TROUVE SES LIMITES

Dans le prolongement de la loi de modernisation de la sécurité civile d'août 2004, le cadre d'organisation des DPS repose principalement sur :

- le décret du 27 février 2006 relatif à **la procédure d'agrément** de sécurité civile ;
- l'arrêté du ministre de l'intérieur, du 7 novembre 2006, fixant **le référentiel national** relatif aux DPS.

Ce cadre n'a pas été sensiblement modifié<sup>26</sup>, sauf sur quelques points mineurs relatifs aux agréments et sans que cela n'en change l'économie générale. La doctrine a été précisée dans le sens d'une application plus stricte du référentiel national, en particulier pour ce qui concerne le calcul du ratio d'intervenants secouristes (RIS) pour déterminer le nombre de secouristes et la nature du dispositif à mettre en place<sup>27</sup>. Les pratiques ont également évolué, avec davantage de médicalisation des postes de secours et des règles spécifiques dans le domaine sportif, par exemple, sans que le référentiel national soit pour autant modifié.

Les consultations menées sur ce volet réglementaire conduisent aux trois observations suivantes :

- le référentiel DPS de 2006 demeure apprécié tout en justifiant de mises à jour (2.1) ;
- les agréments départementaux peuvent évoluer sans disparaître (2.2) ;
- l'objet de sécurité civile, mieux défini, peut être mis au cœur du système des agréments (2.3).

### 2.1 Le référentiel DPS de 2006 demeure apprécié tout en justifiant des mises à jour

#### 2.1.1 Un document innovant et toujours très utile

Le référentiel, généralisé au plan national par un arrêté ministériel, se présente sous la forme d'un guide méthodologique à la disposition des acteurs du secours. Il vise à être un outil d'aide à la décision pour l'organisation des DPS. Il propose une terminologie ainsi qu'une série de modèles de documents, notamment les conventions passées entre les organisateurs de la manifestation et l'association qui assure le DPS. Il présente une innovation importante avec une **grille d'évaluation des risques** qui permet de déterminer de manière objective le type et le dimensionnement du DPS grâce à un ratio d'intervenants secouristes (RIS). Cette grille comprend quatre éléments permettant de calculer le RIS :

- l'effectif du public attendu ;
- le comportement prévisible du public ;
- les caractéristiques de l'environnement et de l'accessibilité du site ;
- les délais d'intervention des secours publics.

En fonction du RIS, le référentiel présente quatre catégories de postes de secours : le point d'alerte et de premiers secours (PAPS) ; le dispositif prévisionnel de secours de petite envergure (DPS-PE) ; le dispositif de moyenne envergure (DPS-ME) ; le dispositif de grande envergure (DPS-GE). Pour chaque catégorie, le

---

<sup>26</sup> Quelques adaptations résultent du décret n° 2017-250, du 27 février 2017 relatif à la procédure d'agrément de sécurité civile, et aux arrêtés du même jour relatifs aux différentes missions de sécurité civile.

<sup>27</sup> Cf sur ces sujets les réponses parlementaires à M. P. Adnot de juillet 2007 ou de M. T. Mariani de septembre 2009 et la note d'information N°INTE1507123C du 24 mars 2015, du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises.

référentiel donne la liste de missions à réaliser, la composition des équipes et des éléments d'organisation. Le référentiel comprend des listes des matériels qui doivent équiper les intervenants secouristes.

Les entretiens menés avec les responsables des AASC au plan national ou départemental ainsi qu'avec les services de protection civile des préfetures ou avec des organisateurs de manifestations ont montré un attachement général au référentiel national sur les DPS. Tous ont souligné son caractère concret et pragmatique, sa lisibilité et la grande facilité d'utilisation de ce document.

La longévité du référentiel témoigne de la qualité du travail réalisé lors de sa conception, au sein de l'observatoire national du secourisme (ONS)<sup>28</sup>, par l'administration et des responsables des grandes fédérations de secourisme. Le référentiel a été bâti à partir des retours d'expérience émanant des associations elles-mêmes. Cette méthode explique largement le caractère concret du document.

L'application du référentiel, depuis sa publication, a permis d'homogénéiser les pratiques en matière de DPS à partir d'un socle commun. L'application du référentiel est considérée comme un critère de professionnalisme. Les associations ont régulièrement fait part de leur crainte que le référentiel ne soit pas toujours correctement appliqué notamment pour ce qui concerne le calcul du RIS ou pour les matériels utilisés.

### 2.1.2 Un contenu justifiant quelques actualisations

#### ▪ Une liste de points particuliers qui reste à compléter

Depuis sa validation, en 2006, le référentiel n'a pas connu de modification ou de mise à jour. Le document est mis en œuvre par les associations depuis cette période sans évolution de son contenu. Les consultations réalisées par la présente mission ont fait émerger une série de points d'approfondissement suggérés par les responsables associatifs ; on retiendra, à ce stade :

- une évaluation méthodologique du mode de calcul du RIS et de son adaptation aux manifestations de grande ampleur ainsi qu'à l'évolution du contexte de sécurité générale ;
- la prise en compte des « acteurs » de la manifestation de façon distincte du public, cette question renvoyant à des exigences particulières des organisateurs, notamment les fédérations sportives ;
- l'actualisation du contenu des lots de matériels ;
- des mises à jour sur les qualifications des personnels ;
- la couverture éventuelle par le référentiel de manifestations spécialisées (plans d'eau, montagne).

Cette liste de mises à jour attendues n'est pas exhaustive ; une relecture complète du texte est nécessaire. Il ne doit pas s'agir, toutefois, d'une remise en cause mais d'une actualisation qui maintienne l'organisation et les principes qui fondent le référentiel, à commencer par le système du RIS.

#### ▪ Déterminer une procédure d'évaluation / révision

---

<sup>28</sup> L'Observatoire du secourisme, organisme consultatif créé en janvier 1997, comprenait des représentants des AASC, des SDIS et des SAMU et du ministère de l'intérieur. Ses commissions formulaient des avis sur les actions en faveur du secourisme, sur les techniques à mettre en œuvre et sur les référentiels de formation. Son activité était réduite depuis plusieurs années et il a été supprimé par un décret de novembre 2019.

Les rédacteurs du référentiel n’ont pas prévu de procédure ni de calendrier pour son actualisation. Avant d’être supprimé, l’observatoire national du secourisme au sein duquel le référentiel a été élaboré s’est peu réuni (en dehors de séances restreintes portant sur des questions de formation) et n’a pas engagé un suivi du texte de 2006. Le référentiel n’a pas non plus fait l’objet d’une évaluation qui aurait notamment porté sur la pertinence des éléments de calcul du RIS<sup>29</sup> et sur l’efficacité des dispositifs mis en œuvre en fonction des différents types de manifestation, au regard des personnes (victimes) prises en charge.

**L’objectif d’un référentiel interministériel** est naturellement évoqué par les acteurs ; il s’agirait de couvrir, dans un document unique, des aspects non ou mal encadrés aujourd’hui : un **volet médical** (Cf. 1.2.4) ; un **volet jeunesse** et spectacles musicaux ; **l’articulation avec les règlements de sécurité des fédérations sportives**. Les responsables associatifs demeurent prudents sur cette perspective : pour eux, une refonte globale du référentiel au profit d’un hypothétique document interministériel apparaît difficile à réaliser et susceptible de fragiliser le volet « secours ».

Dans l’immédiat, il convient donc de définir une procédure d’actualisation du référentiel qui s’inspire des principes qui ont présidé à son élaboration : un travail partenarial intégrant les principales AASC, qui pourrait être piloté par la DGSCGC ou dont la préparation pourrait être confiée à un organisme comme le CNPC.

**Recommandation n°4 : Mettre en place un groupe de travail *ad hoc* pour la mise à jour du Référentiel DPS – dans l’attente d’un référentiel interministériel éventuel.**

## 2.2 Les agréments départementaux de sécurité civile peuvent évoluer sans disparaître

La question des conditions effectives d’exercice des agréments départementaux est, pour une bonne part, à l’origine de la présente mission. De fait, **l’administration connaît mal ces associations locales**. La mesure du nombre, des spécialités et de l’activité de ces structures demeure délicate, en l’absence de relations suivies entre ces acteurs et les pouvoirs publics et par manque de consolidation, au niveau départemental puis national, des données hétérogènes et lacunaires qui figurent dans leurs rapports annuels : les heures-secouristes sont rarement calculées et ces rapports d’activité ne sont pas toujours transmis aux préfetures pour qui le suivi des AASC constitue une charge dans des services de défense et de protection civile très sollicités par l’actualité.

Sous ces réserves, on peut répartir comme suit les quelque 140 **associations agréées à l’échelon départemental** :

- les UDSP : de l’ordre de **35 UD** agréées au plan départemental (avec plusieurs demandes d’agrément en cours d’instruction) ;
- les UMPS, associations regroupées au sein de l’IN-UMPS<sup>30</sup> en vue d’obtenir un agrément national de sécurité civile ; la structure nationale consolide l’activité de ses membres : environ **25 associations locales** ;
- les autres associations locales que l’on peut estimer autour de **80**.

Tableau 6 : Les catégories d’AASC départementales en 2018

	Effectif secouriste	Nombre de postes de secours	Heures/secouristes
--	---------------------	-----------------------------	--------------------

<sup>29</sup> On pourra se référer aux travaux menés à la DGSCGC – COGIC sur l’identification des manifestations sensibles.

<sup>30</sup> Les unités mobiles de premiers secours, fédérées au sein de l’Institut national – UMPS. Cf. rapport IGA 18098R, Les unités mobiles de premiers secours – UMPS, avril 2019.

UDSP	1 050*	2 624	143 585*
UMPS	900	1 871	73 189
Autres AASC locales	1 200*	1 600*	25 600*
<b>Total AASC locales</b>	<b>3 150</b>	<b>6 095</b>	<b>242 374</b>
<i>Pour mémoire :</i> <i>total AASC nationales</i>	<i>31 100</i>	<i>55 700</i>	<i>2 900 000</i>

\*Pour les UDSP, estimation sur la base de 30 sapeurs-pompiers impliqués dans l'activité DPS ; le chiffre est supérieur dans les unions actives, et inférieur dans la vingtaine d'unions qui réalisent moins de 50 DPS par an. Pour les associations locales, estimation sur la base de 15 secouristes en moyenne et d'une vingtaine de postes de secours de type PAPS à 16 heures-secouristes chacun. En l'état, ces hypothèses demeurent fragiles et devraient être approfondies. Données heures/secouristes non fournies et estimées sur la base de la moyenne des autres associations.

Sources : FNSPF pour les postes de secours des UDSP ; rapport d'activité IN-UMPS pour 2018. Rapports d'activité des AASC nationales et sources mission.

