

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET DE L'IMMIGRATION**

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 11 – 095 – 01

LE BÉNÉVOLAT DE SÉCURITÉ CIVILE

*

BILAN ET PLAN D'ACTION

– JANVIER 2012 –

**MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
ET DE L'IMMIGRATION**

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION

N° 11 – 095 – 01

LE BÉNÉVOLAT DE SÉCURITÉ CIVILE
*
BILAN ET PLAN D'ACTION

Rapport présenté par

Philippe SAUZEY

Inspecteur général de l'administration

Valérie PENEAU

Inspectrice générale de l'administration

Maximilien BECQ-GIRAUDON

Inspecteur de l'administration

– JANVIER 2012 –

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	5
INTRODUCTION	9
- I - LE MOUVEMENT BÉNÉVOLE, ACTEUR IMPORTANT DE LA SÉCURITÉ CIVILE	11
- I - 1 - Les trois composantes du mouvement bénévole de sécurité civile : associations agréées, bénévolat « feux » et réserves communales	11
- I - 1 - 1 - <i>Les associations agréées de sécurité civile</i>	11
- I - 1 - 2 - <i>Le bénévolat « feux de forêts »</i>	16
- I - 1 - 3 - <i>Les réserves communales de sécurité civile</i>	18
- I - 2 - Des moyens humains et matériels significatifs, au service de la sécurité civile	20
- I - 2 - 1 - <i>Un mouvement de 200 000 membres, avec un noyau de plus de 70 000 bénévoles opérationnels actifs</i>	20
- I - 2 - 2 - <i>Plus de 200 millions d'euros d'investissement en matériel</i>	22
- I - 3 - Une contribution difficilement remplaçable aux missions de sécurité civile	23
- I - 3 - 1 - <i>Une activité principalement tournée vers la formation au secourisme et les dispositifs prévisionnels de secours</i>	23
- I - 3 - 2 - <i>Un apport annuel à la sécurité civile de plus de 3 millions d'heures/secouriste</i>	25
- I - 3 - 3 - <i>Une indéniabilité contribution à la « résilience » de la société française malgré une mobilisation encore partielle du tissu associatif</i>	26
- II - UN BÉNÉVOLAT DYNAMIQUE MAIS VULNERABLE, FRAGILISÉ PAR LE RELATIF DÉSINTERET DES POUVOIRS PUBLICS	31
- II - 1 - Forces et faiblesses du mouvement bénévole de sécurité civile	31
- II - 1 - 1 - <i>Un mouvement bénévole toujours dynamique</i>	32
- II - 1 - 2 - <i>Un mouvement qui souffre de fragilités internes</i>	33
- II - 1 - 3 - <i>Un mouvement menacé par des risques de dérives</i>	36
- II - 2 - Le relatif désintérêt des pouvoirs publics à l'égard des acteurs associatifs de sécurité civile	37
- II - 2 - 1 - <i>Un mouvement toujours en quête de reconnaissance</i>	38
- II - 2 - 2 - <i>Les conditions d'un dialogue constructif n'existent pas</i>	39
- II - 2 - 3 - <i>La réalité du bénévolat reste largement méconnue des pouvoirs publics</i>	41
- II - 2 - 4 - <i>La pratique de ces dernières années fait ressortir les insuffisances du dispositif réglementaire</i>	42
- II - 2 - 5 - <i>L'absence de doctrine d'emploi satisfaisante et, au total, de politique</i>	44
- III - PROPOSITIONS : UN PLAN D'ACTION POUR LE BÉNÉVOLAT DE SÉCURITÉ CIVILE .	46
- III - 1 - Confirmer la place des bénévoles dans la sécurité civile française	47
- III - 1 - 1 - <i>Réaffirmer l'objectif gouvernemental de diffusion de la culture du secours</i>	47
- III - 1 - 2 - <i>Prendre en compte les bénévoles et leurs organisations dans la préparation aux crises de sécurité civile – et dans le traitement effectif de ces crises</i>	47
- III - 1 - 3 - <i>Veiller à la sérénité des relations entre les acteurs</i>	48
- III - 1 - 4 - <i>Offrir un cadre réaliste pour la participation des bénévoles à des missions internationales</i> ...	49

- III - 2 - Recréer les conditions d'un dialogue institutionnel pour les associations entre elles, et avec les pouvoirs publics.....	49
- III - 3 - Refonder l'agrément de sécurité civile.....	51
- III - 3 - 1 - <i>Simplifier les règles et la gestion de l'agrément</i>	51
- III - 3 - 2 - <i>Renforcer les garanties apportées par l'agrément</i>	52
- III - 4 - Reconnaître, valoriser et soutenir l'engagement bénévole de sécurité civile.....	54
- III - 4 - 1 - <i>Mieux reconnaître l'action des bénévoles</i>	54
- III - 4 - 2 - <i>Mettre davantage en valeur le mouvement bénévole</i>	55
- III - 4 - 3 - <i>Soutenir l'engagement bénévole</i>	55
TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS	57
ANNEXES	60

SYNTHÈSE

Le Ministre de l'Intérieur a commandé, en mai 2011, une analyse de la situation du bénévolat de sécurité civile, avec le double objectif de mieux connaître ce mouvement et de proposer des mesures d'encouragement à l'engagement bénévole.

► **L'administration connaît mal le mouvement bénévole** de sécurité civile, dans sa riche globalité. Les retours des questionnaires adressés aux préfetures et aux associations permettent d'estimer le nombre d'associations et de délégations associatives œuvrant dans le domaine de la sécurité civile à près de **800, représentant plus de 1 000 implantations territoriales**. La plupart d'entre elles (près de 90%) sont liées aux grandes associations agréées au niveau national, ce qui confirme le rôle structurant de ces dernières. Ces associations nationales « têtes de réseau » se caractérisent par leur diversité :

- grandes associations « historiques » (Ordre de Malte, Croix Rouge, Protection civile, Sauvetage en mer), ou structures plus récentes (petites associations à vocation internationale créées au début des années 1970 – Corps mondial secours, Secouristes sans frontières – et nouvelles organisations qui ont vu le jour avec la loi de 2004 de modernisation de la sécurité civile),
- associations généralistes du secourisme ou associations spécialisées (radioamateurs, spéléo-secours, sauveteurs en mer),
- fédérations (Protection civile, radioamateurs, Croix Blanche) ou associations unitaires.

A ce monde associatif, il faut ajouter l'engagement tourné vers la protection de la forêt contre l'incendie : comités communaux du Sud-Est (11 500 bénévoles), associations syndicales autorisées de défense des forêts contre l'incendie (ASA DFCI) du Sud-Ouest (2 500 bénévoles), et les réserves communales de sécurité civile, dont le nombre exact demeure difficile à estimer en raison du faible suivi de la part des services de l'Etat (En 2009, 245 réserves étaient comptabilisées pour un total de 2 100 réservistes).

► **La "photo" du bénévolat de sécurité civile fait apparaître des effectifs et des moyens importants :**

- **un mouvement riche de 200 000 adhérents et soutiens qui comprend un noyau de bénévoles formés, actifs et mobilisables dont l'effectif est estimé à environ 70 000 personnes,**
- des associations équipées de plus de 2200 véhicules spécialisés et plus de 1000 embarcations, qui ont constitué **des stocks de matériels très variés** (groupes électrogènes, lots de secours, pompes, équipements de transmissions, tentes, lits de camp, couvertures,...), représentant un investissement évalué à plus de 200 millions d'euros.

► Si l'activité de ce bénévolat est principalement tournée vers la formation au secourisme et les dispositifs prévisionnels de secours, sa contribution à la « résilience » de la société française est majeure.

- Sur une année, l'apport des bénévoles à la sécurité civile se traduit, outre **une très large part de la formation au secourisme du grand public (au moins 232 000 personnes formées au PSC1 en 2010)**, par la réalisation de **50 000 dispositifs prévisionnels de secours** (145 000 personnes traitées); Au titre de leurs activités opérationnelles de sécurité civile (hors formation au secourisme), ces bénévoles consacrent **plus de 3 millions d'heures à leur engagement opérationnel (2010)**. A raison d'une clef de valorisation de 25 euros par heure (adoptée par la Croix-Rouge pour ses évaluations internes), l'activité de ces bénévoles peut ainsi être valorisée à hauteur de 80 millions d'euros pour l'année 2010. Encore s'agit-il d'une **estimation minimale**, ne tenant pas compte des exercices, du temps nécessaire à la préparation des missions, aux déplacements et aux tâches de gestion associatives.
- Les associations de sécurité civile sont en outre présentes sur l'ensemble du territoire national (métropolitain et outre-mer). Elles ont été mobilisées au cours des 24 derniers mois par la quasi-totalité des préfetures interrogées, en particulier à l'occasion de la campagne de vaccination grippale, des épisodes neigeux (routiers bloqués sur les autoroutes) ou de catastrophes naturelles telles que Xynthia ou Klaus : les associations ont été impliquées dans tous les événements majeurs de sécurité civile survenus ces derniers mois et apparaissent comme des contributeurs majeurs à la résilience de la société française.
- Ce rôle demeure toutefois principalement assumé par les plus importantes d'entre elles (Croix-Rouge, FNPC, etc.), qui présentent des garanties opérationnelles souvent jugées supérieures, tandis que de petites associations, non dépourvues d'expérience opérationnelle, par exemple sur les théâtres de crise internationaux, peinent à faire valoir leur compétence auprès des autorités nationales. Le potentiel associatif pourrait sans doute faire l'objet d'une mobilisation accrue.

► Au-delà des spécificités propres à chacune d'entre elles, **le mouvement associatif de sécurité civile partage les mêmes éléments de force et de vulnérabilité et souffre d'un relatif désintérêt des pouvoirs publics.**

- **La dynamique du mouvement reste forte** : les effectifs ont nettement baissé, depuis une vingtaine d'années, mais **le noyau de bénévoles actifs et mobilisables reste important et semble se stabiliser** ; sauf exceptions, **les secouristes sont jeunes** (entre 30 et 40 ans) ; l'engagement de ces bénévoles est remarquable (en formation, en disponibilité) et **leur motivation demeure fondamentalement altruiste**, marquée par le goût de l'action et la joie de se retrouver en équipe.
- **Les associations éprouvent toutefois des difficultés croissantes à recruter et surtout à « fidéliser » leurs jeunes adhérents** qui y passent, le plus souvent, quelques années actives avant d'être happés par les obligations professionnelles et familiales ; parallèlement, **les grandes associations peinent à renouveler et à rajeunir leur encadrement.**

- **Les associations souffrent par ailleurs d'une gouvernance fragile, quand elle n'est pas déficiente**, tant en matière de gestion administrative et budgétaire, de fonctionnement démocratique que de contrôle interne, au risque d'affecter la portée de la garantie opérationnelle liée à l'agrément voire la pérennité même des structures.
 - On doit également évoquer, dans un contexte passionnel et souvent conflictuel, la **menace d'une évolution non maîtrisée du paysage associatif de sécurité civile, et des risques de dérives mercantiles** (en matière de formation mais également de dispositifs de secours) qui pourraient éloigner ce bénévolat de sa déontologie et de ses objectifs.
 - Malgré les espoirs suscités par la loi de 2004, les associations de sécurité civile et leurs membres **n'ont toujours pas obtenu de la part de la puissance publique la reconnaissance légitime à laquelle ils aspirent**. Les bénévoles expriment tous le sentiment, qu'il faut entendre, qu'on les néglige en temps normal et qu'on use de leurs associations –sans trop de ménagement- en période de crise.
 - Faute d'interlocuteur côté Etat, et d'espace de représentation des associations, les **conditions d'un dialogue constructif n'existent pas**, alors même que les sujets sont nombreux (cahier des charges de l'agrément, relations avec les sapeurs-pompiers et le SAMU, conditions d'intégration dans les dispositifs de sécurité civile...).
 - **Le secteur associatif de sécurité civile reste, de fait, méconnu des pouvoirs publics**, que ce soit au niveau central, qui ne dispose d'aucune base de données actualisée, ou, dans une moindre mesure, au niveau local, départemental et surtout zonal.
 - **Le dispositif réglementaire existant manque de cohérence** et de ligne directrice, marqué par la coexistence de deux dispositifs distincts d'agrément, et, s'agissant plus particulièrement de l'agrément de sécurité civile par une faiblesse de conception et de gestion, qui en affecte l'utilité et la pertinence.
 - **Il n'y a pas de doctrine d'emploi réellement satisfaisante** pour les bénévoles de sécurité civile, leur intervention en situation perturbée étant laissée à l'initiative locale, pour un résultat très variable.
- Dans ce contexte, **les propositions** pratiques s'articulent autour de quatre orientations :
- **confirmer la place des bénévoles dans la sécurité civile française** (mesures pour leur emploi effectif, notamment en soutien aux populations, mais aussi sur des missions particulières, en métropole et à l'étranger ; mesures pour la diffusion du secourisme),
 - **recréer les conditions d'un dialogue institutionnel serein pour les associations entre elles, et avec les pouvoirs publics** (un interlocuteur de haut niveau pour le mouvement bénévole ; un espace de représentation, de dialogue et de réflexion),

- **refonder l'agrément de sécurité civile** (mesures de simplification de la procédure – durée, lien systématique avec la disponibilité pour le temps de crise, agrément des seules structures nationales, etc. – et, surtout, recherche de garanties opérationnelles et de gestion, à travers un dispositif de contrôle interne ou avec l'affiliation à une association partenaire ; élaboration d'une charte déontologique),
- **reconnaitre, valoriser et soutenir l'engagement bénévole de sécurité civile** (mesures relatives aux témoignages de reconnaissance, au lien avec le milieu professionnel, à la communication, à la protection juridique, au régime fiscal).



INTRODUCTION

En affirmant que « *la sécurité civile est l'affaire de tous* », le législateur de 2004 a donné une orientation de long terme à cette mission dont le pilotage relève du ministère de l'Intérieur.

La sécurité civile est, il faut le rappeler d'emblée, fondée sur l'action de services publics essentiels – au premier rang desquels les sapeurs-pompiers et les moyens nationaux du ministère. Mais elle doit aussi « irriguer » la société pour la rendre plus « résiliente ». **Les bénévoles et leurs associations constituent une des expressions les plus emblématiques de ce principe et la loi du 13 août 2004 leur accorde une reconnaissance publique, à travers l'agrément de sécurité civile** accordé par l'Etat aux associations qui « *ont la sécurité civile dans leur objet* ».

En procédant au contrôle d'une dizaine d'associations agréées¹, comme la loi de 2004 le prévoit, l'Inspection générale de l'administration a présenté autant de tableaux, approfondis mais particuliers, de ces organismes qui ont leur personnalité et leur histoire. Aussi, **il est apparu utile de dépasser les contrôles ponctuels pour prendre une vue d'ensemble du mouvement bénévole de sécurité civile**, au-delà même de l'agrément, et de mesurer sa consistance réelle, d'apprécier sa « dynamique », d'identifier ses forces et ses faiblesses et, au total, d'évaluer son importance pour la sécurité civile et pour la société française d'aujourd'hui.

Le Ministre de l'Intérieur a chargé l'IGA de cette analyse d'ensemble, en y ajoutant la commande d'un plan d'action pour soutenir l'engagement bénévole de sécurité civile. Tel est l'objet de la **lettre de mission du 23 mai 2011**².

Dans cette perspective, on **a, d'abord, procédé à une consultation**³ **des différents acteurs du bénévolat de sécurité civile, qui ont été réunis, à trois reprises, au ministère, pour des échanges libres et ouverts** portant notamment sur la connaissance et la reconnaissance du bénévolat, sur l'agrément de sécurité civile, et sur la formation des bénévoles. Ces tables rondes ont été poursuivies à l'occasion de contacts particuliers avec une dizaine d'associations, auprès de leur siège national et en province⁴. On doit signaler non seulement que les responsables associatifs se sont prêtés de bonne grâce à ces discussions, mais combien ils ont manifesté leur satisfaction d'être réunis et de s'exprimer sur leurs préoccupations. L'approche du mouvement bénévole a été complétée par un questionnaire⁵ destiné à consolider les informations relatives aux effectifs, aux activités, aux moyens.