Les quelque 140 associations départementales présentent une réelle diversité, en termes d'effectifs (même s'ils sont souvent modestes) et aussi par leurs spécialités :

- une centaine pratique un secourisme généraliste (c'est notamment le cas des UMPS et des UDSP) pouvant intégrer une compétence nautique ;
- leurs activités sont, dans la majorité des cas, centrées sur les PAPS et les DPS de petite envergure ;
- une trentaine met en œuvre des techniques spécialisées : liaisons radio, secours pour les sports mécaniques, secours lié à des milieux particuliers (nautique, montagne), chiens de sauvetage, surveillance et protection de la forêt contre l'incendie, interventions à l'étranger.

### 2.2.1 Les critiques formulées sur l'agrément départemental

Cinq critiques principales sont formulées sur l'agrément départemental :

- une première critique tend à contester – ou au moins à s'interroger sur – **la fiabilité de petites structures au sein desquelles le contrôle interne est délicat à mettre en œuvre** : le sérieux de l'association est tributaire de l'investissement personnel de ses dirigeants et de la rigueur de ses membres. L'incertitude sur la fiabilité peut être renforcée par une certaine méconnaissance de la part des autorités : lorsqu'elles disposent de ressources opérationnelles limitées, ces associations locales ne sont que rarement référencées par les préfectures pour participer aux exercices et aux interventions au profit de la population ;
- ensuite, l'agrément départemental **faciliterait certaines dérives**. Quelques manquements dans la mise en œuvre du référentiel ont été signalés par les préfectures : qualifications insuffisantes des secouristes, recours **au renfort interdépartemental qui n'est pas autorisé** pour les associations ne bénéficiant pas de l'agrément national, tensions internes liées à une gestion peu démocratique. Des manifestations sportives ou culturelles pour lesquelles des DPS auraient été assurés par **des sociétés ambulancières**<sup>31</sup> sont également rapportées ;

Ces cas semblent ponctuels (une dizaine pour les trois dernières années, mais ils ne font pas toujours l'objet de signalements aux préfectures puis à la DGSCGC et leur importance exacte demeure donc difficile à mesurer) et l'intervention de la préfecture a permis de rétablir un dispositif conforme

<sup>31</sup> Certaines appellations peuvent prêter à confusion. C'est le cas par exemple de « l'Unité ambulancière de sécurité civile » qui contrairement à sa dénomination est une association agréée de sécurité civile dans le département des Alpes-Maritimes et pas une société ambulancière. On rappelle également que des ambulanciers peuvent être sollicités par le SAMU pour des transports en lien avec un DPS ou dans le cadre des prescriptions de sécurité édictées par les fédérations sportives.

(assuré par une AASC), surtout lorsque la difficulté provenait d'une méconnaissance de la réglementation par l'organisateur ;

- une autre critique met en avant **la participation faible ou inexistante des associations locales aux missions de sécurité civile des types A, B et C**. A titre d'exemple, aucune des cinq associations disposant de l'agrément départemental D dans l'Hérault ne dispose des agréments B ou C. Cette critique doit être nuancée par l'obligation, ajoutée en 2017, de justifier de trois années de détention d'un agrément D et de mise en œuvre de DPS avant de pouvoir solliciter un agrément pour des autres missions de sécurité civile de type A. On ne peut donc pas reprocher aux AASC récentes de ne pas intervenir sur ces missions ;
- prolongeant la critique précédente, on fait parfois observer que **les AASC locales supporteraient des contraintes financières moindres** puisqu'elles n'ont pas à préparer un engagement au profit des pouvoirs publics, dans un autre cadre que celui des DPS. Il faut noter toutefois qu'une association locale qui n'est pas intégrée à un réseau associatif bénéficiant d'une habilitation à la formation au secourisme n'est pas en mesure de former ou de recycler ses propres bénévoles. L'association doit alors trouver un partenariat avec une structure agréée pour la formation ce qui entraîne une charge financière non négligeable ;
- enfin, l'existence des associations locales constituerait **une menace pour la solidité du tissu associatif de sécurité civile** structuré autour des grandes associations. Les AASC nationales indiquent que la possibilité d'obtenir un agrément départemental de sécurité civile permet à de petits groupes de secouristes qui estiment trop pesantes les exigences de sérieux portées par les grandes structures de les quitter pour créer une AASC locale affranchie d'un contrôle central. Le contrôle interne organisé par les AASC nationales s'en trouverait donc fragilisé. L'agrément départemental contribuerait à l'affaiblissement des AASC nationales et à la multiplication de petites structures peu contrôlées et aux compétences limitées. De fait, les données recueillies à l'occasion du rapport de contrôle des UMPS fait ressortir que « *les initiatives locales nées hors du mouvement associatif traditionnel sont minoritaires* » et que, dans plus des trois quarts des cas « *les initiateurs des UMPS sont issus des principales associations nationales* ».

### 2.2.2 L'intérêt de l'agrément départemental

Des arguments forts peuvent être mis en avant pour la « défense » de l'agrément départemental :

- la présence d'associations locales de sécurité civile constitue, d'abord, **une réponse à des besoins locaux qui est souvent appréciée** par les autorités (maires et préfets). L'agrément départemental permet de disposer d'une ressource de bénévoles de proximité, pour des missions de sécurité civile au dimensionnement limité. La grande majorité des associations départementales ne fait l'objet d'aucune remarque négative des autorités. Des préfectures signalent au contraire que l'UMPS de leur département est bien intégrée avec les autres associations et avec le SDIS (Loir-et-Cher), que le partenariat avec les pouvoirs publics est bon (Bas-Rhin, Vaucluse), que des associations jouent un rôle positif dans une partie du département moins couverte en moyens de secours (l'UMPS 71 dans le secteur d'Autun, l'UMPS 76 dans celui de Dieppe), ou portent simplement une appréciation positive (Meurthe-et-Moselle) ;
- le développement des AASC locales illustre la permanence d'un courant de secouristes, souvent bénévoles, qui ne se reconnaît pas dans les grandes associations. Les responsables de la sécurité civile doivent s'interroger : **pourquoi des secouristes nombreux souhaitent-ils assumer leur**

**engagement en dehors des associations plus anciennes**, reconnues depuis la mise en place des agréments de sécurité civile, en 2006 ? Il y a là un « vivier » que l'on peut estimer à plus de 2 000 secouristes (hors UDSP) qui n'est pas négligeable pour la sécurité civile française ;

- la disparition de l'agrément départemental reviendrait à **figer sans doute définitivement le mouvement associatif de sécurité civile**. On voit mal, en effet, comment créer alors une nouvelle structure associative de secourisme qui devrait obtenir d'emblée un agrément national, c'est-à-dire justifier d'une couverture suffisante sur le territoire et de moyens correspondants. Pour certains, l'impossibilité de créer une structure locale indépendante porterait même atteinte à la liberté d'association ;
- **au-delà des postes de secours** (PAPS et DPS-PE pour l'essentiel), de petites associations locales sont en mesure de participer aux autres missions de sécurité civile. La mission a pu relever que nombre de ces AASC locales sont **désireuses de réaliser des missions des types A et B** (plus rarement C) et en ont fait part à leurs préfetures. Certaines associations sont d'ores et déjà actives sur ce champ : dans le Puy-de-Dôme par exemple ;
- enfin, les AASC départementales **contribuent à la résilience des territoires**. Elles entretiennent des liens de proximité avec les collectivités et peuvent avoir un rôle dans le tissu social et d'entraide. Leur connaissance des acteurs de terrain et de l'environnement en font une ressource potentielle dans le cadre des plans communaux de sauvegarde (PCS).

Les arguments qui s'opposent font apparaître certaines faiblesses de l'agrément départemental mais aussi les inconvénients majeurs de sa suppression (se priver d'une ressource appréciable, figer de façon quasi-définitive le paysage associatif de la sécurité civile). Face à cette situation, **des évolutions de l'agrément départemental sont possibles, autour des variables** suivantes :

- le type de postes de secours ouverts aux AASC départementales (par exemple une limitation aux PAPS et à tout ou partie des DPS-PE) ;
- certaines modalités de contrôle (cf. Partie 3) ;
- une implication renforcée dans la communauté locale des acteurs de la sécurité civile.

**Recommandation n°5 : Maintenir une possibilité d'agrément départemental, le cas échéant en redéfinissant son contenu et avec des conditions de délivrance et de contrôle renforcées.**

## 2.3 L'objet de sécurité civile, mieux défini, peut être mis au cœur du système des agréments

### 2.3.1 L'objet de sécurité civile dans les statuts : une obligation formelle

L'article L 725-1 du CSI, reprenant la loi d'août 2004, impose aux associations qui sollicitent un agrément d'avoir un objet social mentionnant « *la sécurité civile* ». L'existence de cette mention explicite fait partie des vérifications effectuées sur les demandes d'agrément de sécurité civile, tant à l'échelon national qu'au plan départemental. En général, l'absence de la mention entraîne une discussion entre le demandeur et l'administration et aboutit à une modification statutaire pour ajouter « *la sécurité civile* » dans l'article relatif à l'objet social ; tel a été le cas pour la FNSPF et, au plan local pour plusieurs unions départementales de sapeurs-pompiers. Cette condition statutaire apparaît **doublement formelle** :

- elle est remplie dès lors que les statuts sont complétés ; conformément au principe de liberté associative, leur rédaction n'est pas contestée par l'administration dès lors qu'il n'y a pas de mention contraire à l'ordre public ;

- elle demeure assez générale et en définitive imprécise ; nombre de structures qui œuvrent dans le domaine des secours et de la « crise » pourraient la revendiquer. Quant aux UDSP dont les statuts ne mentionnaient pas explicitement le terme « sécurité civile », leur implication dans la vie du monde sapeur-pompier est telle (à travers la formation des jeunes sapeurs-pompiers ou par leur appui à l'organisation de réserves des SDIS, lorsqu'elles existent) que la sécurité civile est en tout état de cause une de leurs raisons d'être.

Cette condition statutaire naturelle – il est normal qu'une association qui souhaite effectuer des missions de sécurité civile ait un objet en accord avec cette activité – n'apparaît donc pas opérante, au moins à elle seule, pour déterminer l'attribution de l'agrément.

### 2.3.2 La question centrale est celle de la participation aux différentes missions de sécurité civile

L'objet de sécurité civile peut trouver une expression concrète dans la participation aux différentes missions de sécurité civile. En effet, la comparaison des associations fait ressortir des différences portant sur les agréments détenus et sur la pratique des missions autres que les DPS.

L'analyse des agréments détenus aujourd'hui montre que **les structures locales relevant des associations titulaires d'un agrément national sont, dans plus de 86 % des cas, susceptibles d'intervenir sur des missions d'au moins un autre type que les DPS**. Pour la Croix-Rouge et la FNPC, toutes les structures locales sont couvertes par au moins un autre agrément, en plus de l'agrément D, et le plus souvent par l'ensemble des agréments A, B et C. Cette caractéristique est un peu moins prononcée pour les autres AASC nationales qui affichent toutefois plus de 75 % de leurs structures locales susceptibles d'intervenir sur des missions A, B ou C<sup>32</sup>. Ces AASC nationales constituent donc **une réserve pour les pouvoirs publics en situation de crise**, ce qui est une de leurs vocations.

Tableau 7 : Les agréments détenus par les AASC

AASC	Structures départementales agréées D	Structures départementales titulaires d'au moins un autre agrément
<b>AASC nationales</b>	<b>487</b>	<b>420</b>
dont Croix-Rouge	108	108
dont FNPC	95	95
dont FFSS	74	64
dont O. de Malte	29	33
<b>AASC départementales</b>	<b>140</b>	<b>36</b>
dont UDSP	35	1
dont UMPS	25	13
dont autres	80	22

Source : Rapports d'activité des AASC nationales, arrêtés d'agrément, données recueillies par la mission.

La situation des **AASC départementales** est à l'opposé mais doit être nuancée. On peut estimer que **25 % d'entre elles sont aujourd'hui titulaires d'au moins un agrément en plus** de l'agrément DPS. Cette faible proportion recouvre des réalités différentes :

<sup>32</sup> A l'exception de l'ANPS, plus tournée vers la formation au secourisme, et dont 12 associations locales sur 41 sont titulaires d'agréments autres que l'agrément D.

- une seule UDSP, dans la Nièvre, a sollicité (et obtenu) un agrément B en plus de son agrément DPS ; la situation majoritaire des UDSP, à cet égard, semble logique puisque leurs membres sapeurs-pompiers en activité sont pris par le service en cas de crise ; il faut néanmoins nuancer en fonction du contexte et de la possibilité de l'UD à mobiliser des sapeurs-pompiers retraités<sup>33</sup> ;
- la moitié des UMPS dispose d'un agrément A ou B ; les responsables de ce mouvement sont majoritairement désireux de s'impliquer dans les missions de secours et de soutien aux populations<sup>34</sup> ;
- enfin, pour les autres associations locales, il faut tenir compte de l'évolution réglementaire évoquée plus haut qui impose une période préalable d'expérience avec un agrément D avant de pouvoir solliciter un autre type d'agrément.

Il serait dans la logique du système des agréments de sécurité civile de considérer que la possibilité de réaliser des missions de type D va de pair avec l'engagement d'appuyer les pouvoirs publics en temps de crise, donnant un véritable contenu à l'obligation pour les AASC d'avoir la sécurité civile dans leur objet social et évitant les approches exclusivement économiques. Le lien ainsi établi suppose une implication effective des associations concernées dans la planification, les exercices et en interventions lorsque le cas se présente.

**Recommandation n°6 : Lier la délivrance de l'agrément « D » à l'obtention d'au moins un autre agrément de sécurité civile.**



---

<sup>33</sup> En principe les réserves départementales du SDIS, lorsqu'elles existent, assurent des missions de renfort logistique du service.

<sup>34</sup> Cf. rapport IGA 18098R, Les unités mobiles de premiers secours – UMPS, avril 2019.

### 3 UNE POLITIQUE POUR PERENNISER UN MOUVEMENT SECOURISTE DE SECURITE CIVILE INTEGRE AUX ACTEURS DU SECTEUR ET ADAPTE A SES EVOLUTIONS

Quatre raisons au moins militent pour l'existence d'un secteur de protection civile continuant à fonctionner très majoritairement sur le principe du bénévolat :

- disposer d'un **apport appréciable en situation de crise**. Au cours d'une année « moyenne »<sup>35</sup>, les AASC nationales réalisent plus de 7 000 missions de sécurité civile des types A, B et C, représentant plus de 250 000 heures-secouristes. Ces associations sont également impliquées dans des interventions à caractère social. Au premier semestre 2020, face à la pandémie de Covid 19, les AASC ont été sollicitées par les ARS, les hôpitaux, les préfets et les maires : elles font état de plusieurs milliers de bénévoles engagés sur des interventions liées à la crise, au cours des mois de mars et d'avril : 5 000 pour la FNPC, 3 000 pour la FFSS, 1 300 pour la Croix Blanche et 749 pour l'UNASS. La FNPC indique avoir assuré près de 800 000 heures-secouristes dans ce cadre, soit l'équivalent d'une année de DPS. Les missions ont été variées et sensibles : accompagnement dans les trains sanitaires, appui aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), participation aux cellules d'information téléphoniques, appui aux personnes isolées pendant le confinement, etc. ;
- **assurer, avec des coûts limités, la protection des manifestations** culturelles, sportives, religieuses et sociales (missions D) qui marquent la vie quotidienne des territoires ;
- apporter **une composante essentielle du « réseau »**<sup>36</sup> de la sécurité civile sur le territoire ;
- contribuer de façon emblématique à la **résilience de la société**.

Pour répondre aux problématiques cristallisées autour de la réalisation des missions de sécurité civile, en particulier les DPS, les thèmes structurants de la politique à l'égard des AASC doivent être revisités : l'animation / contrôle du réseau (3.1), la question de la rémunération (3.2), l'équilibre interne du secteur (3.3).

#### 3.1 Un impératif : organiser le contrôle et l'animation du secteur associatif de sécurité civile

##### 3.1.1 La question du contrôle est au cœur de la problématique des agréments

Le contrôle doit garantir que les AASC sont en mesure de remplir leurs missions (aspect opérationnel et technique : qualification des personnels, composition des équipes, qualité et entretien des matériels, etc.) et que la gestion de ces structures (gouvernance, tenue des assemblées et des registres, régularité des comptes) est appropriée au regard du « label » d'État dont elles bénéficient grâce à l'agrément de sécurité civile. Sur ces différents aspects, les AASC doivent fournir des garanties et les associations nationales doivent présenter les modalités du contrôle interne qu'elles exercent sur leurs délégations ou associations locales.

Dans l'esprit de la réglementation des agréments de sécurité civile, ce contrôle est d'abord interne aux AASC. Son organisation doit être structurée et formalisée, il ne peut se limiter à une simple remontée périodique d'informations mais doit s'inscrire dans une démarche de vérification méthodique de l'application des règles

<sup>35</sup> Sur la base des données 2017 et 2018, issues des rapports d'activité des AASC nationales.

<sup>36</sup> Compétence fondamentalement décentralisée, la sécurité civile s'appuie sur une pluralité d'acteurs aux statuts divers ; ces différents acteurs sont complémentaires et leur présence « irrigue » le territoire.

internes et de cohérence entre les compétences détenues par les secouristes et les missions réalisées. Une synthèse de la méthode suivie et des résultats de ces contrôles devrait être présentée dans le rapport annuel d'activités de l'association.

### 3.1.2 Un contrôle administratif relativement lointain et « sur dossier »

Le contrôle par l'administration s'exerce d'abord **lors de la demande d'agrément** : les dossiers correspondants font l'objet d'un examen généralement méticuleux, à la DGSCGC pour les associations nationales et en préfecture pour les autres. Sauf exception, ce contrôle sur pièces est effectué tous les trois ans, durée de droit commun de validité des agréments. Il s'agit fondamentalement d'un contrôle administratif sur pièces, même si les contacts directs entre les bureaux compétents et les demandeurs ne sont pas rares à ce stade. Il n'y a pas, sauf exception, de visite dans les locaux des associations.

Pour autant, l'administration rappelle que **l'agrément n'est pas de droit**, du seul fait d'avoir réuni les pièces justificatives attendues. Avec le système des agréments, les pouvoirs publics cherchent à nouer un partenariat : il faut que les structures départementales entretiennent leurs relations avec les préfectures, et que les structures nationales puissent être des interlocuteurs de confiance pour la DGSCGC. C'est ainsi que l'octroi d'un agrément répond à l'intérêt général qui demeure, au-delà des conditions matérielles et formelles, l'objectif poursuivi par l'administration.

Une seconde occasion de contrôle par l'administration se présente avec la transmission des **rapports annuels d'activité**<sup>37</sup> que les associations doivent adresser à l'autorité qui leur a délivré un agrément. Ces documents sont **de qualité très inégale**, y compris parmi ceux des AASC nationales ; des erreurs grossières s'y rencontrent parfois et les présentations diffèrent largement, certains rapports apparaissant très sommaires. Par ailleurs, **les rapports d'activité des délégations locales des AASC nationales ne sont pas systématiquement adressés aux préfectures des départements d'implantation**. Surtout, faute de temps et de moyens, dans les SIDPC comme à la DGSCGC, **ces rapports sont peu exploités**. Une instruction actualisée pourrait préciser ce point.

Enfin, les inspections assurent un contrôle plus personnalisé mais qui demeure ponctuel :

- **le contrôle par l'IGA**<sup>38</sup> est fondé par l'article L752-1 du CSI. Mis en place, à travers une mission permanente, à partir de 2008, il donne lieu à des enquêtes le plus souvent conjointes avec l'IGSC, débouchant sur un rapport approfondi qui analyse la situation de l'AASC concernée, son activité, son fonctionnement et sa gestion. Toutes les associations disposant d'un agrément national ont été contrôlées au moins une fois, avec des visites de leurs structures départementales ;
- dans le cadre de sa tournée des services départementaux d'incendie et de secours, l'IGSC rencontre les partenaires du SDIS et une réunion est consacrée aux AASC du département.

Ces différentes modalités de contrôle semblent constituer un ensemble plutôt étoffé mais on observe qu'elles sont, **pour l'essentiel et en dehors des missions d'inspection, fondées sur l'examen de documents** qui sont soit complexes, soit insuffisants, soit même non fournis. Faute de temps, à l'échelon national comme dans les préfectures, **les données collectées sont relativement peu exploitées** et elles ne sont pas

---

<sup>37</sup> Le contenu de ces rapports est fixé par l'article R725-10 du CSI et comprend en particulier le nombre de missions réalisées ; les rapports doivent être adressés avant le 30 juillet de l'année qui suit.

<sup>38</sup> L'IGA dispose de capacités d'investigation élargies, sur pièces et sur place, renforcées par une amende de 15 000 € susceptible d'être infligée à toute personne qui ferait entrave à ce contrôle (article L752-2 du CSI).

consolidées au plan national (effectifs, missions, budgets). L'indicateur d'activité le plus objectif, les heures-secouristes, n'est pas exigé et ne figure donc pas dans tous les rapports d'activité ; certains rapports adoptent un calcul par « équivalent poste de secours » plus complexe à manier. La mention de « secouristes engagés » sur des opérations est également peu utilisable puisqu'elle ne prend pas en compte la variété des missions et leur durée. Une présentation d'ensemble de la situation des AASC est ainsi difficile à établir et à actualiser.

### 3.1.3 L'indispensable contrôle opérationnel de proximité

#### ▪ Une vigilance accrue sur les conditions de sécurité des rassemblements de personnes

Pour les autorités de police, le contexte général, au moins depuis les attentats de 2015, fait du suivi des rassemblements de personnes une mission sensible. Le contrôle de la préparation des DPS qui constituent le volet « sécurité civile » de ces rassemblements revêt ainsi une réelle sensibilité.