¹ Notamment la Protection civile, les radioamateurs au service de la sécurité civile, deux associations à vocation internationale, les secouristes de La Poste et des télécoms, plusieurs associations généralistes du secourisme.

² Cf. Annexe I – Lettre de mission du 23 mai 2011.

³Cf. Annexe II – Comptes rendus des tables rondes.

⁴ Cf. Annexe III – Liste des personnes rencontrées, notamment à l'échelon de la zone de défense et du département.

⁵ Cf. Annexe IV – Questionnaires adressés aux associations et aux préfetures.

On a, en second lieu, pris l'attache **des administrations** qui peuvent être concernées, à un titre ou à un autre, par le bénévolat et par les associations : direction générale de la sécurité civile (DGSCGC) et direction juridique du ministère (DLPAJ), ainsi que, relevant d'autres départements ministériels, les services en charge de la vie associative, du service national, de la santé (secourisme), des affaires scolaires, des interventions humanitaires internationales (Affaires étrangères) et encore de la législation fiscale.

Enfin, on a rencontré diverses personnalités qualifiées pour mieux appréhender et cerner les problématiques du bénévolat en France.

Il faut dire, dès à présent, l'importance du mouvement bénévole de sécurité civile. On retiendra, en effet, qu'il regroupe de l'ordre de 200 000 membres, sympathisants et cotisants, avec un « noyau » opérationnel et actif d'environ 70 000 personnels, ce qui demeure considérable, en dépit d'une indiscutable décroissance sur le moyen terme. Les équipements réunis par les associations représentent un stock de matériels de secours/soutien non négligeable, et un effort financier qui se mesure en **centaines de millions d'Euros**. De même, l'activité des bénévoles – qu'il s'agisse de la formation au secourisme, réalisée en majeure partie par les associations de sécurité civile, ou des dispositifs de secours et autres interventions opérationnelles de secours ou d'appui aux populations – se mesure en **millions d'heures** données, chaque année, au profit de la mission générale de sécurité civile.

Pour autant, ce mouvement n'est pas exempt de faiblesses, il est traversé de conflits, il peut connaître des dérives – tous facteurs qui militent pour un certain encadrement par l'Etat, que les associations appellent d'ailleurs, le plus souvent, de leurs vœux. **Ce monde de passionnés vaut d'être pris en considération et sans doute d'être mieux fédéré.**

On présentera les résultats de la présente mission en reprenant successivement chacun des thèmes fixés par la commande du Ministre :

- la description de la consistance de ce bénévolat : un acteur important de la sécurité civile (I),
- les problématiques d'actualité du mouvement : un bénévolat dynamique, mais vulnérable, fragilisé par le désintérêt persistant des pouvoirs publics (II),
- enfin, les propositions : un plan d'action pour le bénévolat de sécurité civile (III).



- I -
LE MOUVEMENT BÉNÉVOLE,
ACTEUR IMPORTANT DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Une analyse du bénévolat de sécurité civile doit, d'abord, se fonder sur une mesure, aussi précise que possible, de la consistance de ce mouvement – des éléments synthétiques qui font aujourd'hui assez largement défaut. On s'est ainsi attaché à identifier les principaux acteurs de ce bénévolat (I - 1), à évaluer leurs moyens humains et matériels (I - 2), avant d'analyser leur activité opérationnelle et leur apport face aux crises de sécurité civile (I - 3).



- I - 1 - LES TROIS COMPOSANTES
DU MOUVEMENT BÉNÉVOLE DE SÉCURITÉ CIVILE :
ASSOCIATIONS AGRÉÉES, BÉNÉVOLAT « FEUX » ET RÉSERVES COMMUNALES

Incarnation du réflexe altruiste qui porte l'homme à secourir son prochain, en situation de détresse, le bénévolat de sécurité civile est issu des associations de « *sauveteurs volontaires* » qui apparaissent dans la seconde moitié du XIX^{ème} siècle (la Croix Rouge est fondée en 1864, la Croix Blanche en 1892) et qui comptent parmi les acteurs les plus anciens du mouvement associatif. Cette tradition se renforce avec le concours apporté par les bénévoles aux services infirmiers militaires, en particulier pendant la première guerre mondiale. L'activité de ce mouvement, marquée dès l'origine par le souci permanent de perfectionnement des techniques de secourisme, ne peut échapper, à la fin du XX^{ème} siècle, à un encadrement progressif par les pouvoirs publics. Aujourd'hui, le courant bénévole qui œuvre dans le domaine de la sécurité civile comprend trois composantes essentielles, d'importance inégale :

- les associations agréées de sécurité civile (I - 1 - 1),
- le bénévolat « feux de forêts » (I - 1 - 2),
- les réserves communales de sécurité civile (I - 1 - 3).

- I - 1 - 1 - Les associations agréées de sécurité civile

Le recours à l'**agrément administratif**, amorcé en 1992 pour la formation aux gestes de premier secours, est consacré par la **loi du 13 août 2004** qui met en place un dispositif similaire pour les activités opérationnelles. Ce texte constitue une étape majeure en ce qu'il **consacre la place des « associations ayant la sécurité civile dans leur objet social »⁶ au sein du dispositif national de sécurité civile**. Il institue un agrément⁷ réservant aux associations qui peuvent s'en prévaloir la possibilité de concourir aux diverses missions de sécurité civile

⁶ Art 2. de la loi du 13 août 2004.

⁷ Cf Annexe V - Présentation de l'agrément de sécurité civile.

(opérations de secours, dispositifs de sécurité civile dans le cadre de rassemblements, missions à l'étranger).

Cet agrément se décline :

- autour de **quatre types de missions**⁸ : A – opérations de secours ; B – soutien aux populations sinistrées ; C – encadrement des bénévoles lors des actions de soutien aux populations sinistrées ; D – dispositifs prévisionnels de secours. Chaque association détermine les missions pour lesquelles elle souhaite être agréée,
- selon **quatre échelons territoriaux**, en fonction du champ d'intervention de l'association. L'agrément départemental est instruit et délivré par le préfet de département. Les agréments interdépartementaux (associations disposant d'implantations dans 2 à 20 départements contigus), nationaux (associations disposant d'une présence dans plus de 20 départements) et internationaux (ouvrant la possibilité de participer aux opérations de secours engagées par l'Etat, à l'étranger) relèvent de la responsabilité du Ministre de l'Intérieur et sont directement instruits et gérés par la DGSCGC.

Le « paysage associatif » qui se dégage rassemble **plus de 800⁹ associations ou délégations départementales représentant plus d'un millier d'implantations géographiques¹⁰**. La majorité de ces associations (près de 90%) constituent des antennes locales des associations nationales et leur activité est couverte, dans la plupart des cas, par l'agrément national de ces dernières. **Ces résultats confirment les associations agréées au niveau national dans leur rôle d'acteurs structurants de la scène associative de la sécurité civile.**

► **A ce jour, 21 associations disposent d'un agrément ministériel** de sécurité civile (à vocation nationale ou internationale – cf. liste en Annexe VI). Ces associations présentent des caractéristiques diverses, tant du point de vue de leur ancienneté, de leur forme juridique ou de leur profil de compétence :

- **à côté des associations les plus anciennes** (Croix Rouge, Croix Blanche, Œuvres hospitalières françaises de l'Ordre de Malte), **une nouvelle catégorie d'acteurs s'est constituée au cours des « trente glorieuses »**, tels que le Secours Catholique (1946) ou encore la Fédération Nationale de Protection Civile (1965) et la Société Nationale de Sauvetage en Mer (1967), qui ont fédéré des entités locales et plus anciennes¹¹. C'est à

⁸ Circulaire du ministre de l'Intérieur du 12 mai 2006 relative à la procédure d'agrément de sécurité civile au bénéfice des associations.

⁹ Cette estimation se fonde sur les résultats des questionnaires : les données préfectorales permettent d'identifier 655 associations/délégations, avec un taux de réponse de 80%. Les associations disposant d'un agrément national de sécurité civile comptent pour leur part 760 implantations, mais sans compter les associations internationales et celles agréées au seul niveau départemental. Au regard de ces données croisées, le chiffre de 800 apparaît comme une estimation cohérente.

¹⁰ Certaines associations départementales regroupent plusieurs délégations ou implantations locales.

¹¹ La SNSM est par exemple issue de la réunion de la société centrale de sauvetage des naufragés (1865) et des hospitaliers sauveteurs bretons (1873).

cette époque que se précisent les grandes lignes du paysage associatif de sécurité civile tel qu'il se présente aujourd'hui.

A partir des années 1970, l'émergence du mouvement des ONG s'est traduite, dans le champ de la sécurité civile, par la création d'associations à vocation internationale comme le Corps Mondial de Secours (1972) ou Secouristes Sans Frontières (1978), avant une seconde vague suivant de près la chute du mur de Berlin (Pompiers sans Frontières et Elisa Hélicoptère, en 1991).

Enfin, les années 2000 voient l'apparition d'une nouvelle génération de fédérations nationales, encore jeunes et de taille réduite, qui semblent être le signe d'une certaine recomposition du tissu associatif au niveau local : Centre Français de Secourisme (2002¹²), Fédération UMPSA (2003, agrément retiré en 2009), Association Française des Premiers Secours (2007, agrément retiré en 2011),

- **ces associations ont des structures diverses.** Les organismes à vocation internationale, dont l'activité principale consiste en la projection d'équipes sur des théâtres éloignés, disposent d'une présence métropolitaine réduite, le plus souvent, à une ou quelques implantations et privilégient une forme juridique unitaire. Les autres associations disposent pour la plupart d'un réseau d'antennes locales plus ou moins étendu. Elles adoptent selon les cas une forme de fédération d'associations locales (FNPC, FNRASEC), une structure centralisée, avec forme juridique unitaire et délégations locales (Croix-Rouge française, œuvre hospitalière française de l'ordre de Malte), voire une forme mixte (Centre Français de Secourisme, Croix Blanche),
- **elles présentent enfin des profils d'activité variés.** La plupart d'entre elles peuvent être qualifiées d'**acteurs « généralistes »** : leurs équipes de secouristes ont vocation à intervenir sur l'ensemble du spectre des missions de sécurité civile. Ces acteurs généralistes, à l'image de la Croix-Rouge française et de la FNPC, sont les plus nombreux et les mieux dotés en effectifs et en moyens. Ils assurent, pour les plus importants d'entre eux, une bonne couverture du territoire à travers leur réseau d'antennes locales. Ces associations disposent, par ailleurs, d'un agrément national de formation aux premiers secours et développent une activité dans ce domaine. Leur caractère généraliste ne les empêche pas de présenter des spécificités ou des compétences particulières en lien avec leur identité et leur histoire, à l'image de la Fédération française de sauvetage et de secourisme, dans le domaine sportif, de la Protection civile de Paris en matière de secours nautique, ou encore du lien historique entre l'UNASS et les entreprises La Poste et France Télécom.

D'autres acteurs ont développé une forte spécialisation. A titre d'exemple, les associations à vocation internationale se caractérisent par des équipes de taille réduite (moins de 100 bénévoles), mais disposant d'un savoir-faire et de matériels adaptés à l'intervention sur théâtre de catastrophe (matériel de recherche de victimes et de déblaiement). Sur le champ national, certaines associations spécialisées font figure d'acteurs incontournables, à l'exemple de la FNRASEC dans le domaine des

¹² L'association parisienne dont le CFS actuel a pris la suite existe depuis 1979, mais elle n'a pris sa forme actuelle de fédération à vocation nationale qu'en 2002.

transmissions, de Spéléo Secours en matière de secours souterrain ou encore de la SNSM en matière de secours en mer.

Les associations agréées au niveau national, en fonction de leur profil d'activité :

Catégorie	Association
Associations à vocation généraliste	Association Nationale des Premiers Secours (ANPS)
	Centre Français du Secourisme (CFS)
	Croix-Rouge Française
	Fédération des Unités Mobiles de Premier Secours et Assistance (FUMPSA)
	Fédération Française des Secouristes Croix-Blanche
	Fédération Française du Sauvetage et du Secourisme (FFSS)
	Fédération Nationale de la Protection Civile (FNPC)
	Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France (FNSPF)
	Œuvres Hospitalières Françaises de l'Ordre de Malte
	Union Nationale des Associations des Secouristes et Sauveteurs (UNASS)
Unité Mobile de Premier Secours et d'Assistance de l'Essonne (UMPS91)	
Associations à vocation internationale	Corps Mondial de Secours
	Elisa Médicoptère
	Pompiers de l'Urgence Internationale
	Pompiers Sans Frontières
	Secouristes Sans Frontières
Associations spécialisées	Fédération Nationale des Radioamateurs au service de la Sécurité Civile (FNRASEC)
	Société Nationale de Sauvetage en Mer (SNSM)
	Spéléo Secours Français (Fédération Française de Spéléologie)
Acteurs spécifiques	Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE)
	Secours Catholique

Certains acteurs enfin ne rentrent dans aucune des catégories précitées. Ils constituent autant de **cas particuliers qui illustrent l'élargissement du champ de la sécurité civile au delà du domaine du secourisme**. Ainsi, le Secours Catholique n'a pas à proprement parler d'activité de secourisme, mais n'en constitue pas moins, pour beaucoup de préfectures, un partenaire privilégié du traitement de la crise, pour l'accompagnement des populations (hébergement, fournitures d'urgence, appui psychologique et juridique, etc.). Le Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE) se concentre pour sa part sur ses activités de recherche scientifique en matière de catastrophes maritimes (marées noires) et pourvoit un appui en termes de conseil technique et scientifique¹³. Dans le champ des associations agréées, la Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France (FNSPF) occupe également une place à part. Adossée à la première organisation de secours du pays, elle se situe à la jonction entre bénévolat et volontariat.

► **Les associations interdépartementales et locales.**

L'agrément interdépartemental demeure peu utilisé. Il offre à une association qui ne répondrait pas aux critères de l'agrément national la faculté d'agir sur une zone comprenant

¹³ L'activité du CEDRE ne repose pas sur le bénévolat, mais sur le salariat (50 ETP en 2010) (Source : rapport d'activité 2010).

plusieurs départements contigus. Deux associations, titulaires d'un agrément international, ont sollicité l'agrément interdépartemental, obtenant la possibilité d'agir sur le territoire : le CEDRE et Elisa Hélicoptère. L'Association méditerranéenne de secours et aide-radio – groupe de secours et transmission (AMSAR – GST) a obtenu cet agrément en juillet 2010.

S'agissant des agréments départementaux gérés par les préfetures, les retours des questionnaires adressés aux SIDPC et SIRACEDPC font ressortir le fait que la plupart des associations locales connues des services préfectoraux sont rattachées à une structure nationale. **Une quarantaine d'associations locales indépendantes** œuvrant dans le domaine du secourisme a été identifiée, soit moins de 7% de l'ensemble des associations recensées, pour un effectif cumulé inférieur à 1 200¹⁴. Ces associations indépendantes demeurent très minoritaires au regard de l'importance globale du mouvement associatif. Pour la plupart, leur activité se concentre sur la tenue de dispositifs prévisionnels de secours (DPS) et leurs effectifs s'élèvent en moyenne à une quarantaine de membres. Certaines participent toutefois aux actions de secours engagées par les pouvoirs publics et peuvent constituer un appui précieux, correspondant à une spécificité locale, par exemple en milieu montagneux.

Exemples d'associations départementales non rattachées à des structures nationales

■ **L'Association pour la Participation à la Sécurité et à la Défense Civiles de Gironde (APSDC 33)** est composée de réservistes de l'Armée (7 bénévoles), sans formation ni matériel de secourisme particuliers. Ils assistent occasionnellement le SIDPC en cas de crise, par exemple en prenant en charge le standard téléphonique et l'information des populations.

■ **L'association Radio Sécurité Oisans Ecrins** (20 bénévoles), agréée par le préfet des Hautes-Alpes par arrêté en date du 12 mai 2009, est une structure jugée essentielle par les services préfectoraux à la collecte et à la diffusion des alertes en milieu montagneux. Le réseau de sécurité constitué par les gardiens de refuge s'appuie notamment sur leurs services pour échanger des informations et apporter leur collaboration aux unités spécialisées de secours en montagne lors du déclenchement d'un plan de secours.