Le nombre croissant de manifestations pour lesquelles un DPS est mis en place (cf. Partie 1) complique l'organisation d'une analyse approfondie de ces dispositifs. On peut estimer qu'une préfecture peut assurer une telle analyse pour quelques dizaines de manifestations au plus, chaque année, alors que plusieurs centaines de postes de secours sont réalisés sur une année (par exemple, plus de 1 000 en Seine-Maritime, entre 260 et 300 en Loir-et-Cher ou en Charente). Il convient donc, d'une part, de poursuivre la sensibilisation des maires sur l'importance et la technicité de ces dossiers et, d'autre part, **d'identifier les manifestations les plus sensibles** ; sur ce dernier aspect, il faut souligner les travaux conduits à la DGSCGC, depuis 2017, pour définir une « *méthode d'analyse de la vulnérabilité et de cartographie des grands rassemblements* » qui est en cours de partage<sup>39</sup> avec les zones de défense et les préfectures de département.

**Pour mieux assurer le contrôle des conditions de sécurité des manifestations sensibles, les préfectures ont défini des procédures plus structurées de recensement puis d'examen** des rassemblements : dans certains départements, les maires sont sollicités pour établir des états prévisionnels des manifestations (par exemple un tableau mensuel des « *manifestations et événements* » dans le Loir-et-Cher). Les dossiers de sécurité des manifestations sensibles sont approfondis par les préfectures (souvent, on a pu le noter, avec un certain tropisme de sécurité publique mais sans omettre de consulter le service de protection civile) et des réunions peuvent être organisées avec les partenaires concernés : mairies, organisateurs, forces de sécurité, SDIS, AASC chargée(s) du DPS. La procédure définie en Loir-et-Cher, avec une fiche de synthèse sur les rassemblements significatifs et une réunion des acteurs, débouchant sur une validation préfectorale, peut être considérée comme emblématique à cet égard.

**Des visites de terrain des DPS sont parfois effectuées par les préfectures** – directeur de cabinet ou responsable du service de protection civile. C'est par exemple le cas au moment de la mise en place des postes de secours et des autres moyens de sécurité lors des rassemblements sensibles, en Loir-et-Cher. Pour les matches au grand stade de Nice, un membre du corps préfectoral est présent au poste de commandement et les responsables des secours sont à ses côtés, mais une visite personnelle des postes n'est pas de pratique courante. Dans d'autres départements, on relève qu'un responsable du service de protection civile de la préfecture rend visite aux associations présentes sur des manifestations significatives (par exemple en Charente ou en Seine-Maritime). Mais de telles visites apparaissent en définitive peu fréquentes et quasi inexistantes au siège des associations.

Outre les questions de charge de travail et de disponibilité, ce contrôle sur place présente **des difficultés ou des limites qui conduisent certaines préfectures à l'estimer quasiment impossible** en raison :

- d'une insuffisante compétence technique ;

---

<sup>39</sup> Via l'outil SYNAPSE de la DGSCGC.

- et des obstacles juridiques.

- **La question du savoir-faire, de la compétence technique**

Apprécier l'adaptation des matériels, la qualification des personnels, la qualité des actes de secourisme, etc. nécessite une technicité que les responsables des SIDPC ne maîtrisent pas nécessairement. Certaines vérifications peuvent nécessiter des connaissances particulières (caractéristiques des matériels, en particulier les véhicules, conservation des fournitures de soin, par exemple).

Outre le fait que ces savoirs peuvent s'acquérir, y compris par l'expérience, l'Etat peut s'appuyer sur les compétences des sapeurs-pompiers mobilisés à titre de conseil, de façon comparable à ce qui se pratique en matière de prévention.

- **La question de la compétence juridique pour contrôler des structures privées**

Plusieurs préfetures<sup>40</sup> ainsi que la DGSCGC font observer que les informations qui peuvent être demandées à des organismes privés sont limitées à ce qui est énuméré par les textes réglementaires. Un contrôle sur place, soit à l'occasion de l'instruction d'une demande d'agrément soit lors d'un DPS, ne serait pas possible en l'absence de texte. Cette position est confortée par :

- la jurisprudence : le Conseil d'État a, par exemple, jugé, sur le fondement du principe de liberté d'association, que certaines demandes d'information d'un maire à une association subventionnée excédaient les pouvoirs reconnus à l'autorité communale par un texte spécifique pour « *exiger des documents faisant connaître les résultats de l'activité d'une association subventionnée* »<sup>41</sup> ;
- l'existence de dispositions législatives particulières qui autorisent le contrôle « *sur pièces et sur place* » pour les « *associations et sociétés sportives* »<sup>42</sup> ; ces dispositions fondent la possibilité d'exiger la communication de « *toute information ou tout document nécessaire* ». De même, une disposition réglementaire explicite permet au ministre chargé des sports de « *réaliser toutes vérifications et évaluations* » dans le cadre de l'agrément de centres de formation<sup>43</sup>.

Les arguments de droit tendant à limiter la possibilité d'un contrôle de proximité sur les AASC – en l'occurrence un contrôle par les préfetures – ne doivent pas être négligés même si on peut estimer qu'ils ne sont pas complètement « bloquants » :

- les DPS s'inscrivent dans le cadre des mesures de prévention et de sécurité prescrites ou validées par **l'autorité détentrice de la compétence de police administrative générale (maire ou préfet) qui engage sa responsabilité** dans l'exercice de cette compétence obligatoire ; **à ce titre, l'autorité de police apparaît fondée à vérifier, à tout moment, la qualité d'un dispositif de sécurité**, dans ses différentes composantes ;
- ce principe devrait valoir également pour les contrôles complémentaires qui seraient utiles au moment de l'agrément d'une association : comment l'autorité de police pourrait-elle exercer sa mission, engager sa responsabilité et accorder son « label » à une structure dont elle ne pourrait vérifier *in concreto*, la conformité des moyens matériels et la qualification des personnels ?

---

<sup>40</sup> Notamment la préfeture de police de Paris.

<sup>41</sup> Conseil d'Etat, Lebon N°182912, 28 mars 1997.

<sup>42</sup> Cf. Article L132-2 du code du sport.

<sup>43</sup> D'autres références peuvent être citées : par exemple pour les pouvoirs de l'Agence nationale du logement social, fondés sur un article législatif du code de la construction et de l'habitation (article L 342-4).

- **en pratique**, ensuite, peut-on réellement imaginer qu'une association refuse d'ouvrir ses portes à l'autorité qui l'agrée ? L'efficacité de la sécurité civile repose sur la collaboration des partenaires qui y contribuent : une association de secourisme qui ne gagne pas la confiance du maire ou du préfet commet au moins une maladresse qui augure mal de son agrément.

**Recommandation n°7 :** Pour assurer un exercice serein de l'indispensable contrôle de proximité sur les AASC, confirmer, par une disposition législative, la possibilité permanente de contrôle du préfet sur l'ensemble des structures intervenant au plan local sur les dispositifs de secours et sur les missions de sécurité civile. Organiser par ailleurs le concours technique des SDIS à ce contrôle.

### 3.1.4 L'animation bienveillante du réseau

Le contrôle des AASC par l'administration est déjà une forme d'accompagnement de ces structures et d'animation de leur réseau.

**Trois outils principaux**, régulièrement évoqués dans les travaux relatifs aux AASC, doivent par ailleurs contribuer à une meilleure animation du réseau des AASC :

- le conseil départemental de la sécurité civile (CDSC), qui n'est pas régulièrement réuni dans de trop nombreux départements ;
- les différentes conventions départementales entre les AASC et les pouvoirs publics dont la signature n'est pas systématisée (convention technique opérationnelle avec la préfecture ; convention « tripartite » Etat-SDIS-SAMU pour l'évacuation entre le DPS et l'hôpital ; conventions particulières avec des mairies) ;
- la participation des AASC aux exercices de sécurité civile. Les préfectures tendent à privilégier le recours aux AASC nationales pour les missions A ou B (par exemple en cas de déclenchement du plan « nombreuses victimes » ou pour la mise sur pieds d'un centre d'accueil des impliqués) mais également dans le cadre des exercices. Les associations titulaires d'un agrément départemental sont moins sollicitées et pourraient l'être davantage.

**Recommandation n°8 :** Réunir régulièrement le conseil départemental de la sécurité civile (CDSC) et y aborder la situation du réseau associatif en vue d'une plus grande intégration des AASC dans les missions de sécurité civile.

## 3.2 Aborder les conditions d'une forme éventuelle de rémunération

Le bénévolat de sécurité civile s'entend comme une absence de frais mis à la charge des secouristes<sup>44</sup>. Mais c'est devenu un lieu commun de déplorer que l'évolution de la société ne favorise pas un bénévolat pérenne.

Certains acteurs vont plus loin, notamment les représentants des sapeurs-pompiers (Fédération et unions départementales) qui ont à plusieurs reprises fait part de leur sentiment selon lequel le bénévolat est impossible aujourd'hui et n'existe d'ailleurs quasiment plus. Les éléments recueillis par la mission, comme ceux qui résultent des précédents rapports de contrôle des AASC, permettent de dire que, **dans le domaine de la sécurité civile, les affirmations selon lesquelles rien ne se fait plus aujourd'hui sans rémunération sont fausses. L'engagement bénévole pérenne pour la sécurité civile reste majoritaire** et inspire la plupart des grandes associations nationales et nombre d'associations locales.

<sup>44</sup> Les secouristes bénéficient : de leur formation, supportée par l'association ; des tenues ; d'un défraiement réel pour les déplacements avec les véhicules personnels et d'un forfait raisonnable pour les repas en mission. On peut y ajouter un repas de fin d'année ou un cadeau dont la valeur n'excède pas quelques dizaines d'euros.

Les grandes associations peuvent néanmoins y apporter des nuances avec un salariat qui demeure très occasionnel (par exemple pour des DPS peu attractifs ou prolongés en semaine). Tel est le cas pour la Croix-Rouge ou la FNPC, essentiellement en région parisienne.

**Toutefois, la recherche de formes améliorées de gratifications est régulièrement évoquée**, et même pratiquée sous des modalités diverses et non satisfaisantes :

- des formes dissimulées de gratifications sont parfois reconnues, à travers l'augmentation artificielle de versements représentatifs de frais, sans atteindre toutefois un véritable salaire ;
- certaines associations peuvent être ambiguës sur la question du bénévolat, indiquant laisser ce sujet à leurs responsables locaux ;
- d'autres militent pour la création d'une vacation non fiscalisée pour les secouristes.

**Enfin, le salariat avec charges sociales se développe** dans quelques associations, en particulier une majorité des UDSP qui pratiquent les DPS (notamment celles qui en réalisent un nombre important).

Ce contexte devrait conduire à **poser clairement la question d'une gratification des secouristes**, dans le cadre des missions de sécurité civile et suivant des modalités (de montant, fiscales, sociales notamment) à définir. Le débat à engager doit mesurer les transformations qu'un développement significatif du salariat apporterait au système associatif de sécurité civile. S'il n'est pas interdit à une association de rémunérer son personnel, le salariat systématique pour les prestations DPS, voire l'application du régime de la TVA, rapprochent l'activité des associations d'un domaine concurrentiel et d'entreprise et constituent donc **une menace grave pour l'existence même du bénévolat de sécurité civile**.

### 3.3 Un engagement général de transparence, de modération et de concertation

L'analyse des conditions de réalisation des DPS montre **une certaine fragilité du système français de secourisme**, fondé sur un mouvement bénévole soumis à des tensions internes et à la concurrence, alors que l'évolution de la société entraîne une demande accrue de sécurité lors des rassemblements de personnes, quelle que soit leur nature et leur importance.

Face à cette situation, **on peut opter pour des réformes radicales** : « **privatisation** », avec l'ouverture des DPS au secteur commercial, ou au contraire **encadrement renforcé faisant des DPS une activité davantage réglementée** (tarifs imposés ; exclusivité renforcée pour le secteur bénévole cantonné). Ces orientations laissent voir que **d'autres systèmes d'organisation sont possibles**, qui entraîneraient une recomposition du paysage associatif de sécurité civile, avec des conséquences qu'il n'est pas aisé de mesurer précisément.

**Il est également possible d'essayer de « faire vivre » le système actuel en préservant, pour l'essentiel, ses équilibres**. Cette voie, recommandée par la présente mission, peut s'accompagner de l'adaptation ponctuelle du cadre juridique (cf. Partie 2) et repose principalement sur **la bonne volonté et la coopération entre les acteurs** : associations nationales et locales de sécurité civile, sapeurs-pompiers, administrations de l'intérieur et de la santé, sociétés d'organisation d'événements, organisateurs de manifestations.

**La coopération des acteurs doit, d'abord, s'appuyer sur un lieu** de dialogue et de réflexion commune. Cette fonction a été remplie, en son temps, par l'observatoire du secourisme. La mise en sommeil puis la dissolution de l'observatoire du secourisme ont fait émerger, notamment sous la présidence de la préfète Michèle Merli, un autre lieu de concertation : **le CNPC**<sup>45</sup> qui présente des atouts remarquables :

---

<sup>45</sup> Cf. note supra sur le CNPC.

- extérieur à l'administration, il est un « terrain neutre » où les partenaires échangent librement ;
- il assure le lien entre les AASC et les sapeurs-pompiers (la FNSPF est membre du CNPC) ;
- il est présidé par une personnalité reconnue dans le monde de la sécurité civile ;
- il peut, sans formalisme excessif, s'ouvrir de façon temporaire ou prolongée à de nouveaux partenaires d'une concertation approfondie.

**La coopération des acteurs doit, en second lieu, porter sur un programme de travail** qui devrait comporter au moins quatre objectifs :

- promouvoir la transparence économique en jouant le rôle d'**observatoire des tarifs** (cf. Partie 1) ;
- contribuer à l'actualisation du référentiel DPS (cf. Partie 2) ;
- suivre **l'activité et les bonnes pratiques du secteur** (et aussi les mauvaises...) afin d'en **fournir une vue d'ensemble** dont l'administration ne dispose pas toujours ;
- **et surtout, concevoir et faire ratifier un engagement général de respect et de modération entre les acteurs** des DPS. Concrétisant l'affirmation souvent entendue au cours de la présente mission, selon laquelle « *il y a du travail pour tout le monde* », cet engagement porterait notamment sur la coopération locale entre les AASC, sur la promotion des conventions départementales entre les AASC et les pouvoirs publics, sur une absence de concurrence agressive, sur la place éminente qui doit être reconnue aux associations qui privilégient le modèle bénévole et, parallèlement, sur un engagement de se placer en complémentarité avec ces associations de la part des partenaires qui réalisent des DPS avec des personnels rémunérés, en particulier les SDIS et les unions départementales de sapeurs-pompiers.

**Recommandation n°9 :** Inviter les représentants des AASC à établir entre elles, avec l'appui de l'administration et par exemple dans le cadre du CNPC, un engagement général de transparence, de modération et de concertation, sous la forme d'une charte commune de bonne conduite.

**Philippe SAUZEY**

Inspecteur général  
de l'administration

**Pierre BARSU**

Administrateur civil hors classe  
Membre de l'IGSC

**Dominique JAGER**

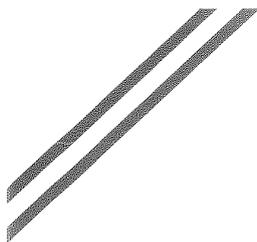
Lieutenant-colonel (BSPP)  
Membre de l'IGSC



# ANNEXES



**Annexe n° 1 : Ordre de mission et note du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises – 21 novembre 2018**



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

N° 19037

**INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION**

**ORDRE DE MISSION**

Pour

**Monsieur Philippe SAUZEY**  
**Inspecteur général de l'administration**

Dans le cadre de récents rapports d'évaluation de la Fédération nationale de la protection civile, et de la Croix rouge française, l'inspection générale de l'administration a formulé des recommandations visant à contrôler les conditions de concurrence entre associations pour l'exercice des dispositifs prévisionnels de secours (DPS), accompagnant les manifestations et rassemblements.

En effet, ces « DPS » supposent l'attribution d'un agrément « D » aux associations qui les effectuent, mais aussi la conformité à un référentiel national, approuvé par l'arrêté ministériel du 7 novembre 2006, qui en fixe les règles opérationnelles. Or, il apparaît sur le terrain que ces règles ne sont pas toujours respectées : par exemple, certaines associations ne se conforment pas au ratio imposé de secouristes par rapport au public concerné, ce qui leur permet de proposer des prix compétitifs aux organisateurs d'événements. Mais d'autres anomalies sont également relevées, telles que l'utilisation de matériel non destiné au bénévolat, ou bien l'absence d'agrément opérationnel de l'association engagée.

Dans le cadre des activités de la mission permanente de contrôle et d'évaluation des associations agréées de sécurité civile, je vous demande de mener, avec le concours de l'inspection générale de la sécurité civile, une mission sur les modalités d'obtention et de réalisation des DPS.

Vous signalerez les entorses éventuelles à une concurrence loyale entre associations, de même que les anomalies tenant à la réalisation de certains DPS et ferez des propositions pour y remédier, y compris portant sur des modifications réglementaires le cas échéant.

Vos conclusions devront être remises avant le 30 septembre 2019.

Fait à Paris, le **16 AVR. 2019**



Le Chef du service  
de l'inspection générale de l'administration  
*Michel Rouzeau*  
Michel ROUZEAU



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR



DIRECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE  
ET DE LA GESTION DES CRISES

DIRECTION DES SAPEURS-POMPIERS  
Sous-direction des services d'incendie et des acteurs du secours  
Bureau du pilotage des acteurs du secours  
RÉF. : DGSCGC/DSP/SDS/IAS/BPAS/2018/N° 861  
Affaire suivie par : Marie MAUREL  
Tél. : 01 72 71 66 68  
marie.maurel@interieur.gouv.fr

Paris, le 21 NOV. 2018

Note

à

l'attention de Monsieur le Chef de l'Inspection générale de la sécurité civile

**Objet :** Demande d'étude sur les associations agréées de sécurité civile réalisant des dispositifs prévisionnels de secours

**Réf. :** Rapports de l'inspection générale de l'administration et de l'inspection générale de la sécurité civile de novembre 2016 (FNPC) et février 2018 (Croix-Rouge française)

**P.J. :** Un dossier

L'inspection générale de l'administration (IGA), dans ses rapports sur la Fédération nationale de protection civile et la Croix-Rouge française élaborés avec l'inspection générale de la sécurité civile (IGSC), appelle l'attention de la direction générale sur les dispositifs prévisionnels de secours réalisés par les associations agréées de sécurité civile.

Ces associations<sup>1</sup> sont agréées par le ministre, ou par le préfet si leur champ ne dépasse pas le département. Formées majoritairement de bénévoles, elles apportent leur concours aux pouvoirs publics pour venir en aide aux populations en cas de crise, par trois agréments :

- agrément A : participation aux opérations de secours (premiers secours aux blessés)
- agrément B : soutien des populations (victimes d'intempéries, d'attentats...)
- agrément C : encadrement des bénévoles spontanés.

Par ailleurs, elles peuvent, par un agrément D, tenir des « dispositifs prévisionnels de secours » (postes de secours) dans les rassemblements de personnes. Pour ces derniers, elles se font véritablement rémunérer par les organisateurs, ce qui leur permet d'assurer gratuitement (sauf remboursement de leurs frais) les missions A, B et C pour les pouvoirs publics.

Les investissements en matériel pour les missions auprès des pouvoirs publics restent ainsi entièrement à la charge des associations : véhicules de premiers secours à personnes, matériel

<sup>1</sup> régies par le code de la sécurité intérieure, articles L. 725-1 à L. 725-5, R. 725-1 à R. 725-13) et des arrêtés du 27 février 2017

d'hébergement (tentes, couvertures, lits picots...) préconisés par le guide ORSEC (tome 2). Pour donner une idée des besoins, en 2017, la Fédération nationale de protection civile avait demandé à la direction générale une aide de 120 000 € et la Fédération française de sauvetage et de secourisme, de 80 000 €, fonds dont la DGSCGC ne dispose pas.

Il est donc indispensable que les associations assurant les missions pour les pouvoirs publics bénéficient de conditions de concurrence loyales sur les dispositifs prévisionnels de secours, qui financent celles-ci.

Or, des rapports (extraits joints) IGA-IGSC sur la Fédération nationale de protection civile de novembre 2016 et sur la Croix-Rouge française de février 2018, il ressort que ces associations ont signalé des pratiques non conformes.

L'IGA et l'IGSC ont donc recommandé, et dans le rapport sur la Croix-Rouge française, à l'attention de la DGSCGC, de « faire étudier par l'IGSC les conditions de concurrence entre les différents prestataires de dispositifs prévisionnels de secours », « une étude sur les conditions d'exécution » de ces dispositifs « par les associations au niveau départemental » semblant « absolument nécessaire ».

Ces rapports signalent que les associations agréées au plan départemental sont nombreuses (106 actuellement) et font ressortir les problèmes suivants :

- associations assurant des dispositifs sans agrément ou hors leur département d'agrément (à ce sujet, un contrôle de l'inspection générale de l'administration sur les unités mobiles de premiers secours (« UMPS ») a été engagé le 9 octobre 2018, cf. saisine et lettre de mission jointes) ;
- associations qui ne respecteraient pas le nombre d'intervenants secouristes exigé,
- associations qui bénéficieraient de matériels par leur statut ou leurs missions,
- dispositifs prévisionnels de secours réalisés par les unions départementales de sapeurs-pompiers (la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France n'ayant plus d'agrément national, ces dispositifs sont du ressort de ses associations départementales).

En conséquence, je vous demande de procéder à l'étude des conditions de réalisation des dispositifs prévisionnels de secours par les associations agréées au plan départemental, en particulier au regard des points cités ci-dessus.

Cette étude pourra alimenter une réflexion sur la pertinence de supprimer les agréments départementaux, les associations agréées départementales ne bénéficiant pas d'un contrôle interne à l'association comme celles faisant partie d'une association agréée nationale, qui surveille ses membres.

Une liste des associations départementales vous est présentée. La sous-direction des services d'incendie et des acteurs du secours se tient à votre disposition pour tout élément.