■ **L'association des Maîtres-chiens d'Avalanche des Hautes-Alpes** (22 binômes), agréée par le préfet des Hautes-Alpes par arrêté en date du 24 décembre 2010, est systématiquement mobilisée en cas d'opérations de recherches de blessés en avalanche, en tant que collaborateurs occasionnels du service public. Malgré des effectifs réduits, son implication est jugée précieuse par les services préfectoraux.

► **D'autres associations**, hors du domaine de la sécurité civile, sont susceptibles de jouer un rôle dans le traitement des crises.

Dans le cadre du questionnaire qui leur a été adressé, les préfetures étaient invitées à identifier de tels acteurs. **Une trentaine d'associations** ont été identifiées, œuvrant principalement dans les domaines de l'environnement et de l'assistance aux victimes (assistance matérielle, psychologique ou encore juridique). Bien que ces cas de figure demeurent limités, **quelques associations, inconnues ou peu connues jusqu'alors de la scène de la sécurité civile, méritent sans doute d'être intégrées au dispositif public de réponse aux crises, et parfois même en font spontanément la proposition**, à l'instar de la Fédération Française de la Citizen Band Libre.

¹⁴ La mission n'inclut pas dans ce chiffre les effectifs des comités communaux Feux de forêt, dont certaines associations départementales disposent d'un agrément départemental de sécurité civile, mais qui constituent un cas particulier traité ci-après au titre du bénévolat « feux de forêt ».

- I - 1 - 2 - Le bénévolat « feux de forêts »

Au côté des associations agréées de sécurité civile, **le bénévolat « feux de forêts » constitue un élément fondateur et historique de la sécurité civile en France. Indiscutablement ancré dans la réalité opérationnelle de ses territoires d'implantation, ce bénévolat tend aujourd'hui à se diversifier et à être mobilisé sur d'autres risques.** Il regroupe deux composantes principales : les Comités communaux du Sud-Est et les Associations syndicales du Sud-Ouest.

► **Liés à l'histoire de la protection de la forêt méditerranéenne, les Comités Communaux Feux de Forêts (CCFF)** constituent, à bien des égards, les précurseurs des réserves communales de sécurité civile (cf. infra). Au contraire de ces dernières, ils n'ont pas de fondement législatif, mais ont été créés à l'initiative des collectivités territoriales et prennent presque toujours la forme de **services municipaux sans personnalité juridique**. Les premiers CCFF ont été constitués au cours des années 1970 et leur activité a par la suite été encadrée par la « *circulaire Deferre* » du 16 avril 1984¹⁵, complétée par la note du 4 mars 1996, du préfet de la région Provence Alpes Côte d'Azur¹⁶. A ce jour, **la zone Sud compte 411 comités communaux feux de forêt rassemblant 11 575 bénévoles.**

Comités Communaux Feux de Forêt en zone Sud

Département	Nombre de communes concernées	Effectifs
2A	3	28
2B	9	62
06	37	400
11	32	725
13	82	3 500
34	38	800
66	1	10
83	142	4 900
84	67	1 150
Total	411	11 575

source : EMZ Sud

Les missions des CCFF sont initialement la prévention (information du public, surveillance des massifs) et certaines formes d'appui à la lutte contre l'incendie (vérification des équipements, guidage, participation au soutien logistique). Si le volet prévention demeure la principale activité des CCFF, la circulaire du 16 avril 1984 leur ouvre la possibilité d'intervenir sur les feux naissants et leur reconnaît, à cette fin, la possibilité de se doter de matériels d'intervention légers. Cette évolution a posé le problème de leur articulation avec les sapeurs pompiers. Bien que la circulaire précise que les membres des comités demeurent des auxiliaires des services de secours et ne doivent pas être chargés, à titre principal, du sauvetage des biens et des personnes, la distinction entre les interventions limitées sur feux naissants et les interventions du ressort exclusif des SDIS est parfois malaisée et peut occasionner une cohabitation difficile entre ces deux acteurs. Il n'en reste

¹⁵ Circulaire n°84-110 du ministre de l'intérieur et de la décentralisation du 16 avril 1984 relative à la protection de la forêt contre l'incendie et au développement des comités communaux feux de forêt.

¹⁶ Circulaire préfectorale 850 du 4 mars 1996 relative aux comités communaux feux de forêt.

pas moins que les CCFF jouent aujourd’hui un rôle important dans le dispositif de surveillance des massifs forestiers, notamment dans les départements disposants d’effectifs réduits de forestiers sapeurs et d’auxiliaires de protection de la forêt méditerranéenne (à l’exemple de l’Aude).

Ce dispositif fait l’objet d’une bonne appropriation de la part des communes, à telle enseigne que beaucoup d’entre elles ne souhaitent pas transformer leur CCFF en réserves communales de sécurité civile, alors que l’Etat les y incite. **Des associations départementales des comités communaux assurent une certaine coordination et leur représentation auprès des pouvoirs publics** et des autres intervenants de la protection de la forêt. Plusieurs d’entre elles ont obtenu l’agrément départemental de sécurité civile (Aude, Bouches-du-Rhône, Hérault).

Bénéficiant d’un soutien financier et politique fort (en particulier de la part de conseils généraux), quoiqu’inégal selon les départements, **les CCFF peuvent apporter un concours dans nombre de situations perturbées** : leurs véhicules tout-terrains sont appréciés en cas de chutes de neige (Bouches-du-Rhône), des « contingents » des CCFF du Vaucluse sont intervenus au profit de communes du Var touchées par les inondations de novembre 2011.

► **Dans la grande région sylvicole du Sud-Ouest¹⁷**, soumise à un fort risque d’incendie forestier, les bénévoles sont impliqués dans la protection des massifs, à travers **les associations syndicales autorisées de défense des forêts contre l’incendie – ASA DFCI**. **La région Aquitaine compte aujourd’hui 241 de ces associations, rassemblant 2 500 bénévoles.**

Les ASA DFCI reposent principalement sur **la contribution des propriétaires forestiers¹⁸**. Les premières associations ont été formées dès les années 1920 et leur constitution a été rendue obligatoire sur l’ensemble des Landes de Gascogne par l’ordonnance du 28 avril 1945. Elles relèvent du régime fixé par l’ordonnance du 1^{er} juillet 2004 relative aux associations syndicales de propriétaires.

Les missions de ces associations sont essentiellement tournées vers la prévention, en particulier à travers la création et l’entretien d’ouvrages de défense contre l’incendie : pistes forestières, points d’eau, ponts et fossés de drainage. Les ASA DFCI peuvent aussi jouer un rôle de conseil et de guide auprès des services de secours, en situation opérationnelle (par exemple, désignation de conseillers techniques, auprès des maires). Les bénévoles peuvent également participer à des reconnaissances de terrain, comme ce fut le cas après la tempête Klaus de 1999.

Les ASA DFCI constituent aujourd’hui une pièce essentielle et indiscutée du dispositif de prévention et de protection contre l’incendie, qui a contribué de façon décisive à éradiquer les grands sinistres qui ont ravagé le massif dans les années 1950. Malgré des difficultés initiales, **des relations de complémentarité ont été nouées entre les bénévoles et**

¹⁷ La filière « forêt-bois » en région Aquitaine représente 29% de la production forestière nationale et dégage un chiffre d’affaire annuel de 2,6 milliards d’euros (2007).

¹⁸ Environ 60 000 propriétaires forestiers s’acquittent d’une contribution de 2,3 € par hectare et par an, pour un total de 2,7 millions d’euros annuels.

les SDIS, grâce à des interactions fréquentes (en Gironde, les sapeurs-pompiers sont systématiquement conviés aux assemblées générales des ASA et offrent une formation aux conseillers techniques DFCI) ou l'élaboration d'outils collaboratifs (système d'information géographique commun ayant permis une harmonisation de la typologie des voies forestières).

- I - 1 - 3 - Les réserves communales de sécurité civile

En créant les réserves communales de sécurité civile, la loi du 13 août 2004¹⁹ a ouvert aux collectivités territoriales la possibilité de constituer une force d'appoint aux services de secours à la disposition des maires, dans l'exercice de leurs missions de sécurité civile. Ces réserves communales de sécurité civile sont exclusivement composées de personnes bénévoles s'engageant par contrat pour une durée renouvelable de un à cinq ans. Placées sous l'autorité du maire, elles peuvent assumer un large spectre de missions, à savoir « *participer au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités* », voire « *contribuer à la préparation de la population face au risque* ». Hormis ce dernier cas, leur rôle demeure toutefois ponctuel et circonscrit aux cas de crise, à savoir les « *événements excédant [les] moyens habituels* » des services concourant à la sécurité civile et les « *situations particulières* ».

Ces réserves communales de sécurité civile ont vocation à s'intégrer dans les plans communaux de sauvegarde (PCS) prévus par la loi du 13 août 2004. Ces derniers constituent en effet le maillon local de la planification en matière de sécurité civile : ils précisent les mesures de protection et d'accompagnement de la population, en définissent les modalités de mise en œuvre et recensent les moyens disponibles. Les communes soumises à un risque élevé²⁰ ont l'obligation de se doter d'un tel outil. Comme le relèvent les services préfectoraux, l'élaboration du plan communal de sauvegarde constitue une occasion privilégiée de sensibiliser les maires à l'intérêt d'une réserve de sécurité civile.

Tandis que **la Fédération Nationale des Sapeurs-pompiers a exprimé dès l'origine des critiques** sur ce dispositif, en raison du risque de confusion des rôles entre les différents acteurs du secours qu'il peut susciter, celui-ci connaît un succès limité, comme le met en exergue un rapport d'information du Sénat de décembre 2010²¹. **Selon les derniers chiffres connus, 245 réserves communales étaient recensées en 2009, comprenant 2 109 réservistes**, soit un effectif faible au regard des 10 000 communes concernées par le PCS. Le développement des réserves communales se heurte à des difficultés. Certaines préfectures font état du manque de sensibilisation des maires aux enjeux de sécurité civile. Des communes ne sont pas en mesure de communiquer un nombre fiable de réservistes, ce dont on peut déduire que la procédure, prévue par la loi, de signature d'un contrat d'engagement

¹⁹ Articles 30 à 34 de la loi précitée, dont les dispositions sont codifiées aux articles L 1424-8-1 à L 1424-8-8 du code général des collectivités territoriales.

²⁰ A savoir, aux termes de l'article 13 de la loi du 13 août 2004, les communes dotées d'un plan de prévention de risques naturels ou comprises dans le périmètre d'un plan particulier d'intervention, dont le nombre s'élève à plus de 10 500.

²¹ Rapport d'information de la Commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat n°174 sur l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure, par M. Michel Boutant et Mme Joëlle Garriaud-Maylam, Sénateurs, 14 décembre 2010.

entre l'autorité de gestion et le réserviste ne semble pas partout respectée. Cette procédure elle-même suscite les réticences de réservistes potentiels qui donnent leur accord verbal mais hésitent à s'engager contractuellement.

Les résultats du questionnaire adressé aux préfetures ne permettent pas de produire une réévaluation fiable de ces données. Les services font état de 338 réserves créées et 18 en cours de constitution, pour un total de 2 017 réservistes, mais, dans 73% des cas, l'effectif n'est pas renseigné, soit que la préfecture ne dispose pas de cette information, soit que la commune soit dans l'incapacité de la transmettre, soit enfin que la réserve communale, bien qu'ayant une existence juridique, ne soit pas opérationnelle.

Ces résultats mettent à tout le moins à jour les difficultés des services préfectoraux à disposer de données actualisées sur les réserves. Cette carence tient notamment à l'absence d'information systématique des SIDPC, lors de la création d'une réserve (soit par information directe de la commune, soit par transmission de l'arrêté de création par le service du contrôle de légalité). Le fait que certaines préfetures aient saisi l'occasion du questionnaire adressé par la mission pour procéder à une enquête auprès des communes de leur département apparaît à cet égard révélateur. Comme la mission a pu le constater à l'occasion de ses déplacements, il n'est pas certain que les services préfectoraux aient connaissance de l'ensemble des réserves communales. Aussi, les chiffres obtenus à partir des questionnaires doivent-ils être considérés comme des évaluations basses. En dépit du caractère parcellaire de ces informations, quatre observations peuvent être formulées :

- l'implantation des réserves communales apparaît très disparate : les départements du Tarn (111) et du Var (49) comptent ainsi pour 47% des réserves recensées,
- les dates de création, lorsqu'elles ont été communiquées, sont réparties de manière relativement équilibrée dans le temps (de 2005 pour les plus anciennes, jusqu'à 2011),
- les missions assignées à ces réserves demeurent le plus souvent définies en termes généraux, reprenant la formulation de l'article 30 de la loi du 13 août 2004. Dans quelques cas, les missions témoignent d'une réflexion sur les besoins spécifiques de la commune, qu'il s'agisse, par exemple, d'assurer le secrétariat de centres de vaccination²², ou encore de participer au système de surveillance des digues du Rhône²³,
- enfin, la qualité opérationnelle de ces réserves demeure largement une inconnue. De rares cas de participation des réserves à des exercices ont été rapportés (départements du Gard, de Meurthe-et-Moselle et du Territoire de Belfort).

Les réserves communales apparaissent pour l'heure comme un dispositif encore jeune dans le paysage de la sécurité civile, quoiqu'en développement, peu et mal suivi par les services de l'Etat et dont l'apport opérationnel doit faire l'objet d'une évaluation précise.



²² Exemple de la commune de La Crèche dans le département des Deux-Sèvres.

²³ A l'instar de plusieurs communes du département du Gard.

- I - 2 - DES MOYENS HUMAINS ET MATÉRIELS SIGNIFICATIFS, AU SERVICE DE LA SECURITÉ CIVILE

Sur la base des questionnaires retournés par les associations, on peut tenter de mesurer l'importance du mouvement bénévole de sécurité civile. Dans cet exercice, la mission a tenu compte des différentes limites méthodologiques inhérentes à un tel exercice²⁴. On a également choisi de ne pas prendre en compte le CEDRE et de comptabiliser à part la FNSP. L'activité du premier peut intéresser la sécurité civile, mais ne repose pas sur le bénévolat. Quant à la seconde, ses effectifs seraient mobilisés en cas de crise dans le cadre des SDIS, et leur contribution au bénévolat en tire une certaine spécificité.

- I - 2 - 1 - Un mouvement de 200 000 membres, avec un noyau de plus de 70 000 bénévoles opérationnels actifs

► **S'agissant des associations de sécurité civile²⁵, le vivier des bénévoles mobilisables** (à savoir les bénévoles formés et susceptibles d'être rapidement opérationnels en cas de crise), **représente près de 60 000 personnes** (57 563) :

- les secouristes en constituent la majeure partie (60%),
- viennent ensuite les bénévoles assurant des fonctions support (30%),
- la catégorie « *autres opérationnels* » (8%) regroupe les bénévoles spécialisés ou ne disposant pas nécessairement d'une formation aux premiers secours, à l'instar des bénévoles opérationnels du Secours Catholique²⁶ ou de Spéléo Secours.

Parmi ces bénévoles mobilisables, certains exercent probablement, à titre professionnel, une activité en lien avec le secours (sapeurs-pompiers, professions médicales). En cas de crise, ces personnes seraient sans doute mobilisées au titre de leur activité principale, d'où **une possibilité de double compte**. Ce risque de double compte apparaît en revanche plus limité entre associations, dans la mesure où la plupart interdisent à leurs membres d'adhérer à une autre association de sécurité civile.