Le préfet, directeur général de la sécurité civile  
et de la gestion des crises

Jacques WITKOWSKI



## Annexe n° 2 : Modèle de consultation écrite des AASC nationales de secourisme généraliste



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION  
INSPECTION GÉNÉRALE DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Paris, le 11 juillet 2019

Monsieur le Président,

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a prévu que « *seules (les associations agréées) peuvent contribuer à la mise en place de dispositifs de sécurité civile dans le cadre des rassemblements de personnes* » (article L725-3 du code de la sécurité intérieure). Les conditions de réalisation de ces dispositifs prévisionnels de secours (DPS) sont précisées par le Référentiel national des missions de sécurité civile (arrêté du 7 novembre 2006). Le système ainsi mis en place est essentiel pour garantir l'emploi et les ressources du mouvement bénévole de sécurité civile ainsi que pour assurer la sécurité lors des rassemblements de personnes, nombreux et divers, organisés dans notre pays.

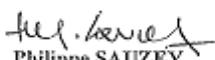
Le mouvement bénévole de sécurité civile et les associations agréées ont fait l'objet, au cours des dernières années, de plusieurs études ou contrôles de la part de l'Etat. Ces travaux n'ont toutefois porté que de façon incidente sur les DPS eux-mêmes. L'Inspection générale de l'administration (IGA) et l'Inspection générale de la sécurité civile (IGSC) ont donc été chargées d'examiner les conditions de mise en œuvre des DPS.

C'est dans ce cadre que nous souhaiterions recueillir vos observations sur l'application des règles relatives aux DPS, et plus particulièrement :

- l'application du Référentiel de 2006, sa pertinence et vos observations sur son éventuelle actualisation ou les compléments qu'il nécessiterait ;
- les dérives ou manquements que vous avez pu constater ;
- les relations avec les organisateurs de rassemblements ;
- les relations avec les autorités de police administrative (maires, préfets) au cours des différentes phases des DPS (préparation, réalisation, suites éventuelles) ;
- les relations avec les autres services de sécurité présents lors des rassemblements (sapeurs-pompiers, policiers, gendarmes, services préfectoraux ou municipaux, services de santé) ;
- et naturellement tout autre point que vous souhaiteriez signaler sur ce sujet.

Nous vous remercions par avance des éléments que vous pourrez nous communiquer – y compris exemples, cas concrets, données quantitatives éventuelles – si possible d'ici le 31 août, et nous vous proposerons parallèlement un contact direct avec vous et avec vos services dans le courant du mois de septembre.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

  
Philippe SAUZEY  
Inspecteur général  
de l'administration

  
Pierre BARSU  
Administrateur civil hors classe  
Inspection générale  
de la sécurité civile

  
Dominique JAGER  
Lieutenant-colonel  
Inspection générale  
de la sécurité civile

Monsieur le Professeur Jean-Jacques ELEDJAM  
Président de la Croix-Rouge française  
21, rue de la Vanne – CS 90070  
92126 MONTRouGE Cedex

(Copie : Alain RISSETTO, directeur de l'urgence et des opérations)



DOSSIER

QUEL AVENIR POUR LES ASSOCIATIONS AGRÉÉES DE SÉCURITÉ CIVILE ?

# Associations, au bord du précipice

Evoluant dans un modèle économique obsolète et face à des contraintes réglementaires de plus en plus importantes, les associations agréées de sécurité civile tirent la sonnette d'alarme. Bien que la sécurité de nombreux Français leur soit régulièrement confiée, il semble que l'avenir des associations qui forment cette « famille » des bénévoles-secouristes soit compromis ou au moins bouleversé. Etat des lieux.

**Y**a-t-il eu, un jour, un âge d'or pour les associations agréées de Sécurité civile (AASC) ? Une période faste, où elles pouvaient vivre dignement de leurs actions, faire évoluer leur matériel sans prendre le risque d'engendrer au sein de leurs finances un trou béant... En 2004, lorsqu'a été publiée la loi dite de « modernisation de la sécurité civile », les AASC auraient pu croire à ce rêve. Pourtant, aujourd'hui, à peine 15 ans après la promulgation de cette loi, le constat est amer. Toutes les associations agréées de sécurité civile, du moins les « grandes associations » nationales – celles qui assument l'ensemble des missions ABCD (*lire encadré*) et les dépenses qui vont avec – réunies au sein du Conseil national de protection civile (CNPC), s'accordent à dire à peu près la même chose : la situation actuelle est plus que délicate et si elle n'évolue pas dans le bon sens, leur avenir est très incertain. Les AASC sont en effet au bord du gouffre. Financier en premier lieu. « Les associations agréées de sécurité civile ont été structurées au fil du temps par la Loi de modernisation de la sécurité civile, explique Philippe Testa, responsable du département secourisme de la Direction des activités bénévoles et de l'engagement de la Croix-Rouge française. Mais elle est arrivée à son terme dans le modèle économique imposé ». Ce modèle économique prévoyait que les AASC tiraient leurs ressources du marché de la formation au secourisme d'une part (enseignement du PSC 1 notamment au grand

public) et de celui des Dispositifs prévisionnels de secours (DPS) de l'autre. Deux voies économiques qui permettraient d'engranger des bénéfices suffisants pour assurer l'achat de matériel et d'équipements divers, de véhicules, habiller leurs secouristes, les former mais aussi s'investir dans les missions de soutien à la population. Mais ces deux voies économiques semblent, aujourd'hui, aboutir à une impasse. « En 2004, l'État nous a dit "au lieu de vous donner le poisson, on vous donne la canne à pêche", résume Joël Prieur, président de la commis-

**“ C'est le positionnement du ministère de l'Éducation nationale qui a porté un coup sanglant aux associations. ”**

sion secourisme du CNPC. La canne à pêche, c'était le marché "réservé" de la formation et le marché "réservé" des DPS. Mais ce modèle économique est arrivé à épuisement. »

## L'ENJEU DE LA CONCURRENCE

Les AASC n'ont en effet, semble-t-il, pas su conserver leur pré-carré. Problème de légitimité, de gouvernance ou de naïveté face à une société où l'esprit du bénévolat peut être rapidement foulé au pied par le mercantilisme ? Quelle qu'en soit la cause, le

marché « réservé » aux associations s'est ouvert à d'autres acteurs et la concurrence, qualifiée par certains de « déloyale », s'est rapidement installée. Sur le plan de la formation, c'est avant tout le positionnement du ministère de l'Éducation nationale qui a porté un coup sanglant aux associations. La décision de former 100 % des élèves de 3<sup>e</sup> au PSC 1 d'ici quelques années (*lire notre Dossier dans Secours Mag n°51*) va forcément avoir de fortes répercussions sur les ressources escomptées par les AASC dans ce domaine. « Avec la formation de cohortes entières d'élèves de 3<sup>e</sup> au PSC 1 à l'école, ce sont autant de personnes qui seront diplômées et qui ne viendront pas se former chez nous, sans compter que l'on sait que le PSC 1 est une porte d'entrée privilégiée vers nos équipes de bénévoles », atteste Philippe Testa. Malgré le fait que la formation des élèves au PSC 1 relève d'une volonté bienveillante de structurer la résilience de la population en augmentant considérablement le pourcentage de personnes formées aux gestes de secourisme, il n'en reste pas moins que ce marché économique pour les AASC s'en trouvera considérablement entamé. Parallèlement, un autre type d'attaque, plus virale, semble phagocyter petit à petit le marché du PSC 1. Il s'agit de petites associations agréées à l'échelle départementale pour former au PSC 1 (*lire l'Entretien avec Joël Prieur, pages suivantes*). D'après une étude réalisée par la Croix-Rouge française, elles seraient plus de 700 en France. N'ayant

© Sylvain Ley



pas à assumer les frais généraux inhérents aux associations nationales, elles proposent des prix cassés pour former au PSC1 (30 à 40 euros, alors que le prix moyen se situe autour d'une soixantaine d'euros). Et deviennent de fait des concurrents contre lesquels les AASC assurant l'ensemble des missions ABCD ne peuvent pas lutter. Cette dérive mercantile avait été pointée du doigt en 2012 par le rapport de l'Inspection général de l'administration réalisé par Philippe Sauzey. Il semble qu'à l'orée 2020, elle se soit installée.

### LES DPS, PAS SI RENTABLES

Le second enjeu concerne les dispositifs prévisionnels de secours. Là aussi, la source financière promise par l'Etat aux associatifs semble se tarir graduellement. Plusieurs facteurs sont en cause. La concurrence fait rage. Déjà entre AASC elles-mêmes car sur un même événement nécessitant la mise en place d'un DPS, l'organisateur

n'hésite pas à négocier les prix. Les associations deviennent des variables d'ajustement dans leur budget global. « Nous sommes sur une sorte de marché du secours organisé par des bénévoles pour des dispositifs très différents qui vont de la kermesse à des grands rassemblements, explique Philippe Testa. Or les associations ne sont pas intrinsèquement préparées pour faire du marketing et de la vente. Du coup, il existe quelques ambiguïtés sur certains territoires. Je pense que ce modèle nous appauvrit plus qu'il nous rapporte. Car on finit par se battre là où il n'y a pas besoin. On nous a mis dans une sorte d'engrenage qui ne correspond pas à la philosophie d'emploi de nos associations. »\* A l'heure actuelle, les DPS ne font preuve d'aucun encadrement tarifaire particulier. C'est un peu « à la tête du client », et celui qui remporte le marché devient tout simplement le moins-disant. Le marché du DPS, notamment celui de grande envergure, est aussi de plus en plus soumis à

**S'il fallait salarier des secouristes sur les DPS, le prix de ces derniers serait plusieurs fois décuplé.**

l'arrivée de structures privées qui proposent une offre généralement plus chère, mais qui apportent aussi plus de moyens (médicalisation, matériel high-tech, secours spécifiques sur des événements sportifs extrêmes), sur laquelle les AASC ne peuvent s'aligner. Mais l'enjeu de la concurrence n'est pas le seul facteur qui tend à rendre les DPS de moins en moins rentables pour les AASC. L'évolution des normes (notamment environnementales et qui va concerner l'ensemble des parcs véhicules), l'augmentation du prix des matériels, le poids de la réglementation sont devenus des charges financières lourdes, et des tâches chronophages pour les organismes de bénévoles. « Quand nous intervenons sur un DPS, le matériel que nous utilisons n'est pas amorti, explique Walter Henri, président de la Fédération des secouristes français Croix Blanche. Si

nous nous comparions au monde de l'entreprise, l'achat d'un véhicule serait réalisé avec une volonté d'amortissement sur cinq ans et au bout de ce temps, la rentabilité du véhicule permettrait d'en acheter un nouveau. Nous, quand on met en rapport le prix facturé pour un DPS et celui d'un véhicule, il ne peut y avoir d'amortissement, c'est impossible ! C'est un peu notre faute, nous avons habitude les organisateurs à baisser progressivement nos tarifs »\*. Il est vrai que le montant proposé par les associations agréées de sécurité civile – quel que soit le DPS – est considérablement dévalué par rapport à la prestation réellement effectuée. Même s'il est difficile d'établir un prix moyen pour un DPS, si l'offre des AASC devait être facturée au prix réel, donc en prenant en compte la rémunération des secouristes et l'amortissement du matériel, le prix affiché atteindrait des sommes plusieurs fois décuplées. La balance économique est donc loin de pencher du côté des associatifs. « Quand on fait le bilan comptable de nos associations, explique Walter Henri, nous avons un code spécifique qui représente la valorisation du bénévole. Il n'existe pas dans d'autres domaines. Cette valorisation, c'est le volume horaire des actions bénévoles que l'on multiplie par le taux du Smic, multiplié parfois par deux ou trois en fonction de l'activité réalisée. Cette somme-là représente la force du bénévolat dans nos associations. Et elle est considérable ! »\* Mais elle n'est pas exploitée. De fait, cette force est ignorée par la plupart des organisateurs d'événements, mais aussi par les représentants de l'Etat.