► **Ces « bénévoles mobilisables » n'épuisent pas la ressource que les associations peuvent fournir** : elle ne prend pas en compte l'ensemble de leurs autres adhérents, soit qu'ils se consacrent à des tâches voisines (par exemple, des missions à caractère social dans le

²⁴ Ces limites tiennent en premier lieu au caractère déclaratif des réponses des associations. Elles tiennent également aux divergences d'interprétation dont ont pu faire l'objet certaines catégories de données. Au surplus, toutes les associations sollicitées ne disposent pas des capacités de gestion leur permettant de renseigner l'ensemble des données demandées, en particulier s'agissant des fédérations regroupant un grand nombre d'associations locales. En conséquence, la mission a procédé le cas échéant à des recoupements avec les rapports d'activité et à des entretiens bilatéraux afin d'affiner les données issues des questionnaires.

²⁵ Hors CEDRE et FNSP.

²⁶ Ceux-ci peuvent être destinataires de formations spécifiques: les bénévoles mobilisables du Secours Catholique sont ainsi formés aux interventions d'urgence et, pour certains d'entre eux, à l'encadrement des bénévoles.

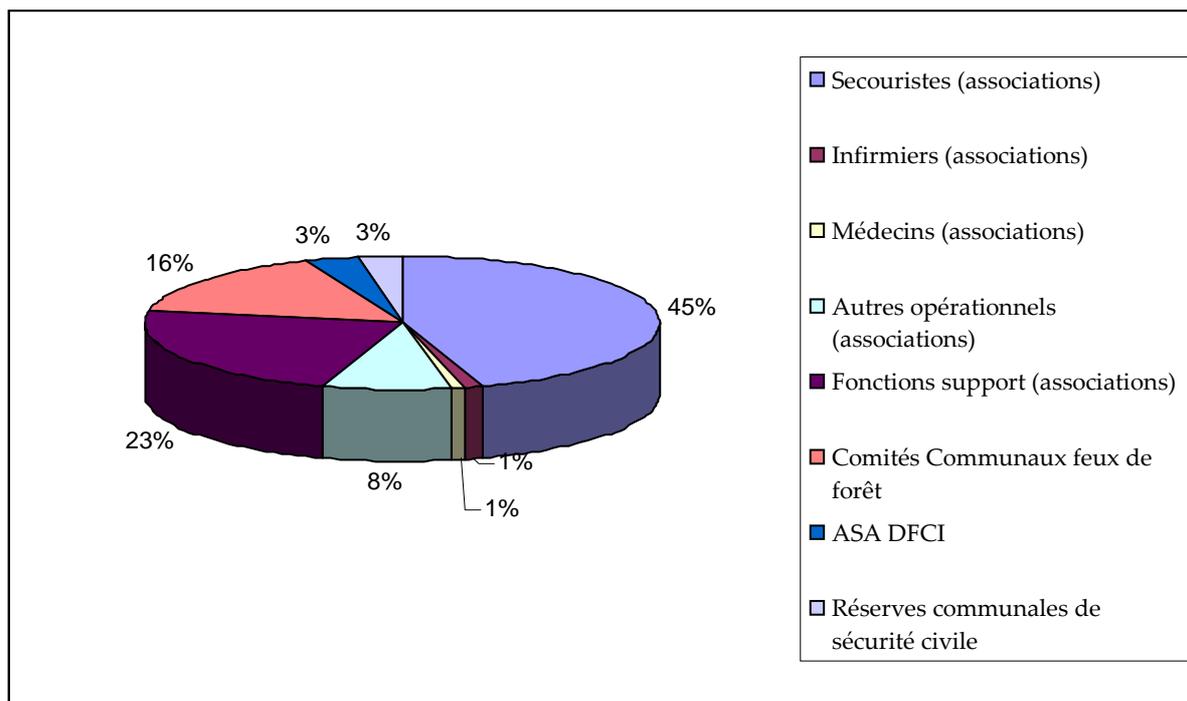
cadre du Secours Catholique et de la Croix-Rouge), soit qu'ils demeurent des bénévoles occasionnels ou des soutiens amicaux et financiers. Ces bénévoles sont toutefois sensibilisés à l'objet social de ces associations et peuvent représenter un appui important en cas de crise majeure ou prolongée. **Au total, en comptabilisant l'ensemble de leurs adhérents, les associations nationales de sécurité civile peuvent compter sur un vivier « élargi » estimé à près de 190 000 personnes.**

Effectifs bénévoles de sécurité civile

Catégories			Effectifs		
Vivier de bénévoles	Bénévoles mobilisables	Associations agréées de sécurité civile	Effectifs mobilisables	57 563	
			Dont	Secouristes	33 326
				Infirmiers	670
				Médecins	607
				Autres opérationnels	6 003
		Fonctions support	17 130		
		Bénévolat feux de forêt	Comités communaux Feux de Forêt	11 575	
			ASA DFCI (Landes)	2 500	
		Réserves communales de sécurité civile			2 109
		Total effectifs mobilisables			73 747
Autres adhérents des associations agréées de sécurité civile			131 526		
Total vivier de bénévoles			205 273		

source : mission/questionnaire

Répartition des effectifs bénévoles mobilisables



► **A ces bénévoles associatifs s'ajoutent**, comme on l'a évoqué, **ceux du secteur des feux de forêts**. Les **Comités communaux feux de forêt** (CCFF) mobilisent 11 575 bénévoles, concentrés sur les territoires « à risque » du Sud-Est : le Var et les Bouches du Rhône comptent pour 72% de ces bénévoles. **Les ASA DFCI, en zone Sud-Ouest** rassemblent, pour leur part, 2 500 bénévoles. Enfin, pour les réserves communales, la mission retient le chiffre, établi par la DSC en 2009, de 2 100 réservistes.

Au total, le mouvement bénévole de sécurité civile représente plus de 205 000 personnes, soit environ 190 000 au sein des associations et 16 000 engagés au titre des autres dispositifs. **Ce mouvement est susceptible de fournir, en cas de crise, un effectif opérationnel de l'ordre de 70 000 à 75 000 bénévoles**. Si les chiffres fournis par les associations demeurent nettement inférieurs à ceux qu'ils déclaraient il y a quelques décennies et témoignent, sur longue période, d'une diminution incontestable, **leurs effectifs représentent toujours une force considérable au service de la sécurité civile**.

- I - 2 - 2 - Plus de 200 millions d'euros d'investissement en matériel

Selon les données transmises par les associations, ces dernières détiennent des moyens considérables, comprenant notamment **plus de 1 200 véhicules opérationnels, plus de 1 000 embarcations, environ 16 500 lits et brancards et près de 8 000 radios**. L'ensemble de ces matériels représente **une valeur estimée à près de 200 millions d'euros**, dont les véhicules (34,5%) et les embarcations (42,5%) représentent la plus grande part en valeur, chiffre qui illustre l'ampleur de l'effort d'investissement consenti par les associations de sécurité civile²⁷.

Matériels détenus par les associations nationales de sécurité civile

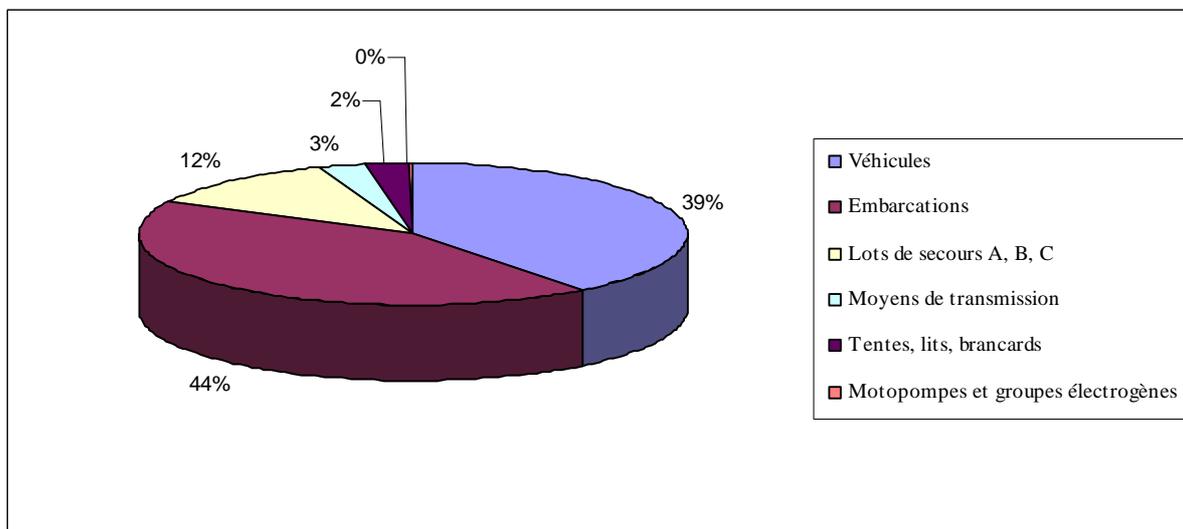
Catégories		Quantité	Valeur totale
Véhicules	Véhicules de premier secours à personne	1 379	68 950 000,00 €
	Véhicules de liaison et de commandement	885	8 850 000,00 €
Embarcations	Embarcations légères	851	1 502 000,00 €
	Vedettes et autres	202	83 750 000,00 €
Lots de secours	A	1 934	16 245 600,00 €
	B	1 791	1 620 855,00 €
	C	1 339	5 530 070,00 €
Tentes		1 380	3 999 000,00 €
Lits et brancards		16 564	747 764,00 €
Motopompes		281	185 179,00 €
Groupes électrogènes		544	347 291,00 €
Moyens de transmission	Radios	9 338	5 754 370,00 €
	Téléphones	9 392	186 960,00 €
Total			197 669 089,00 €

source : questionnaires associations

²⁷ Les prix unitaires pour chaque catégorie de matériel ont été estimés d'après les informations fournies par les associations complétées et croisées par des estimations réalisées par la mission, suivant un principe de prudence consistant à retenir une estimation raisonnable, mais située dans une fourchette basse (voir annexe VII pour les détails).

Si les matériels les plus coûteux ont été identifiés, ce total ne représente qu'une **estimation basse** dans la mesure où il n'a pas été possible de prendre en compte certains équipements spécifiques dont la valorisation exhaustive présente des difficultés, comme les matériels spécialisés pour le déblaiement ou le secours souterrain. Il est par ailleurs possible que les associations n'aient pas mentionné certains matériels n'entrant pas dans la grille du questionnaire. La valeur coût des investissements matériels non spécifiquement liés à la sécurité civile n'a pu être évaluée (locaux, matériels informatiques, véhicules banalisés, etc.). Enfin, il est à noter que les bénévoles supportent souvent eux-mêmes certains frais, en particulier l'acquisition de leur tenue (parka, pantalon, chaussures de terrain - dans l'hypothèse d'un coût unitaire d'une tenue évalué à 200 euros, l'équipement de la totalité des 33 000 secouristes recensés représente ainsi un coût de 6,6 millions d'euros). Un autre exemple significatif est celui des radioamateurs de la FNRASEC qui acquièrent leur matériel sur leurs propres deniers (à l'exception des matériels installés en préfecture dont l'acquisition est subventionnée par l'Etat).

Répartition des moyens en fonction de leur valeur financière estimée



- I - 3 - UNE CONTRIBUTION DIFFICILEMENT REMPLAÇABLE AUX MISSIONS DE SÉCURITÉ CIVILE

- I - 3 - 1 - Une activité principalement tournée vers la formation au secourisme et les dispositifs prévisionnels de secours

► Bien que la **formation au secourisme** fasse l'objet d'un système d'agrément distinct de celui établi par la loi de 2004, les deux dispositifs se recouvrent partiellement : 12 associations agréées de sécurité civile disposent ainsi d'un agrément national de formation. Ces associations interviennent également dans le champ des formations de SST (sauveteurs secouristes du travail), qui ne relève pas de l'agrément de sécurité civile géré par le ministère de l'Intérieur.

L'apport des associations de sécurité civile à l'effort de formation du grand public s'avère déterminant : tous types de formations confondus, en 2010, les associations nationales agréées de sécurité civile ont assuré **plus de 40 000 stages concernant plus de 360 000 personnes**. S'agissant plus précisément de la formation destinée au grand public (PSC1), plus de 232 000 personnes ont été formées en 2010, voire près de 300 000 si l'on prend en compte les formations SST. En 2009, les associations nationales agréées de sécurité civile représentaient plus de 95% des diplômes PSC1 délivrés. La formation constitue ainsi une part importante de l'activité de ces associations, avec **plus de 600 000 heures/formateur**.

Sur longue période, la tendance apparaît toutefois à un relatif déclin de cette activité de formation : si, en 2005, plus de 345 000 AFPS (équivalent du PSC1) avaient été délivrés, le nombre de PSC1 était inférieur à 260 000 en 2009²⁸. Les tenants de cette évolution demeurent difficiles à déterminer. La conjoncture économique a indéniablement pesé, le prix des formations demeurant relativement élevé²⁹. Par ailleurs, les associations ont éprouvé des difficultés à maintenir leur niveau d'activité et leur nombre de formateurs tout en digérant les effets de la réforme de l'enseignement du secourisme intervenue en 2007. De manière plus générale, certaines associations pointent une baisse structurelle de la demande spontanée de formation au profit d'une demande « contrainte », résultant d'obligations professionnelles³⁰.

A plus longue échéance, la généralisation de l'enseignement du secourisme au cours du cursus secondaire de l'Education Nationale³¹, avec pour objectif de former l'intégralité d'une classe d'âge au PSC1, pose la question de la place des associations sur le champ de la formation au grand public, dans la mesure où le développement de cet enseignement repose sur un effort interne de formation des personnels de l'Education Nationale au monitorat. Le déploiement de ce dispositif est en cours et concerne aujourd'hui d'ores et déjà 16,4% des élèves de classe de 3^{ème}.

► **L'activité opérationnelle est dominée par les dispositifs prévisionnels de secours.**

Sur la base des statistiques communiquées par les associations, la mission a évalué le volume horaire représenté par les différents types de missions opérationnelles de sécurité civile assurées par les associations agréées. Cette évaluation fait apparaître une nette prédominance des dispositifs prévisionnels de secours (DPS), prédominance qui se retrouve pour la plupart des associations (hormis les associations ne pratiquant pas ou peu de DPS, notamment les associations à vocation internationale).

²⁸ Source DSC.

²⁹ Estimé à 60 euros en moyenne par le rapport de l'académie nationale de médecine sur le secourisme en France.

³⁰ A titre d'exemple, l'article R4224-15 du Code du travail prévoit une obligation de formation au secourisme pour au moins un membre du personnel d'un atelier où sont accomplis des travaux dangereux ou pour les chantiers dangereux rassemblant plus de 20 personnes.

³¹ Décret n° 2006-41 du 11 janvier 2006 relatif à la sensibilisation à la prévention des risques, aux missions des services de secours, à la formation aux premiers secours et à l'enseignement des règles générales de sécurité.

Les DPS et PAPS représenteraient ainsi les trois quarts de l'activité horaire bénévole des associations. En 2010, **plus de 50 000 dispositifs prévisionnels de sécurité ont été tenus, pour plus de 143 000 personnes prises en charge.** Au contraire de la formation au secourisme, **cette activité apparait en croissance**, tant les associations que les services préfectoraux témoignant du fait que la demande excède l'offre.

- I - 3 - 2 - Un apport annuel à la sécurité civile de plus de 3 millions d'heures/secouriste

Si les associations disposent de statistiques relativement précises s'agissant des DPS, **les données sont plus difficiles à obtenir pour les missions de catégorie A, B et C**, à l'exception des vacations effectuées dans le cadre des conventions avec la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP). Les heures/bénévoles en temps de crise sont mal identifiées, la mobilisation dans l'urgence de structures bénévoles paraissant, à bien des égards, incompatible avec les exigences « administratives » qu'entraînerait une telle comptabilisation. Seule la Fédération Nationale de Protection Civile est en mesure de présenter une estimation horaire de ses activités d'urgence. Sur cette base, on a procédé à des projections pour les autres associations.