### UNE FORCE PEU CONSIDÉRÉE

La valeur des associations agréées de Sécurité civile est loin d'être considérée à sa juste mesure. C'est sur le plan du soutien aux populations que l'exemple est frappant. Aujourd'hui, le rôle des AASC dans les missions B est pleine et entière. A la suite d'un événement de grande ampleur, qu'il s'agisse d'un épisode météorologique intense



Les coûts humains et matériels sont très élevés pour les AASC sur les DPS.

comme une canicule, une chute de neige brutale, le passage d'une tempête, un incendie comme celui de Notre-Dame, bref, tout événement entraînant des populations sinistrées, les AASC deviennent une béquille indispensable dans et à la suite de la mise en place d'un plan de secours. La fourniture de matériels pour venir en aide aux populations, le temps dévolu par les bénévoles pour soutenir les sinistrés sont autant d'actes qui restent à la charge des associations. « Lors des funérailles de Johnny Hallyday sur les Champs-Élysées, nous ne savions pas combien de personnes allaient se présenter. 10 000, 100 000 ? C'était en novembre, il faisait froid, mais nous avons imaginé que certains fans dormiraient sur place, explique le colonel Gilles Malié, chef d'état-major de la zone de défense et de sécurité de Paris. Nous avons été très contents de pouvoir compter sur les associatifs qui ont tourné toute la nuit pour aller voir les gens, leur demander s'ils avaient besoin de quelque chose. Cela n'est pas institutionnalisé, pas financé, pourtant, s'ils n'avaient pas été là, nous aurions eu le lendemain des gens morts de froid »\*. Cette évidence qu'est l'utilité des associatifs dans la chaîne de secours, et notamment dans la phase de

soutien aux populations, ne semble pourtant pas reconnue à sa juste valeur. Force est de constater que même certains élus ignorent le rôle des AASC. « A la suite des inondations dans l'Essonne, nous avons participé à des réunions de crise à la préfecture, se remémore Walter Henri. Nous avons été surpris de constater que certains maires ne savaient même pas que nous existions. »\* Et même en s'élevant dans la pyramide de l'Etat,

**“ Nous  
devons être  
reconnus  
comme des  
acteurs  
pleins et  
entiers ”**

le cri d'alarme des associations ne semble pas résonner, même si, au sein du ministère de l'Intérieur et de sa direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises on « compte beaucoup » sur les associatifs dans le cadre du soutien aux populations. Leur participation à ces actions semble évidente, mais les soutiens, qu'ils soient financiers ou même politiques, sont inexistant. Leur silence face à nos demandes d'interview et d'explications est des plus significatifs... « Nous sommes dans une phase de réflexion autour de la légitimité du travail que l'on fournit, analyse Philippe Testa. Nous sommes remerciés pour ce travail, mais il faudrait qu'il soit pris en compte de façon un peu plus large. Qu'il soit considéré comme une réelle participation au maintien d'une partie de la santé de la population. Nous devons être reconnus comme des partenaires pleins et entiers. Aujourd'hui, la dénomination



© Sylvain Ley

Le positionnement de l'Education nationale sur la formation des élèves de 3<sup>e</sup> engendrera une perte financière importante pour les AASC.

des autorités envers les associations agréées, c'est « le tiers secteur ». Je ne trouve pas ça très élégant... »\* Les associations reprochent à leur autorité de tutelle de n'être jamais intégrées aux travaux de réflexion sur les questions qui les concernent, mais d'être simplement, convoquées pour en connaître les résultats. Mais avec une représentation sur le terrain de quelque 50 000 bénévoles secouristes, cette force, relativement peu nombreuse par rapport aux sapeurs-pompiers, est loin d'inquiéter politiquement... Encore une fois, la balance ne penche pas du côté des bénévoles.

### QUELLES PISTES POUR L'AVENIR ?

L'avenir des AASC questionne beaucoup en interne. Et les pistes pour

sortir de ce marasme sont floues. Face aux exigences de plus en plus importantes de la réglementation, de la population, et avec les difficultés financières actuelles, quelles solutions peuvent être envisagées ? De nombreuses réflexions sont menées, notamment au sein du Conseil national de la protection civile, qui regroupe les grandes AASC. Faut-il revoir le fond et la forme de l'engagement des bénévoles, leurs missions, leur formation ? La société de 2020 n'est plus celle des années 90, voire des années 60 parfois, qui reste encore le modèle utilisé. « Le CNPC représente une force, admet Walter Henri. Nous réfléchissons à des propositions... »\* Le

travail est en cours mais la bataille semble difficile à gagner. Les AASC font partie d'un écosystème, dont les ramifications s'entremêlent parfois sans logique apparente. Une gestion en tuyaux d'orgue sans inter ministérielle, des intérêts divergents, des querelles de clochers entravent au bon fonctionnement d'une chaîne de secours logique et efficace. Malgré des rapports déjà alarmants, comme celui de l'Inspection générale de l'administration en 2012, le cri d'alarme ne semble pas avoir d'écho. D'après nos informations, un nouveau travail de l'IGA, mené par Philippe Sauzey, grand connaisseur de la cause associative, est actuellement en cours. Viendra-t-il grossir la pile des rapports poussiéreux du ministère ou aura-t-il, enfin, un réel impact ? Il est encore tôt pour le savoir. Pourtant, c'est aujourd'hui que des réponses doivent être trouvées. Car l'hémorragie qui touche les AASC prend de plus en plus d'ampleur et le sang qui coule dans les veines des bénévoles n'est pas une ressource inépuisable. ■

\* Citation issue de la conférence sur l'avenir des AASC de Secours Expo 2019

### AASC et ABCD

Les différents agréments délivrés aux associations sont les suivants :

- **A** : Opérations de secours
- **B** : Actions de soutien aux populations sinistrées
- **C** : Encadrement des bénévoles lors des actions de soutien aux populations sinistrées
- **D** : Dispositifs prévisionnels de secours

Les agréments peuvent être délivrés, sur le plan géographique, au niveau international, national, interdépartemental ou départemental. Ils fixent notamment les moyens et les compétences nécessaires pour pouvoir prétendre aux différentes missions.

## FORMASECURITE

### LA BOUTIQUE

EQUIPEMENTS DE SECURITE  
MATERIELS PEDAGOGIQUES

Livres, machine à fumée, mannequins, défibrillateur, trousse de secours, matériel de premiers secours, brassards de sécurité, gilets de sécurité personnalisés, registre de sécurité, détecteur, alarme, simulateurs...

www.formasecurite.fr

**afan**  
Association Française  
Agencement  
de la Formation  
Associative

FORMASECURITE  
www.formasecurite.fr  
contact@formasecurite.fr  
Tél. : 0237.238.296

SALON  
SECOURS EXPO  
STAND 883

## INTERVIEW

**JOËL PRIEUR**  
administrateur du CNPC et  
président de la commission  
permanente Secourisme,  
formation citoyenne et  
service national universel.



**La situation des associations agréées de sécurité civile représentées au sein du CNPC est-elle vraiment alarmante ?**

Oui. Nous sommes victimes d'un inexorable effet ciseau. D'une part, et sous la pression des normes et de la réglementation, les AASC font face à l'augmentation régulière des prix des matériels médicaux, notamment à usage unique, des véhicules sanitaires, des moyens de communication, etc. D'autre part, nous enregistrons une baisse de nos recettes, en sachant qu'elle ira croissant. Toutes les associations représentées au sein du CNPC s'accordent sur ce constat. Le modèle économique dessiné par la Loi de 2004 est arrivé à épuisement, et il faut remettre tout à plat. A titre d'exemple, et s'agissant des DPS, nous appelons depuis longtemps à une réflexion interministérielle sur le rôle et la place des compagnies privées dans la mise en sécurité des grands rassemblements, faute de quoi la situation de

## “ Il faut agiter le drapeau rouge, sous peine de disparaître ! ”

concurrence latente s'envenimera entre le secteur marchand du secours et le « tiers secteur » associatif.

A l'intérieur de ce dernier, nous souhaitons que l'État se prononce sur la progression des UDSP (Unions départementales de sapeurs-pompiers) sur le terrain des DPS et leur positionnement par rapport aux autres AASC, le tout sur fond de concurrence biaisée, car les UDSP disposent de moyens, de qualifications et de compétences qu'elles héritent, de manière compréhensible mais à bon compte, des Services départementaux d'incendie et de secours. Sur le marché de la formation, tout a été dit. Nous allons subir sans rien pouvoir faire les conséquences de la politique très ambitieuse de l'Education nationale consistant à former au PSC<sub>1</sub> toute la classe d'âge des élèves de 3<sup>e</sup> à partir de 2022. Et comme si le marché de l'enseignement du secourisme n'était pas déjà assez concurrentiel, nous devons toujours faire face à la présence sur le terrain de petites structures associatives départementales, qui tirent non seulement les prix vers le bas, mais qui développent surtout des stratégies suspectes de recherche du profit, que le rapport de l'IGA Sauzey de 2012 qualifiait déjà de « dérives mercantiles ».

**Qui sont ces associations ?**

Ce sont généralement des petites structures qui profitent du flou du dispositif réglementaire mis en

place en 2004, lequel a échoué à structurer et à rationaliser le mouvement associatif. Est visée en particulier la procédure relative aux agréments, qui permet assez facilement l'obtention d'une autorisation limitée au département. Il existe des centaines de ces petites associations, qui n'en n'ont que le nom. Certaines sont des sortes de micro-entreprises, parfois familiales, dont l'objet est avant tout « à but lucratif ». Pour survivre ou exister, toutes pratiquent un démarchage féroce, relevant parfois d'un véritable dumping. Bien entendu, bien peu s'aventurent sur le terrain risqué des missions de sécurité civile, sauf parfois quelques missions D rémunératrices.

**Comment pouvez-vous lutter contre ce phénomène ?**

Ce phénomène n'est pas nouveau. Le rapport de l'Académie de médecine de 2010 (dit rapport Julien/Larcan) et au moins deux rapports de l'IGA en parlent. Les AASC du CNPC ont solennellement interpellé l'État en juin 2015 sur cette problématique, en attendant de lui qu'il fasse le ménage. La réponse, toujours la même, nous renvoie au principe constitutionnel de la liberté associative, auquel il est impossible de s'opposer, surtout quand vient s'y ajouter la volonté présidentielle de former 80% de la population aux gestes qui sauvent. Pour autant, les AASC trouvent un peu courte cette réponse de l'Administration, et nous sommes persua-



© Sylvain Ley

L'évolution du matériel représente un budget conséquent pour les AASC difficile à honorer.

dés qu'avec un peu de bonne volonté, mais aussi d'imagination, l'équilibre nécessaire et délicat entre liberté associative et régulation du « tiers secteur » peut être trouvé.

**La situation financière des AASC est-elle critique ?**

Dans cette conjoncture, forcément oui. Pour tenir un poste de secours de petite envergure, il faut aligner à minima un lot A, un lot D, du matériel médical toujours plus pointu, des kilos de matériel à usage unique, qui font autant de DASRI, des postes radio, un véhicule de premier secours à personne, une tente, des bénévoles avec des tenues impeccables etc. Tout ça mis bout à bout, vous en avez déjà pour 100 000 euros d'investissement, sans compter les dépenses de fonctionnement. Nous sommes sur le point d'investir dans des moniteurs multiparamétriques qui coûtent une fortune, idem pour les glucomètres, sans compter la mise aux normes antipollution des véhicules...

Vous ajoutez à cela l'investissement dans la formation des bénévoles : une formation PSE 2, c'est 350 euros par tête, une formation de formateur de PSE 2, c'est 1500 euros. Toutes ces évolutions et ces contraintes sont normales, et nous ne les contestons

pas, car elles vont dans le sens de la protection des populations, ce qui reste notre point cardinal. Mais elles engendrent des dépenses énormes pour les associations regroupées au CNPC, précisément celles qui s'honorent en plus d'assurer les fameuses missions B et C, dites de soutien aux populations, dont je rappelle qu'elles ne correspondent qu'à des dépenses. C'est pourquoi il faut agiter le drapeau rouge, sous peine de disparaître !

**Quel est le positionnement de l'Etat face à ces inquiétudes ?**

La Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises a été très claire avec les AASC. Ce qui intéresse avant tout les pouvoirs publics, c'est la capacité des AASC à assurer des missions de type B, c'est-à-dire de soutien aux populations. Ce à quoi nous répondons que les missions B sont très sympathiques, que les bénévoles adorent ça, mais que pour les associations, les recettes de la formation citoyenne et des DPS ne permettent plus de développer les actions dans ce sens, ce que nous regrettons.

**N'avez-vous aucun autre moyen de vous faire entendre ?**

Nous avons une fenêtre de tir qui se présente. L'Inspection générale

de l'administration nous sollicite actuellement pour faire un point de situation sur les DPS, et nous allons aborder une période électorale propice, car l'échelon local, celui des communes, s'est toujours montré plus attentif aux associations que le niveau national. A nous maintenant de nous montrer réactifs et de tenir un discours cohérent dans nos réponses, ce qui nous renvoie à notre sens du collectif, exprimé sous l'égide du CNPC.

**Et si elles n'évoluent pas ?**

Nous ne souhaitons pas disparaître du domaine du secourisme stricto sensu, mais si nous étions trop contraints par le déséquilibre de nos bilans financiers, nous pourrions être tentés de faire autre chose, ou de changer le point de gravité de nos activités. Les missions de soutien aux populations, par exemple, confinent de plus en plus avec celles de l'urgence sociale, et nous en avons tiré les conséquences en développant partout des activités de solidarité ou d'action sociale. En termes d'image, le retour d'une maraude sociale est aussi important, sinon plus, qu'un DPS. De plus, ces actions coûtent beaucoup moins cher et échappent quasiment à la tyrannie de la norme imposée par la réglementation de sécurité civile. Le problème, c'est qu'il ne s'agit plus du tout des mêmes motivations pour nos bénévoles. Pour faire court, le ressort du bénévole secouriste, c'est l'action de sauver. Alors que ce qui meut un bénévole de solidarité, c'est la compassion. Les deux motivations ne procèdent pas exactement des mêmes mécanismes psychologiques, et il est parfois difficile de faire cohabiter ces deux populations. ■

**Annexe n° 4 : Exemples de tenues et matériels d'associations agréées**



UDSP 16



## Annexe n° 5 : Liste des personnes consultées

### ECHELONS CENTRAUX

#### MINISTERE DE L'INTERIEUR – ADMINISTRATION CENTRALE

##### DIRECTION GENERALE DE LA SECURITE CIVILE ET DE LA GESTION DES CRISES

- Julien ANTHONIOZ-BLANC, sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours
- Catherine BACHELIER, adjointe au sous-directeur
- Cyril MOREAU, chef du bureau du pilotage des acteurs du secours
- Marie MAUREL, en charge des AASC au bureau du pilotage des acteurs du secours
- Capitaine MONTI, en charge de la formation au secourisme au même bureau

##### DIRECTION DES LIBERTES PUBLIQUES ET DES AFFAIRES JURIDIQUES

- Rémi BOURDU, chef du bureau des associations et fondations

#### MINISTERE DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA JEUNESSE – DELEGATION INTERMINISTERIELLE A LA JEUNESSE

- ▪ Éric BERGEAULT, référent national pour les rassemblements festifs organisés par les jeunes
- ▪ Maud JERBER, direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative

#### FEDERATION NATIONALE DES SAPEURS-POMPIERS DE FRANCE – FNSPF

- Docteur Patrick HERTGEN, vice-président
- Contrôleur général Eric FLORES, vice-président
- Eric HERBE, animateur de la commission technique et pédagogique du SUAP et du secourisme
- Olivier RIOU, directeur juridique

### ASSOCIATIONS NATIONALES

#### CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION CIVILE - CNPC

- Michèle MERLI, préfète (h), présidente du CNPC
- Général (CR) Joël PRIEUR, président de la commission « secourisme » du CNPC

#### FEDERATION NATIONALE DE LA PROTECTION CIVILE (FNPC)

- Hervé BIDAULT de l'ISLE, secrétaire général et directeur général de la PC Paris-Seine
- François-Xavier VOLOT-DELAUNAY, coordonnateur national opérations
- Pierre de VILLOUTREYS, PC Paris-Seine
- Pierre-Emmanuel RANSON, PC Paris-Seine

#### UNASS (SECOURISTES DE LA POSTE ET FRANCE TELECOM)

- Jean-Luc BUCCINO, président national

#### ORDRE DE MALTE FRANCE

- Nathale LE DOUSSAL, direction des activités de secours et soutien aux populations
- Thomas VIGIER, chargé de mission pour la gestion des opérations de secours

## **ECHELONS TERRITORIAUX**

### **PREFECTURE DE POLICE DE PARIS**

#### **SECRETARIAT GENERALE DE LA ZONE DE DEFENSE ET DE SECURITE**

- Colonel Gilles MALIE, chef d'état-major
- Léopold GRAMAIZE, chef du bureau des associations de sécurité civile
- Véronique BOBINET, adjointe au chef du bureau des associations de sécurité civile

### **Département des Alpes-Maritimes**

- Bernard GONZALEZ, préfet des Alpes-Maritimes
- Elisabeth MERCIER, directrice des sécurités
- Carole PESIN, cheffe du pôle Grands rassemblements et manifestations sportives
- Jérôme BORDY, chef du bureau de la planification et de la gestion de crise, préfecture, SIDPC
- Manon GHIGO, bureau de la planification et de la gestion de crise
- Colonel Jimmy GAUBERT, directeur adjoint du SDIS 06
- Maxime TABOURET, directeur départemental, Croix-Rouge 06
- Lieutenant Pierre BINAUD, président de l'UDSP 06
- Didier HEUBERT, président de l'Unité ambulancière de sécurité civile (UASC)
- Jérémy CRUNCHANT, directeur général de l'ADPC 06

### **DEPARTEMENT DE LA CHARENTE**

- Lionel LAGARDE, directeur de cabinet du préfet
- Thérèse BACLE, cheffe du SIDPC
- Florent CHAUVIN, chargé de la gestion des associations agréées au SIDPC
- Jean-Claude TERRADE, président du comité départemental de la FFSS
- Éric COGULET, représentant l'Union départementale des premiers secours (ANPS)
- Bernard POVEREAU, président de la délégation départementale de la Croix Rouge
- Sandrine GAUDIN, chargée des DPS à la délégation de la Croix Rouge
- Serge SAUVET, président de l'Union départementale des sapeurs-pompiers (UDSP 16)
- Christophe VICTOR, responsable des DPS à l'UDSP 16
- Gaël LEPAGE, régisseur de la manifestation « Les Gastronomades »

### **DEPARTEMENT DE SEINE-MARITIME**

- Pierre-André DURAND, préfet de Seine-Maritime et de la région Normandie
- Benoît LEMAIRE, directeur de cabinet du préfet
- Laurent MABIRE, chef du SIRACED-PC, par interim
- Lionel GUERET-LAFERTE, directeur des manifestations publiques à la mairie de Rouen
- Médecin colonel Thierry SENEZ, représentant le président de l'UDSP
- Éric DUFLOS, président de la FFSS 76

### **DEPARTEMENT DE LOIR-ET-CHER**

- Yves ROUSSET, préfet de Loir-et-Cher
- Hélène de KERGARIOU, directrice de cabinet du préfet
- Benoît MARGAT, chef du bureau de la sécurité civile et de l'ordre public à la préfecture
- Lieutenant Cyprien DERACHE, vice-président de l'UDSP 41
- Hervé BOURIT, direction des affaires culturelles de la mairie de Blois
- Philippe SEGUIN, président de l'ADPC 41
- Pierre DUBIN, vice président chargé de l'opérationnel à l'ADPC 41
- Gérald MARCHAND, président de la FFSS 41

**DEPARTEMENT DE L'HERAULT**

- Richard SMITH, directeur de cabinet du préfet de l'Hérault
- Philippe. MOLIERE, adjoint au chef du bureau de la planification et des opérations (cabinet du préfet)
- Contrôleur général Éric FLORES, directeur du SDIS 34
- Officiers de la direction du SDIS 34
- Le président de la délégation départementale de l'Hérault de la Croix-Rouge Française
- Bruno SALLES, président de l'UNASS Hérault-Aude
- Jacques BOISSIER, président de l'association pour la sécurité des sports mécaniques de l'Hérault (ASSM 34)

**AUTRES INTERVENANTS**

**SOCIETES DE MEDICALISATION ET D'ORGANISATION D'EVENEMENTS**

**DOKEVER**

- Bruno BASSET, co-directeur, *chief executive officer*
- Patrick BASSET, co-directeur, directeur médical

**MS2C (MEDICAL SOLUTIONS CARE CONSULTING)**

- Shirley BALLISTRERI, co-gérante
- Amandine DERIGNY, infirmière coordinatrice
- Hugo QUENESSON, logisticien coordinateur