Au total, hors formation au secourisme, **la mission évalue le volume horaire global dont les bénévoles se seraient acquittés, pour les différentes actions de sécurité civile, à plus de 3 millions d'heures pour l'année 2010.** Là encore, il s'agit d'une **estimation basse.** A titre d'exemple, le volume horaire représenté par les missions des associations à vocation internationales n'a pu être évalué. Si leur nombre peut paraître peu élevé (26 opérations recensées), elles représentent un investissement humain considérable et nécessitent la projection de bénévoles, parfois pour des durées longues, sur des théâtres éloignés, avec des retombées d'image parfois fortes au bénéfice de la France³². Au surplus, cette comptabilisation horaire ne prend en compte que le strict temps consacré aux opérations, et non la totalité du « temps utile » que les bénévoles doivent en réalité consacrer à leur activité, par exemple pour la préparation des missions, les déplacements, l'entretien et le nettoyage des matériels, les charges afférentes à la gestion de l'association.

Pour proposer une valorisation financière de cette activité bénévole, on a repris la valeur de 25 euros par heure recommandée par le conseil d'administration de la Croix-Rouge Française, pour ses évaluations internes³³. **L'apport personnel des bénévoles de sécurité civile, en activité opérationnelle, est ainsi estimé à 80 millions d'euros, pour l'année 2010.**

³² A titre d'exemple, le sauvetage d'une jeune fille lors du séisme de Haïti par les équipes de Secouristes Sans Frontières a fait l'objet d'une forte médiatisation. Autre exemple, à la suite d'une intervention, l'association ELISA Hélicoptère a reçu les remerciements officiels de l'armée indonésienne.

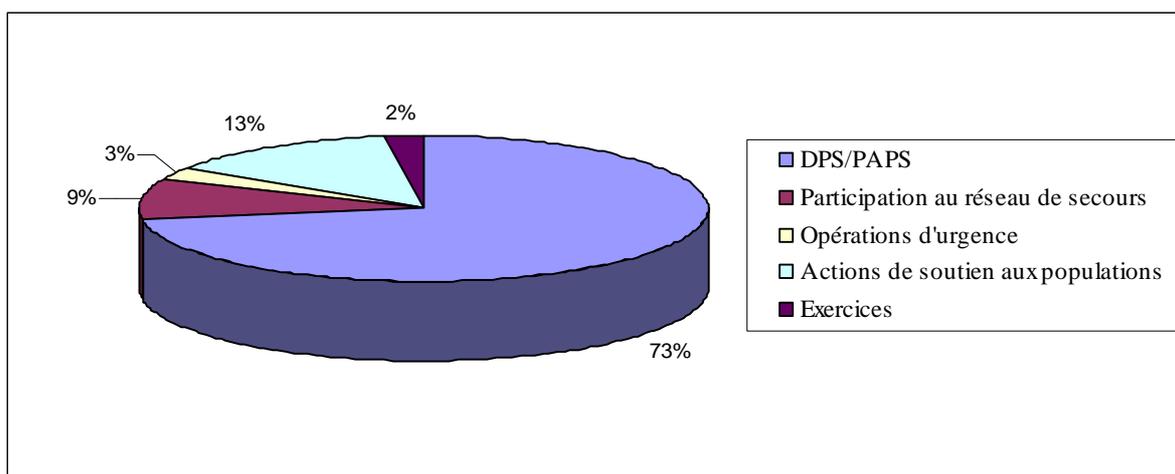
³³ Le Conseil National de la Comptabilité n'a pas posé de règle pour la valorisation monétaire de l'activité des associations. Les travaux engagés suite à la 2^e conférence de la vie associative du 17 septembre 2009 ne sont pas encore achevés. En l'attente, la Croix-Rouge a adopté un taux horaire correspondant au salaire brut moyen français (issu de données INSEE 2007) augmenté des charges patronales estimées dans une fourchette de 45% à 50% du salaire brut.

Activité opérationnelle des associations de sécurité civile en 2010

Mission	Catégorie	Nombre	Heures/secouristes	Valorisation financière
DPS/PAPS	D	51 308	2 322 788	58 069 700,00 €
Participation au réseau de secours	A	9 389	292 627	7 315 675,00 €
Opérations d'urgence	A+B	4 345	87 981	2 199 525,00 €
Actions de soutien aux populations	B+C	2 392	426 292	10 657 300,00 €
Opérations internationales	A+B+C	26	-	-
Exercices		526	74 936	1 873 400,00 €
Total			3 204 624	80 115 600,00 €

source : questionnaires associations

Répartition des heures/secouristes en 2010 en fonction des missions (hors opérations à l'international et exercices)

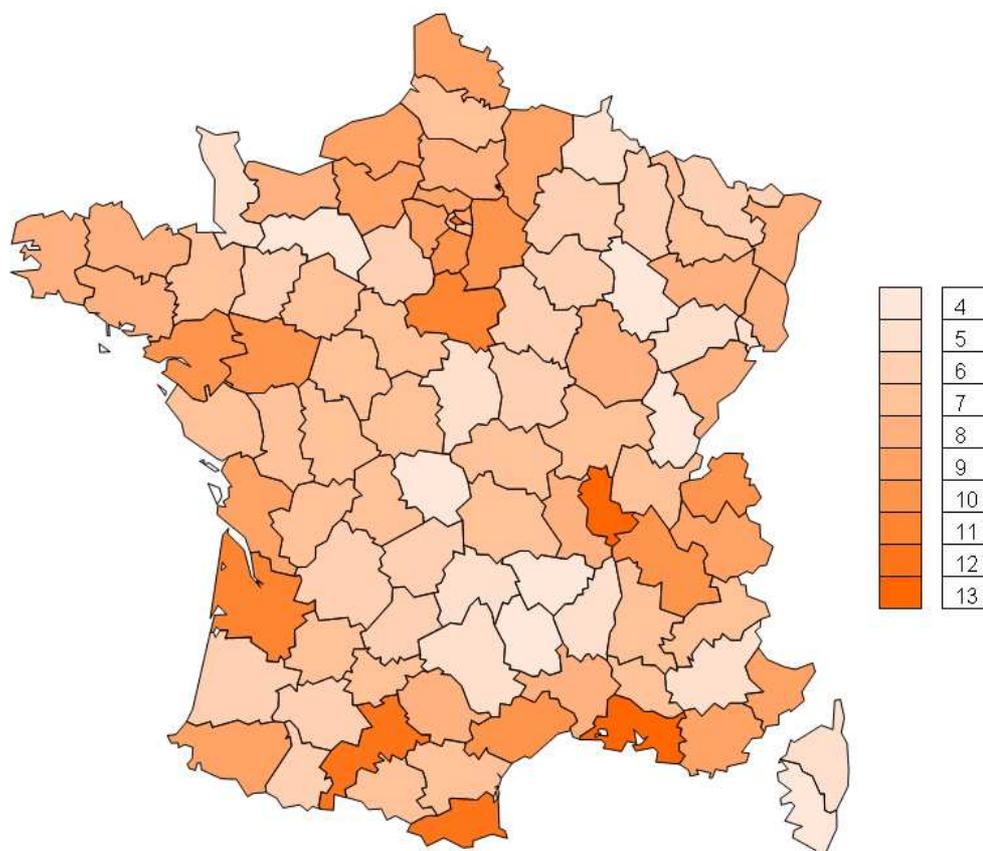


- I - 3 - 3 - Une indéniable contribution à la « résilience » de la société française malgré une mobilisation encore partielle du tissu associatif

Disposant d'importants moyens humains et matériels, les associations agréées de sécurité civile offrent une capacité précieuse de réponse aux crises, comme elles l'ont démontré à plusieurs reprises au cours des derniers mois. On doit relever, à cet égard, que cette force bénévole de réponse aux crises repose principalement sur les grandes associations.

► Ces associations, à travers leurs réseaux d'antennes locales, sont présentes sur l'ensemble du territoire. Si la carte de leurs implantations fait apparaître des variations correspondant aux grands bassins de population (région parisienne, métropoles régionales, couloir rhodanien), il est remarquable de constater qu'il n'existe aucun département métropolitain ou d'outre-mer qui ne puisse compter sur la présence d'au moins une association agréée de sécurité civile. Ce trait notable ne doit toutefois pas effacer le fait que les départements les moins peuplés sont également ceux qui connaissent les problématiques les plus aiguës en termes de vieillissement et de renouvellement du vivier de bénévoles.

Nombre des implantations par département des associations disposant d'un agrément national de sécurité civile sur le territoire métropolitain



Source : questionnaires associations / arrêtés d'agrément

► **Au cours des 24 derniers mois, les associations de sécurité civile ont été mobilisées à plusieurs reprises** par les services de l'Etat : **sur l'ensemble des préfectures interrogées, seules trois déclarent n'avoir mobilisé aucune association au cours des 24 derniers mois.** Ces associations n'ont pas été seulement mobilisées dans le cadre d'exercices de sécurité civile mais également en situation de crise réelle. De manière assez cohérente sur l'ensemble du territoire, **la campagne de vaccination** contre la pandémie grippale ainsi que **les épisodes neigeux** de l'hiver 2010-2011 ont constitué les deux principaux théâtres de mobilisation. Les crises localisées, à l'image de **la tempête Xynthia** en Charente maritime (janvier 2010), des **inondations** dans le Var (novembre 2011) ou encore de **l'arrivée de réfugiés** suite après le séisme de Haïti (janvier 2010), ont également été l'occasion d'un recours aux bénévoles de sécurité civile.

L'action des associations de sécurité civile lors de Xynthia en Vendée³⁴ :

Suite à la tempête Xynthia, le préfet de Vendée a fait appel à trois associations agréées de sécurité civile (FNPC, Croix-Rouge et Secours Catholique), mobilisées dès le dimanche 28 février 2010. Sous l'autorité du colonel médecin chef du SDIS, aux côtés d'équipes du SAMU chargées de l'assistance médicale, les associations ont assuré le premier accueil et l'accompagnement des sinistrés, en particulier :

- l'aide à la distribution des repas et des petits déjeuners,
- les opérations d'aide au nettoyage des maisons,
- la gestion des dépôts de vêtement, l'approvisionnement en nourriture et produits de base (chaussures, entretien, hygiène) et l'organisation de l'acheminement des marchandises jusqu'aux sinistrés,
- une action de porte à porte pour recenser les besoins,
- la mise en place de cellules d'écoute et de réconfort pour les sinistrés au gymnase, à domicile, au funérarium, au presbytère, ainsi que d'un point convivial au gymnase pour les sinistrés et les bénévoles.

Du 28 février au 10 mars (plage de temps pour laquelle des données détaillées sont disponibles), entre 130 et 200 bénévoles de ces trois associations étaient simultanément actifs sur le terrain. Sur ces onze jours, la mobilisation de ces associations s'élève à 1962 jours/bénévoles. Au total, les trois associations ont mobilisé plus de 2000 de leurs membres et encadré plus de 500 bénévoles spontanés issus des communes sinistrées et des alentours, avant de bénéficier de renforts provenant d'autres départements.

La FNPC et la Croix-Rouge ont également été mobilisées par le préfet de la Charente-Maritime pour un total de 1300 bénévoles mobilisés.

► **Le retour de ces expériences est généralement positif** : les services préfectoraux portent, le plus souvent, une bonne appréciation sur l'action des associations. En situation de crise, elles apparaissent **complémentaires avec des services publics du secours** (SDIS, SAMU). Tandis qu'il revient au premier chef à ces derniers de traiter l'urgence, les associations démontrent un réel savoir-faire dans **la gestion de la crise dans la durée**, tant dans ses dimensions matérielles qu'humaines et psychologiques. Ainsi, pour les 287 associations pour lesquelles les préfetures ont été en mesure de porter une évaluation opérationnelle, la moyenne des évaluations s'élève à 3,9 sur une échelle graduée de 1 à 5, les qualités de disponibilité et de réactivité étant le plus souvent mises en avant.

Dans ces conditions, les pouvoirs publics ne pourraient se passer de la contribution du secteur associatif. Qu'il s'agisse, par exemple, de la prise en charge de voyageurs bloqués sur les autoroutes ou dans les trains, de la recherche d'aéronefs par balise radio (FNRASEC), du sauvetage en milieu souterrain (Spéléo Secours) ou en mer (SNSM), les associations remplissent des missions que les services publics de secours ne peuvent assurer (ou alors, à grand prix), et jouent ainsi un rôle essentiel au sein du dispositif de réponse aux crises de sécurité civile.

³⁴ Statistiques détaillées en annexe VIII.

► **La réponse associative aux crises de sécurité civile reste très largement le fait des associations les plus importantes.**

Cette prééminence des grandes structures ne concerne pas le seul champ de l'urgence : à titre d'exemple, la FNPC et la Croix-Rouge assurent à elles seules près des deux tiers des dispositifs prévisionnels de sécurité et détiennent 78% du parc associatif de véhicules de premiers secours à personnes. Toutefois, s'agissant des opérations de secours et d'assistance aux populations, en dépit de la difficulté d'harmoniser les statistiques d'activité (et faute d'un référentiel commun), ce déséquilibre apparaît particulièrement marqué.

Ce constat est confirmé par les retours de questionnaires des préfetures, qui montrent à cet égard des tendances cohérentes d'un département à l'autre : le partenariat associatif des préfetures se limite le plus souvent à quelques grands acteurs quasi systématiquement sollicités (Croix-Rouge, FNPC ou Secours catholique), auxquels se rajoutent, selon les risques naturels auxquels le département est exposé, quelques acteurs spécialisés (FNRASEC, Spéléo Secours, SNSM...). A titre d'exemple, la Croix-Rouge, la FNPC et la FNRASEC présentent des taux de mobilisation³⁵ compris entre 70% et 90%, tandis que la moyenne générale s'établit à 39% pour l'ensemble des associations recensées. Aux côtés de ces acteurs, certaines associations généralistes disposant d'une moindre couverture territoriale, à l'instar de la Fédération Française des Secouristes Croix-Blanche ou encore de l'Ordre de Malte, parviennent à obtenir un statut d'interlocuteur de référence dans certains départements. Les autres associations ne semblent en revanche participer que de manière marginale aux opérations de secours et d'assistance aux populations et demeurent mal connues par les services de l'Etat.

Cette situation s'explique en premier lieu par **l'effet de masse dont bénéficient les grandes associations, qui leur permet de présenter des garanties opérationnelles** auxquelles les préfetures sont sensibles : la mobilisation des associations dans l'urgence se heurte en effet au problème de la disponibilité des bénévoles. Compte tenu de l'importance de leurs effectifs, les grandes associations sont en mesure de mobiliser à tout moment un effectif suffisamment important et d'organiser son renouvellement dans la durée. Leur faculté à fournir des renforts extérieurs au département est soulignée par plusieurs préfetures et constituent à leurs yeux un élément important de leur crédibilité opérationnelle.

Par ailleurs, **ces grandes associations disposent en général de capacités d'alerte et de mobilisation plus sophistiquées** (veille nationale, capacités nationales de gestion de crise et de coordination logistique) qui demeurent hors de portée d'associations plus petites. Pour ces dernières, l'organisation de dispositifs prévisionnels de sécurité constitue une activité plus abordable en termes de moyens logistiques et humains ainsi qu'un passage obligé pour leur développement.

³⁵ Ce taux est calculé à partir des questionnaires préfetures : il s'agit du ratio d'implantations départementales mobilisées au cours des 24 derniers mois par les préfetures rapporté au nombre total d'implantations. Ce taux est calculé sur l'échantillon des préfetures ayant répondu au questionnaire (80%).

Enfin, les grandes associations bénéficient **d'un effet de réputation** qui incite les services préfectoraux à y recourir de façon privilégiée, parfois au détriment d'associations moins connues mais non dépourvues de compétences et d'expérience opérationnelle, à l'instar des associations à vocation internationale.

Toutefois, il ne faut pas éluder le fait que cette situation tient également à **l'inégale volonté des associations de s'impliquer dans le réseau de sécurité civile de leur département**. Certaines démontrent une réelle culture de la gestion de crise, par exemple en entretenant des liens réguliers avec les services de l'Etat et en manifestant leur disponibilité à la préfecture en cas d'alerte. D'autres, en revanche, ne manifestent pas de volonté particulière de participer aux dispositifs de secours et se concentrent sur les activités de formation au secourisme, alimentant les soupçons exprimés par certains services préfectoraux de privilégier les activités rémunératrices au détriment de leur contribution aux opérations de crise et d'assistance aux populations, au rebours de l'esprit de la loi du 13 août 2004.



- II -
UN BÉNÉVOLAT DYNAMIQUE MAIS VULNERABLE,
FRAGILISÉ PAR LE RELATIF DÉSINTERET
DES POUVOIRS PUBLICS

Bien que chacune d'entre elles soit spécifique et revendique une personnalité et une identité propres, les associations agréées de sécurité civile partagent des caractéristiques et des problématiques communes.

Le bénévolat de sécurité civile apparaît ainsi, en 2011, comme un mouvement toujours dynamique, remarquable par son engagement, son quasi professionnalisme et son attachement aux valeurs d'altruisme. Mais il est également vulnérable, peinant parfois à se renouveler et surtout à fidéliser ses membres ; il peut manquer de régulation, de gouvernance et de contrôle interne, se trouver à la merci de dérives qui pourraient, à terme, le menacer dans sa capacité d'action comme dans son essence même (II - 1).

Sa fragilité tient aussi, en partie, au relatif désintérêt dont font preuve à son égard les pouvoirs publics, peu prodigues en manifestations de reconnaissance, et qui, près de huit ans après l'adoption de la loi de modernisation de sécurité civile, n'ont pas su définir les modalités et les conditions d'un dialogue constructif ni mettre en place un dispositif réglementaire et une doctrine d'emploi satisfaisants (II - 2).



- II - 1 - FORCES ET FAIBLESSES DU MOUVEMENT BÉNÉVOLE
DE SÉCURITÉ CIVILE

Déjà pour la plupart relevés à l'occasion des contrôles ponctuels effectués par l'IGA et l'ISC, les traits saillants du bénévolat de sécurité civile ont été confirmés à l'occasion de cette mission :

- un mouvement témoignant à bien des égards d'une dynamique remarquable, qu'il convient de souligner (I - 1 - 1),
- qui souffre de fragilités internes tenant, d'une part, à des difficultés croissantes de recrutement et de fidélisation de ses bénévoles et, d'autre part, à des déficiences persistantes de gouvernance (I - 1 - 2),
- et qui est menacé par des risques de dérives, liées à son instabilité structurelle et à des remises en cause, réelles mais encore marginales, de l'esprit même du bénévolat, de ses objectifs et de ses principes (I - 1 - 3).

- II - 1 - 1 - Un mouvement bénévole toujours dynamique

Si les effectifs des associations de sécurité civile ont globalement diminué au cours des vingt dernières années³⁶ et si certaines d'entre elles s'en trouvent aujourd'hui affaiblies³⁷, la mission a pu constater que **le noyau des bénévoles actifs demeure important et semble se stabiliser sur la période récente**. Malgré ou à cause de ses exigences fortes, ce mouvement associatif continue à séduire et à mobiliser « *hommes et femmes de bonne volonté* ».

► **L'image, souvent véhiculée, d'un mouvement vieillissant, peinant à se renouveler, ne reflète pas la réalité** associative de sécurité civile. Certes, plusieurs des associations interrogées font état d'une hausse régulière de l'âge moyen de leurs adhérents dans la dernière décennie³⁸, et certaines d'entre elles s'en inquiètent ouvertement³⁹, mais la plupart, notamment **les plus importantes en effectifs et en activité, déclarent une moyenne d'âge peu élevée de leurs bénévoles actifs, comprise entre 30 et 40 ans**. Cette moyenne résulte de la structure, traditionnelle dans le monde associatif, d'effectifs composés pour l'essentiel de jeunes – parfois très jeunes⁴⁰ – bénévoles et de jeunes retraités. Cette jeunesse relative garantit une capacité opérationnelle de qualité, renforcée par le fait qu'une part non négligeable de ces bénévoles exercent par ailleurs une activité professionnelle en rapport, de près ou de loin, avec le secours à personne (sapeurs-pompiers, ambulanciers, médecins, infirmiers, aides-soignants).

► Le mouvement est par ailleurs **porté par un engagement à bien des égards exemplaire de ses bénévoles, dont la motivation, l'enthousiasme, le dévouement altruiste sincère et exigeant doivent être salués**. Véritables « *écoles de la citoyenneté* »⁴¹, les associations de sécurité civile rassemblent des adhérents dévoués à la collectivité, et qui ne demandent qu'à l'être davantage, **véhiculant et diffusant des valeurs morales fortes**.

Leur engagement se traduit notamment par un **effort de formation constant**, quasi professionnel, qui n'a d'équivalent que dans peu d'autres activités associatives. Tous les ans, les secouristes actifs consacrent ainsi une à deux semaines au recyclage de leurs

³⁶ Cette diminution indéniable est toutefois difficile à établir avec précision et certitude, faute de données centralisées ; en tout état de cause, elle a été accentuée par le fait que plusieurs associations ont dans la période récente conduit des exercices « vérité » dans les listes de leurs adhérents, ne conservant que ceux témoignant encore d'un soutien actif au mouvement.

³⁷ Voir en ce sens les rapports IGA-ISC sur la FNRASEC (novembre 2009) et la Fédération Croix Blanche (août 2010). Les associations de lutte contre l'incendie dans le sud-ouest (ASADFCI) font état de leur côté d'une réduction progressive de la présence de leurs membres sur le terrain, et à leur vieillissement, liés à la désertification progressive de certaines zones et à la moindre implication locale d'un nombre croissant de propriétaires fonciers.

³⁸ *Le descendeur* n° 27, avril 2011, journal interne à la Fédération nationale de spéléologie, faisant état d'un âge moyen croissant, de l'ordre de 30 ans en 1986 à plus de 40 ans en 2010.

³⁹ FNRASEC.

⁴⁰ Certains secouristes sont à peine majeurs, ce qui nécessite d'ailleurs un effort tout particulier d'encadrement.

⁴¹ Rapport de l'Académie nationale de médecine « *Le secourisme en France. Panorama et perspectives* ». Professeur : Alain Larcen, président honoraire de l'Académie nationale de médecine. Henri Julien, Médecin général. Juin 2010.

compétences, souvent prises sur leurs congés personnels, auxquelles s'ajoutent des exercices, pour maintenir intacts leur opérationnalité et leur efficacité.

L'engagement associatif de sécurité civile implique également une **disponibilité contraignante**, parfois difficilement compatible avec la vie professionnelle ou familiale⁴², qu'il s'agisse d'encadrer des manifestations en soirée, en fin de semaine ou en période estivale (pendant laquelle se déroulent une grande partie des rassemblements), ou d'être prêt à répondre dans l'urgence, à une demande d'aide au profit de populations sinistrées, en France ou à l'étranger. Certains n'hésitent pas, pour ce faire, à prendre des congés sans solde.

Cet engagement reste, pour l'essentiel des acteurs de terrain, et il convient de le souligner, **régi par l'attachement aux valeurs du bénévolat**. Si certaines dérives ne sont pas à exclure, notamment dans le domaine de la seule formation, et si la « concurrence » du volontariat n'est pas négligeable, on est loin, contrairement également aux idées reçues, d'une revendication générale à l'indemnisation systématique des heures secouristes. La très grande majorité des interlocuteurs ne fait état que d'une demande au remboursement des frais engagés (transports, restauration, hébergement) par les bénévoles, simple défraiement, au demeurant loin d'être généralisé. Le bénévolat de sécurité civile reste aujourd'hui, dans sa grande majorité, assuré par des acteurs altruistes, sans but lucratif, animés par le sens du service à son prochain.

► **Enfin, cette dynamique du mouvement associatif se traduit également par des capacités d'innovation et d'initiative remarquables**, qui témoignent de la vitalité et de la qualité de son encadrement et attestent de la compétence de ses membres : **référentiels** opérationnels exigeants et **formations spécifiques** pointues (Croix-Rouge, FNPC, SNSM, Spéléosecours, Elisa Hélicoptère...) permettant à leurs « spécialistes » d'acquérir dans certaines techniques une expertise rarement égalée, **entraînements** spécifiques de ceux qui se préparent à intervenir à l'étranger, **exercices** conçus par les bénévoles eux-mêmes, **investissements** dans des matériels performants (véhicule 4/4 pour l'UMPS91, autogire pour Elisa Hélicoptère...) et mise en œuvre de **techniques intéressantes en situation de crise** (transmission d'images et rétablissement de liaisons par les radioamateurs), **restructurations internes** pour améliorer la réactivité de l'association aux situations d'urgence (création d'une cellule urgence nationale au Secours catholique à la suite des catastrophes de Nîmes, Vaison-la-Romaine et d'AZF ; **début d'organisation zonale** (FNPC).

Le mouvement bénévole de sécurité civile témoigne de qualités rares et précieuses. Il est également traversé de fragilités et de faiblesses, qui peuvent à terme l'affecter profondément et durablement.

- II - 1 - 2 - Un mouvement qui souffre de fragilités internes

Derrière cette jeunesse relative, cette expertise, cette capacité d'innovation, le secteur associatif de sécurité civile souffre de fragilités réelles, touchant au recrutement et à sa gouvernance, d'importance relative diverse selon les acteurs mais que tous reconnaissent comme des facteurs de vulnérabilité.

⁴² Expliquant la diminution sensible des membres entre 35 et 55 ans.

► **Des difficultés croissantes en matière de recrutement et de fidélisation des bénévoles.** Si les effectifs du bénévolat de sécurité civile se maintiennent et si la dynamique du mouvement reste remarquable, la plupart des responsables associatifs s'inquiètent quant à l'avenir de leur recrutement, pointant plusieurs facteurs qui en menacent, à terme, la pérennité.

→ Il y a, d'abord, des freins au recrutement, et notamment :

- **un manque de visibilité** : si les plus puissantes des associations de sécurité civile, telles que la Croix-Rouge, n'éprouvent pas de réelles difficultés à accueillir de nouveaux bénévoles, la situation est plus délicate pour les petites structures, moins connues, qui peinent parfois à renouveler leurs membres. La difficulté à disposer de locaux, le peu d'association aux manifestations publiques, l'insuffisance de capacité pour assurer des formations grand public ou des dispositifs prévisionnels de secours d'ampleur handicapent durement leur capacité de recrutement et les condamnent à une très lente montée en puissance voire à un immobilisme décourageant,
- **le coût individuel de l'engagement** dans ce type d'association est également un frein à l'accueil de nouveaux membres, notamment en période de crise économique. Ce facteur est sensible dès les premiers contacts avec d'éventuels bénévoles : le prix affiché d'une session de formation au secourisme grand public (PSC1), traditionnel vivier de recrutement des futurs membres, rebute de plus en plus les candidats intéressés, malgré les efforts tarifaires consentis par les associations. Une fois le recrutement opéré, l'importance des frais de formation continue et le temps qu'elle exige, le prix des tenues et des équipements que l'association n'est pas toujours en mesure de prendre en charge, les dépenses de transport pour se rendre sur les lieux de formation ou d'intervention, voire la perte de salaire en cas d'intervention urgente commencent dans certaines régions à décourager nombre de bonnes volontés,
- enfin, il faut signaler la question particulière des risques encourus par les bénévoles, la crainte de voir leur **responsabilité civile ou pénale engagée** au titre de leur activité altruiste. La « judiciarisation » de la société est redoutée dans ce domaine associatif où, par définition, une partie importante de l'activité est en rapport avec des personnes en situation de faiblesse voire de danger, pour lesquelles la tentation peut exister, dans le cas de conséquences dommageables, de mettre en cause l'action des intervenants sur le terrain, bénévoles ou pas. Quelques contentieux en cours, notamment à la Croix-Rouge et à la SNSM, alimentent cette inquiétude.

→ **Les associations de sécurité civile soulignent également la difficulté croissante qu'elles éprouvent, au demeurant partagée avec le reste du monde associatif⁴³, à fidéliser leurs membres**, notamment les plus jeunes. La tendance à une **moindre durée d'engagement** (la moyenne est de l'ordre de 4 ou 5 ans), la « **volatilité** » croissante des bénévoles – au profit souvent d'une autre association de sécurité civile, d'un engagement de volontariat ou d'un autre engagement bénévole – sont d'autant plus douloureuses pour les associations de sécurité civile que ces dernières ont souvent investi fortement dans la formation initiale et continue de leurs membres. Entre deux catastrophes ou deux crises « mobilisatrices », les

⁴³ Rapport d'information du Sénat sur le bénévolat dans le secteur associatif. 2005.

associations doivent notamment faire preuve d'initiative et d'imagination pour développer une activité motivante de nature à entretenir une dynamique qui nourrisse le besoin d'action et d'engagement de leurs plus jeunes bénévoles : dispositifs prévisionnels de secours de manifestations intéressantes (sportives, culturelles..), entraînements réguliers sur du matériel de qualité, que les plus petites d'entre elles ne sont pas toujours en mesure de proposer. Dans ce contexte, la tentation peut être forte pour des dirigeants associatifs de vouloir « séduire » leurs jeunes secouristes en leur confiant des responsabilités excessives sans toujours être en mesure d'en assurer un encadrement suffisant.

► Une gouvernance parfois déficiente.

→ Souligné à plusieurs reprises lors des missions de contrôle, l'un des points faibles des associations, sans que l'on puisse en faire une généralité, est la gestion administrative des structures qui peut être marquée par des **carences juridiques et financières, et par un fonctionnement insuffisamment démocratique.**

La « *primauté accordée à l'opérationnel* » et la difficulté de recruter des bénévoles compétents prêts à se dévouer à la gestion administrative, peuvent entraîner un certain **délaissement des « formalités »** liées au fonctionnement d'une association : les missions IGA-ISC ont relevé à plusieurs reprises des statuts bâclés ou copiés sans nuance sur ceux d'une autre association, des règlements intérieurs inexistantes ou sans consistance, une méconnaissance des règles juridiques de base, des budgets et des comptes trop rudimentaires, des registres peu ou mal tenus, une faible voire une absence de traçabilité des décisions, peu de suivi et de maîtrise des dépenses, une confusion des organes de direction et de gestion.

La démocratie interne n'est souvent qu'imparfaitement garantie, les adhérents à titre individuel, voire les associations locales elles mêmes, n'étant que peu ou mal associés aux décisions des structures nationales. De façon plus générale, le poids des membres fondateurs reste souvent prééminent, qui, au nom des efforts engagés pour créer et faire vivre une structure à laquelle nombre d'entre eux sont passionnément attachés, monopolisent les organes décisionnels et, par crainte de « coups d'Etat » internes, qui ne sont pas rares, ne partagent qu'à contrecœur l'information et le pouvoir, au risque, par leur **autocratie**, de décourager les nouveaux adhérents.

→ **La mise en place d'un contrôle interne se heurte également à des réticences**, notamment au sein des structures fédérales, et à des difficultés pratiques (méthodologie à définir, disponibilité et légitimité d'une équipe dédiée..). **Un tel contrôle est pourtant indispensable pour apporter les garanties nécessaires sur la qualité opérationnelle** des bénévoles (comme pour la gestion, pour laquelle les structures de contrôle existent déjà dans les textes statutaires et sont plus traditionnelles).

L'enjeu du **contrôle** des antennes locales affiliées par la direction ou la fédération nationales, déterminant pour garantir le sérieux et la compétence de l'ensemble des acteurs agréés et contrepartie du système de l'agrément mis en place par la loi de 2004, n'est encore qu'imparfaitement relevé. Les associations peinent à définir et à mettre en œuvre un *modus operandi* assez solide pour certifier la qualité du service assuré sur le terrain sans être trop contraignant pour ne pas décourager les initiatives ni priver les échelons locaux de leurs

prérogatives. C'est indéniablement l'un des points essentiels de vulnérabilité du mouvement associatif de sécurité civile, dont la plupart des acteurs sont parfaitement conscients. En l'absence de ces dispositifs de contrôle interne, le monde associatif de sécurité civile peut être l'objet de suspicion, les associations se reprochant mutuellement de ne pas respecter la réglementation en matière de DPS ou de formation.

- II - 1 - 3 - Un mouvement menacé par des risques de dérives

Le dispositif d'agrément mis en place par la loi de 2004 n'a pas eu l'effet de structuration et de rationalisation du mouvement associatif de sécurité civile espéré tant par les pouvoirs publics que par les acteurs eux-mêmes. **L'équilibre nécessaire et délicat entre liberté associative et régulation n'est pas atteint**, au risque d'un « paysage » associatif **mouvant**, hétérogène dans ses savoir-faire et son organisation, sans garanties suffisantes de sérieux et de compétence. Ni les associations ni le dispositif réglementaire n'ont réussi à organiser et à stabiliser le panorama de sécurité civile de façon satisfaisante.

Le secteur associatif, dans son état actuel, est dès lors susceptible de laisser se développer des dérives qui s'ajoutent aux faiblesses de gouvernance : instabilité persistante, voire croissante, du paysage associatif, au risque d'affaiblir ses garanties opérationnelles et ses relations avec les pouvoirs publics, remise en cause du principe et de l'esprit de bénévolat.

► **La structure du « paysage associatif » de sécurité civile peut à tout moment évoluer sans maîtrise.** Ce qui est la conséquence naturelle de la liberté associative est accentuée dans le milieu passionnel de la sécurité civile qui, contrepartie d'un investissement personnel fort, devient aisément **conflictuel** : la vie des associations de sécurité civile est fréquemment marquée par des brouilles irrémédiables, des démissions fracassantes, des passages d'une association à l'autre et, pour les structures locales, par des changements de rattachement aux fédérations nationales, privant trop souvent ce mouvement associatif de la sérénité nécessaire à un engagement bénévole durable.

Dans ces conditions, le paysage associatif est loin d'être stabilisé : au cours des dernières années et malgré le seuil exigeant des 20 départements, plusieurs nouvelles associations nationales se sont créées, au prix parfois d'une déstabilisation ou d'un affaiblissement des structures traditionnelles dont elles séduisent des cadres et des secouristes par des promesses d'activité et d'autonomie accrues et malheureusement souvent, par un niveau d'exigence moindre.

Les retraits d'agrément opérés à la suite de missions de contrôle de l'IGA et de l'ISC⁴⁴ témoignent du **manque de sérieux** de certains de ces nouveaux acteurs, que ce soit sur le plan opérationnel ou en matière de gestion, qu'en l'état le dispositif de l'agrément ne permet à l'évidence pas de garantir.

Sans renier la liberté associative à laquelle ils sont fortement attachés ni s'exonérer de leurs responsabilités propres en matière de contrôle interne, **les acteurs les plus fiables du secteur**, qui ont fortement investi dans la formation de leurs bénévoles, la mise aux normes

⁴⁴ UMP SA en 2009, AFPS en 2011.

coûteuse de leurs équipements et la définition de référentiels opérationnels exigeants dénoncent cette dérive et **sont dans ce contexte demandeurs d'une intervention accrue des pouvoirs publics pour faire assurer par tous le respect de la loi et l'égalité des situations.**

► Enfin, c'est **l'esprit du bénévolat lui-même qui pourrait être à terme menacé.** Il existe, en effet, une tendance, qu'il est difficile d'objectiver avec précision mais qui a été dénoncée par plusieurs des interlocuteurs et a été constatée ponctuellement à l'occasion des missions de contrôle, à l'émergence de ce que l'on peut qualifier de « **marchés** » **du secourisme**, surtout dans le domaine de la formation, mais également, pour le moment de façon exceptionnelle, dans celui des dispositifs prévisionnels de secours, indéniable dévoiement des objectifs de sécurité civile.

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 promesse 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 ».



<p style="text-align: center;">- II - 2 - LE RELATIF DÉSINTÉRÊT DES POUVOIRS PUBLICS A L'ÉGARD DES ACTEURS ASSOCIATIFS DE SÉCURITÉ CIVILE</p>
--

Les bénévoles de sécurité civile attendaient du dispositif d'agrément institué par la loi de 2004 une reconnaissance et une valorisation de leur rôle, notamment par des relations équilibrées, nourries et constantes avec les pouvoirs publics en charge des secours et de la gestion des crises. Cette attente est restée pour le moment en partie insatisfaite :

- les associations et leurs membres souffrent toujours d'un manque de reconnaissance des pouvoirs publics (II - 2 - 1),
- faute d'un réel interlocuteur côté Etat, et d'espace de représentation des associations, les conditions d'un dialogue constructif n'existent pas (II - 2 - 2),
- le secteur associatif de sécurité civile reste, de fait, en partie méconnu des pouvoirs publics (II - 2 - 3),
- le dispositif réglementaire existant manque de cohérence et de ligne directrice (II - 2 - 4),
- aucune « doctrine d'emploi » satisfaisante des bénévoles de sécurité civile n'a été élaborée ni même sérieusement envisagée (II - 2 - 5).

- II - 2 - 1 - Un mouvement toujours en quête de reconnaissance

Le thème du manque de reconnaissance est celui qui revient en priorité dans les échanges conduits par la mission avec les associations de sécurité civile, quelle que soit leur taille ou leur ancienneté. La déception et l'amertume perceptibles en ce domaine sont à la hauteur des espoirs suscités par les objectifs affichés par le législateur en 2004, la création de l'agrément devant permettre « *d'assurer une meilleure reconnaissance du rôle des associations dans le dispositif de sécurité civile.* ». Le constat est unanimement partagé : ce « label », dont elles attendaient tant, et pour l'obtention duquel la plupart d'entre elles ont engagé d'importants efforts de formation et d'investissement, ne leur confère vis-à-vis des pouvoirs publics que très épisodiquement et très irrégulièrement la légitimité à laquelle leur « professionnalisme », les moyens mis en oeuvre et leur dévouement leur paraît donner droit.

► **La revendication des associations en ce domaine est d'abord d'ordre « institutionnel »** : elles déplorent une place toujours très marginale, qu'elles considèrent comme injuste, dans les dispositifs de sécurité civile. La commentant avec sa franchise habituelle, Paul Francheterre⁴⁵ qualifie les associations de sécurité civile en France de « *klenmex* » de la République, qu'on appelle – sans toujours y mettre les formes – quand on a besoin d'elles, dont on use sans ménagement et que l'on jette une fois la crise passée.

A l'appui de leur constat, les associations soulignent le peu de conventions départementales et, plus généralement, le manque de contacts avec les services publics nationaux et locaux en charge de la protection civile, le nombre restreint d'exercices partagés, la place très marginale – quand elle existe – qui leur est accordée lors des journées de sécurité intérieure où beaucoup de bénévoles ne se reconnaissent plus, leur oubli fréquent dans les diverses célébrations publiques locales, l'absence de représentants de l'Etat à leurs congrès ou colloques, l'amnésie de la Nation⁴⁶ quand il s'agit d'honorer par des décorations les actes de dévouement de leurs membres les plus méritants, éléments que la mission confirme pour une grande part.

► **Mais il s'agit également d'une revendication de nature quasi affective, qui touche à la motivation même d'une majorité de bénévoles.** La déclaration du professeur Lareng, devant le Conseil national de la sécurité civile, le 23 avril 2008, demeure d'actualité et résume le sentiment général que la mission a pu recueillir au cours des dernières semaines :

« (on déplore) de ne pas retrouver, sur le terrain, au sein même de ce grand mouvement d'espoir qu'avait créé, entre nous, le décret du 27 février, décliné par la circulaire du 12 mai 2006, une communion d'idées avec les pouvoirs publics(...). Nos bénévoles sont surpris de ne pas percevoir

⁴⁵ Secrétaire général de la FNPC.

⁴⁶ A noter toutefois que si, à la connaissance de la mission, aucun bénévole n'a été honoré après l'épisode douloureux des inondations du Var, aucun des dossiers demandés à la FNPC n'ayant abouti, l'Etat s'est montré plus reconnaissant à l'occasion de la tempête *Xynthia* : 4 secouristes ont été distingués par le Préfet de la Charente-Maritime pour actes de courage et dévouement (2 de l'ADPC (Président et coordonnatrice) et 2 de la Croix Rouge (Directrice départementale de urgence et du secourisme et son adjoint). L'un d'entre eux devra être prochainement proposé pour la Légion d'Honneur.

quelques souffles chaleureux à l'intention de ce qu'ils réalisent toujours avec beaucoup de cœur et dans une volonté loyale de changement ».

Pour la grande majorité des secouristes, qui manifestent une véritable « foi » dans leur mission de sécurité civile, un dévouement singulier à l'intérêt public et en retirent une légitime fierté, la question de la reconnaissance par la puissance publique revêt en effet une importance toute particulière. Disponibles au service de leurs concitoyens, formés et compétents pour ce faire, les bénévoles s'attristent du peu de considération dont font l'objet leurs associations et eux mêmes et sont choqués par l'oubli dans lequel ils retombent entre deux catastrophes, au **risque d'une démotivation et d'un découragement croissants, voire d'un frein au recrutement**, que la puissance publique ne doit pas négliger.

► **Enfin, de façon plus générale, les associations regrettent le manque d'intérêt public et de soutien affiché pour la cause du secourisme, qu'elles ont parfois le sentiment de porter seules.** Plusieurs des interlocuteurs rencontrés, qui souhaiteraient en faire une grande cause nationale, au même titre que la sécurité routière, ont regretté que l'année 2011, « *année européenne du bénévolat* », n'ait été marquée par une opération de communication d'ampleur sur le thème du secourisme et de la sécurité civile, malgré les exemples récents de dévouement associatif (inondations dans le Var, pandémie grippale, *Xynthia*, épisodes neigeux), occasion manquée de valoriser l'engagement de leurs bénévoles, d'en renforcer la motivation et sans doute d'aider au renouvellement voire à l'accroissement de leurs effectifs.

- II - 2 - 2 - Les conditions d'un dialogue constructif n'existent pas

► **Le dialogue avec le monde associatif de sécurité civile est encore à construire.** A côté des contacts ponctuels et personnels, qui conservent une importance essentielle, on peut considérer qu'aujourd'hui les responsables des associations de sécurité civile ont trois séries d'occasions de nouer le dialogue avec le ministère :

- **la présentation des demandes d'agrément national** donne lieu à des échanges de courriers, à la fourniture d'une volumineuse documentation décrivant l'association (statuts, règlement intérieur, composition et fonctionnement des organes, moyens, « photo » de chaque délégation territoriale) mais il s'agit, en l'état, d'une **procédure « papier » largement formelle**, conduite par un fonctionnaire relativement isolé (voir infra) de la DGSCGC, de surcroît sans avis de terrain, ni consultation systématique des préfetures. Cette instruction sommaire, qui ne permet pas en l'espèce une connaissance approfondie des demandeurs, se clôt de fait par la délivrance de l'agrément, et ne constitue aucunement le prologue de relations suivies. Les rapports d'activité annuels, au demeurant non systématiquement produits, ne font l'objet d'à peu près aucune exploitation. Le constat est identique s'agissant de la procédure de délivrance des agréments départementaux par les services préfectoraux.
- **quelques contacts opérationnels**, pour certaines associations liées par convention avec l'administration centrale. C'est le cas, par exemple, des radioamateurs qui mettent en œuvre, depuis le centre opérationnel (COGIC), un réseau d'ultime secours. C'est aussi le cas, dans une moindre mesure, de la Protection civile, historiquement liée au ministère. Mais ces contacts privilégiés demeurent le fait de

quelques rares associations, les autres n'ayant qu'exceptionnellement l'occasion de rencontrer des responsables nationaux ou départementaux de la sécurité civile.

- **la réunion des instances nationales susceptibles de s'intéresser au bénévolat**, Observatoire du secourisme et Conseil supérieur de la sécurité civile :
 - **l'Observatoire du secourisme**, créé en 1977, organisme de conseil et de propositions, qui a montré, dans le passé, sa contribution à l'élaboration de référentiels de secourisme et de programmes de formations, **ne se réunit plus**, en tant que tel, depuis plusieurs années ; le mandat de ses membres est expiré et n'a pas été renouvelé ; la vocation de sa commission « formation », qui lui survit de façon officieuse, se limite aux seules questions d'enseignement. **Son objet comme sa composition n'en font pas, en l'état, un espace de représentation des associations de sécurité civile et de dialogue régulier** avec les pouvoirs publics.
 - **le Conseil supérieur de la sécurité civile**, créé en 2005 (en application de la loi d'août 2004), a tenu sa dernière réunion en avril 2008. Il a pu être l'occasion d'échanges ponctuels relatifs aux associations, mais ses travaux ont principalement porté sur l'analyse des risques de sécurité civile.

Sans être négligeables, ces occasions d'échanges demeurent donc, en définitive, formelles et limitées.

► **L'organisation administrative elle même ne favorise pas les contacts, faute d'interlocuteur(s) « dédié(s) », au sein de l'ex-DSC.** Les réorganisations intervenues suite à la RGPP, ont, en effet, amené à la disparition du bureau du volontariat, des associations et de la réserve communale (BVARC), au sein duquel un colonel de sapeurs-pompiers et un agent administratif assuraient le suivi des associations et des deux dispositifs d'agrément (formation et sécurité civile). Cette mission a été ensuite partagée entre la sous-direction des sapeurs pompiers et des acteurs du secours, traitant de la réglementation du secourisme, et la sous-direction de la gestion des risques où le bureau de la coordination interministérielle a repris la gestion de la procédure d'agrément de sécurité civile. Ce dispositif a abouti, en réalité, à faire assurer le suivi de plusieurs centaines d'associations (soit des dizaines de milliers de bénévoles) par un agent isolé, qui y consacre 30 % de son temps.

La réorganisation de la désormais DGSCGC n'a pas encore réellement remédié à cet état de fait, les deux dispositifs d'agrément restant a priori gérés dans deux sous-directions distinctes de la direction des sapeurs-pompiers, aucun bureau de la sous-direction des services d'incendie et de secours n'apparaissant clairement et visiblement dédié, dans une partie de ses attributions, au mouvement associatif.

En l'état, les associations agréées de sécurité civile⁴⁷ n'ont, de fait, plus d'interlocuteur d'un niveau suffisant, clairement identifié, au sein de la DGSCGC, ce qui explique sans doute, en partie, les tentations exprimées pour plusieurs d'entre-elles, de se retourner progressivement – via le secourisme – vers le ministère de la Santé au risque de faire perdre à l'Intérieur son rôle légitime de pilotage de l'ensemble des acteurs de sécurité civile.

- II - 2 - 3 - La réalité du bénévolat reste largement méconnue des pouvoirs publics

► Conséquence directe du constat précédent, **l'administration centrale demeure dans une ignorance persistante quant aux capacités, aux moyens et aux compétences du mouvement associatif.** A l'exception des grands acteurs traditionnels que sont la Croix Rouge ou la FNPC, ou de quelques associations spécifiques, tels que les radioamateurs ou les spéléologues, que l'administration a l'habitude de mobiliser, la délivrance et le renouvellement des agréments n'ont pas permis à l'Etat d'acquérir une connaissance approfondie de l'ensemble des associations concernées, de leur mode de fonctionnement, de leurs capacités opérationnelles, de leurs problématiques.

Sa connaissance reste fragmentaire, dépendante des informations partielles et aléatoires que peuvent lui transmettre les préfetures et des quelques missions ponctuelles (une dizaine à ce jour) d'audit et de contrôle effectuées par l'IGA et l'ISC.

Les rapports d'activité annuels demandés par la DGSCGC, sans requête précise quant aux éléments attendus, et non systématiquement produits, n'ont pas permis de constituer une base de données consolidée et régulièrement actualisée, susceptible de fournir, en temps réel, une vue d'ensemble du mouvement associatif de sécurité civile.

► **Au niveau local, les services préfectoraux ont une connaissance variable du tissu associatif.** La transmission par les associations de fiches capacitaires est loin d'être systématique (31% des associations) et leur mobilisation à l'occasion d'exercices de sécurité civile reste inégale (43%).⁴⁸. L'intérêt plus ou moins porté au secourisme et au mouvement bénévole tient souvent aux contacts établis entre les bénévoles et les anciens services de protection civile. La mission a constaté à plusieurs reprises que la réorganisation de ces derniers et la répartition de leurs compétences entre plusieurs bureaux pouvaient affecter la persistance des liens personnels noués entre passionnés de la sécurité civile.

Le caractère mouvant du panorama associatif local n'est évidemment pas de nature à faciliter cette connaissance réciproque : il n'est pas rare que les services préfectoraux ignorent purement et simplement l'existence et l'activité d'une association locale disposant pourtant d'un agrément national délivré par la DSC.

⁴⁷ Les thèmes à aborder ne manquent pourtant pas : grands enjeux de sécurité civile, conditions d'application de la loi du 13 août 2004, suivi régulier de la situation du bénévolat et des mesures de soutien, développement de nouvelles missions, réflexion sur la complémentarité des missions, doctrine, entraînement, exercices,...

⁴⁸ Selon les questionnaires préfetures.

Enfin, le **niveau zonal**, dont la pertinence a été soulignée à l'occasion de crises d'ampleur, n'entretient que des relations épisodiques avec le tissu associatif qu'il pourrait éventuellement solliciter. Certaines associations, de leur côté, désignent des délégués zonaux (FNPC, FNRASEC), mais il s'agit de quelques initiatives récentes.

II - 2 - 4 - La pratique de ces dernières années fait ressortir les insuffisances du dispositif réglementaire

► **La réglementation applicable aux associations de sécurité civile ne constitue pas un tout homogène.** Longtemps, le secourisme n'a fait l'objet d'une attention de l'Etat que sous son aspect formation. Ce n'est en fait que depuis 2004 que lui a été adjointe sa dimension opérationnelle, sans qu'il ait été jugé pertinent d'harmoniser les deux dispositifs. **Les deux agréments**, de délais différents (2 ans pour la formation, 3 pour la sécurité civile), de portée inégale (un agrément départemental obligatoire double l'agrément national de formation, ce qui n'est pas le cas en matière de sécurité civile), traités au niveau central par deux bureaux de deux sous-directions, n'obéissent pas à la même approche ni à la même logique.

- **La formation**, déclinée à la fois pour le grand public et les professionnels, avec des composantes différentes selon les secteurs d'activité, s'enrichit de modules successifs, sous la dénomination de sigles et d'abréviations réservés aux seuls initiés, au gré d'une « *multiplication et d'(un) empilement de textes qui conduisent à la confusion* »⁴⁹. Décrets et arrêtés actualisent régulièrement le contenu et la pédagogie de l'enseignement, initial et continu, au prix d'une remise à niveau qui s'avère très lourde pour les associations⁵⁰.

Paradoxalement, cette activité ne fait l'objet d'à **peu près aucun contrôle** prévu et organisé à l'échelon national ; son suivi au niveau local repose sur la seule initiative des préfetures aujourd'hui bien en peine de pouvoir l'assurer, alors même que ce secteur est le plus susceptible de connaître des dérives lucratives, fort éloignées des principes du bénévolat associatif (voir supra).

- **Les activités opérationnelles** n'ont, à ce jour, fait de leur côté l'objet que d'un encadrement normatif réduit, sans commune mesure avec le précédent. A l'exception du référentiel des DPS de plus de 1 500 personnes, produit par l'Observatoire du secourisme, aucun autre document de ce type n'a été élaboré pour les manifestations plus réduites, les activités de secours, d'assistance à la population ou d'encadrement des bénévoles⁵¹.

⁴⁹ Secourisme en France, panorama, perspectives et propositions. Rapport de l'Académie nationale de Médecine. Professeur Alain Larcen, Médecin général Henri Julien. Décembre 2010.

⁵⁰ Il a fallu deux années à l'Ordre de Malte et à l'UNASS pour retrouver leurs pleines capacités de formation après la réforme de 2007. La réforme en cours, laissant l'aspect pédagogique à l'initiative des associations, devrait permettre de simplifier le dispositif, même si sa lisibilité n'en est pas immédiate, y compris pour les principaux intéressés.

⁵¹ La Croix Rouge a défini ses propres règles d'encadrement des bénévoles et individualisé, tout comme la SNSM, les notions de chef d'équipe ou de chef de dispositif, qui bénéficient d'une formation spécifique.

Ce décalage d'approche, déploré de façon quasi unanime, n'est pas exempt de contradictions telles que l'introduction – légitime – de la formation des secouristes à l'usage des défibrillateurs sans que, pour autant, il soit prévu de disposer de cet équipement dans les postes de secours.

► **L'agrément de sécurité civile**, contraignant sur le plan formel pour les associations, se révèle, de fait, **peu exigeant quant aux garanties opérationnelles et administratives demandées** : pas de vrai cahier des charges préalablement défini pour l'exercice des différentes activités agréées, aucune disposition requise pour assurer un fonctionnement démocratique et une qualité minimale de gestion, aucune condition liée à la mise en place d'un contrôle interne. En l'état, il n'existe pas à proprement parler de critères suffisants de délivrance de cet agrément. Au surplus, l'administration ne met pas en œuvre de contrôle des éléments d'information avancés par les associations, lors d'une demande d'agrément.

Paradoxalement au regard de ce faible niveau d'exigence, l'administration a introduit, outre les quatre niveaux d'agrément (départemental, interdépartemental, national, international) une **multiplication des catégories et sous-catégories** de missions⁵² de sécurité civile, sans réelle justification ni pertinence démontrée, se traduisant par des annexes aux arrêtés d'agrément national d'une lisibilité complexe, chaque association locale affiliée à une association nationale pouvant disposer d'un agrément de portée différente (selon le type de mission exercée).

L'ensemble se révèle à la fois **lourd à gérer**, tant pour l'administration que pour les associations, **complexe à comprendre, peu efficace** et, s'agissant de l'agrément national, **difficile à manier** entre deux renouvellements alors même que le panorama associatif est fortement évolutif : toute radiation d'une association locale ou modification de ses missions imposent la prise d'un arrêté modificatif, au terme d'un délai de plusieurs mois.

► Enfin, la faiblesse du dispositif se traduit également par **des incohérences persistantes dans l'interprétation et l'application des textes par les pouvoirs publics**, comme en témoigne la liste non exhaustive des exemples relevés par la mission : l'agrément international a purement et simplement été suspendu sine die par l'ex-DSC, sans explication ni perspective pour les associations concernées, désormais privées de tout élément de reconnaissance à faire valoir tant auprès du ministère des affaires étrangères que des pouvoirs publics locaux ; les documents et les informations requises pour obtenir un agrément départemental sont variables d'une préfecture à l'autre ; l'activité de prompt secours est régulièrement assurée par des équipes mixtes Sapeurs-pompiers-associations à Paris, à la satisfaction de tous, mais pas à Marseille ; la question du transport sanitaire – mise entre parenthèses en situation de crise, comme lors des inondations du Var⁵³ – est diversement réglée selon les endroits ; les DPS nautiques font l'objet d'interprétations divergentes de la part de la préfecture de police et de l'ex-DSC, etc.

⁵² Cf ; Annexe V.

⁵³ Pendant lesquelles les associations réquisitionnées ont pu l'assurer, alors qu'elles ne peuvent le faire en temps normal.

- II - 2 - 5 - L'absence de doctrine d'emploi satisfaisante et, au total, de politique

Si le recours prioritaire aux services publics spécialisés est un réflexe naturel et légitime des autorités, on constate que depuis la circulaire de 2006, l'ex-DSC n'a pas produit et diffusé d'éléments de doctrine ni d'instruction quant à l'emploi des bénévoles en matière de sécurité civile. Les associations de sécurité civile sont agréées par la puissance publique mais pour faire quoi, quand et comment ? il n'existe aucune réponse clairement partagée.

Sur le terrain, l'Etat ne s'est doté que ponctuellement et partiellement des moyens d'en faire des partenaires réguliers, au gré des initiatives des seuls acteurs locaux. La mission a ainsi constaté :

- **une pratique encore rare des conventions d'emploi** signées entre les associations et leurs employeurs potentiels, ou leurs partenaires dans le traitement des crises. La signature de telles conventions, « avec l'Etat, le service départemental d'incendie et de secours ou la commune » est pourtant expressément prévue par la loi d'août 2004, qui y consacre son article 38. Ces accords ont pour objectif de préciser les missions qui peuvent être confiées aux associations, les moyens qu'elles mettent en œuvre, les conditions de leur engagement et les modalités financières de leur concours – toutes choses qui facilitent l'intervention, le jour venu. Un quart des associations déclare avoir pu en signer une, le plus souvent à leur initiative. Il faut signaler, à cet égard, l'exception de la Préfecture de police de Paris qui a systématisé ce type de conventions, signées solennellement avec l'ensemble des associations concernées, appelées à seconder la BSPP de façon très opérationnelle (prise de gardes).
- **une intégration généralement elliptique dans la planification** de sécurité civile. Sans disposer de statistique précise, les éléments recueillis font ressortir que la mobilisation éventuelle des bénévoles est généralement mal cernée par les plans (le « *tronc commun ORSEC* ») : dans certains cas, il n'y a aucune mention des associations ; le plus souvent, on se limite à une mention générique, sans précision sur les missions, les moyens, les organismes. Trop rares sont les départements où les structures sont nominativement énumérées, avec leurs capacités et les conditions de leur engagement. A côté des plans d'Etat, l'emploi des associations agréées peut être prévu par les plans communaux de sauvegarde (PCS) – mais là encore la situation est variable, dépendant largement des relations établies à l'échelon local, sans qu'une politique d'encouragement systématique ait été conduite.
- **une participation seulement occasionnelle aux exercices** et à leurs retours d'expérience, au point que certaines associations se préparent seules, de leur côté, à être appelées en renfort sur une éventuelle catastrophe – c'est le cas, emblématique, dans le département du Rhône, où une association agréée⁵⁴ organise son propre « *plan rouge* », faute d'avoir été intégrée aux exercices conçus par les pouvoirs publics.

⁵⁴ Croix blanche.

Ce désintérêt persistant n'est pas sans risque : outre qu'il entretient la méconnaissance de capacités et de moyens associatifs non négligeables, qu'il prive les acteurs de la sécurité civile d'un partage d'expériences et d'expertise toujours enrichissant et qu'il rend plus difficiles et moins efficaces les partenariats hâtivement improvisés en temps de crise, il est à terme **un facteur de démotivation et de découragement, voire d'éloignement**, des bénévoles, notamment des plus jeunes.



- III -
PROPOSITIONS :
UN PLAN D'ACTION POUR LE BÉNÉVOLAT
DE SÉCURITÉ CIVILE

La « découverte » du mouvement bénévole de sécurité civile peut être, pour l'administration, l'occasion d'une sorte de révolution intellectuelle, tournant autour de deux principes :

- d'abord, suivant l'affirmation de la loi de modernisation de 2004, **la sécurité civile doit devenir, vraiment, « l'affaire de tous »**. Si les moyens publics, au premier rang desquels les moyens spécialisés de secours, ont, naturellement, la première place dans le traitement des crises, il importe aussi de favoriser la « *résilience* » de la société, spécialement au moment où les pouvoirs publics doivent restaurer leurs finances. A ce titre, et sans surestimer ses capacités d'action, le mouvement associatif qui assure l'essentiel de la formation au secourisme et qui rassemble plusieurs dizaines de milliers de bénévoles pour des missions de sécurité civile, doit être pris en considération,
- ensuite, une meilleure intégration du bénévolat à la politique de sécurité civile doit trouver **un équilibre entre les objectifs et les méthodes des pouvoirs publics, d'une part, la nature privée des structures associatives et le caractère « volontaire » de l'action de leurs membres, d'autre part**. Les associations souhaitent souvent travailler davantage avec les pouvoirs publics, mais elles doivent conserver une autonomie dont elles sont d'ailleurs jalouses. L'Etat est néanmoins légitime à avoir un regard sur des organismes qui concourent à une politique publique essentielle et qui reçoivent un agrément. Il s'agit donc de concilier la liberté associative, principe fondamental et gage d'efficacité pour la « *résilience* », et un accompagnement, par l'Etat, du secteur du bénévolat de sécurité civile.

Dans ce cadre, on présente, ci-après, un ensemble de propositions qui pourraient constituer un plan d'action en faveur de l'engagement bénévole en sécurité civile. Ces propositions s'articulent autour de quatre axes :

- confirmer la place des bénévoles dans la sécurité civile française (III - 1),
- recréer les conditions d'un dialogue institutionnel pour les associations entre elles, et avec les pouvoirs publics (III - 2),
- refonder l'agrément de sécurité civile (III - 3),
- reconnaître, valoriser et soutenir l'engagement bénévole de sécurité civile (III - IV).



- III - 1 - CONFIRMER LA PLACE DES BÉNÉVOLES DANS LA SÉCURITÉ CIVILE FRANÇAISE

Les bénévoles puisent une grande part de leur motivation dans l'action et dans l'assurance que celle-ci est utile à la société et aux personnes qui en sont directement bénéficiaires. En termes opérationnels, on peut dire que les bénévoles souhaitent être utilement employés. L'Etat peut contribuer au meilleur emploi des capacités et de l'énergie des bénévoles, dans le cadre d'une politique de sécurité civile. A cette fin, quatre séries de propositions sont présentées.

- III - 1 - 1 - Réaffirmer l'objectif gouvernemental de diffusion de la culture du secours

La diffusion du secourisme est une composante évidente de la « résilience » ; le secourisme apparaît comme « une première démarche de civisme actif » et porte des valeurs positives pour la vie en société. En assurant la formation au secourisme, les associations concourent à la réalisation d'un objectif national de sécurité civile et, dans le même temps, s'assurent à la fois des recrutements pour leurs activités opérationnelles et des ressources pour leur fonctionnement et leur équipement.

En dépit des intentions affichées et des dispositions réglementaires prises jusqu'à présent, on ne parvient pas à former chaque jeune aux gestes de premier secours. La formation projetée ne peut être dispensée au cours de la seule Journée d'appel et de préparation à la défense, et l'Education nationale semble encore loin de pouvoir atteindre les objectifs qui lui ont été fixés. On cherche donc à « raccrocher » l'obtention du certificat de premiers secours à une étape importante de la vie du (jeune) citoyen : passage de certains diplômes, exercice de certaines responsabilités. Des propositions de loi sont périodiquement déposées dans cet esprit.

On propose que le ministère reprenne à son compte les propositions figurant au rapport de juin 2010, du Pr Larcan et du médecin général Julien⁵⁵, et engage une concertation interministérielle sur cette base (en particulier : élargissement de l'obligation de formation aux premiers secours en cas d'exercice de responsabilités de groupe, de pratique des sports à risque et comme pré-requis au permis de conduire).

- III - 1 - 2 - Prendre en compte les bénévoles et leurs organisations dans la préparation aux crises de sécurité civile – et dans le traitement effectif de ces crises

Peut-être plus encore que de reconnaissance, les bénévoles ont soif d'activité ; ils se perfectionnent et donnent leur temps dans la perspective de cette action qu'ils souhaitent intense et utile. Il y a donc un intérêt majeur à répondre au mieux à la disponibilité et aux compétences des bénévoles de la sécurité civile : intérêt immédiat, pour traiter certains aspects de la crise, et intérêt collectif, à plus long terme, pour soutenir un mouvement qui contribue à structurer la société. Sur ce point, **le ministère de l'Intérieur peut rappeler**

⁵⁵ Rapport de l'Académie nationale de médecine « *Le secourisme en France. Panorama et perspectives* ».

l'esprit de la loi du 13 août 2004 à tous les partenaires de la gestion de crise et les inviter, à nouveau et avec fermeté, à intégrer les associations, dans la mesure de leurs capacités et chaque fois que cela apparaît nécessaire, à toutes les étapes de la préparation et du traitement des situations difficiles. Ce rappel, qui pourrait prendre la forme d'une **instruction sur l'emploi des bénévoles de la sécurité civile**, mettrait l'accent sur les principaux objectifs suivants :

- **intégrer dans les plans** les actions qui pourront être confiées aux associations de sécurité civile,
- dans ce cadre, **convier les associations qui auront été retenues aux exercices et aux retours d'expériences**,
- **rappeler la pertinence de l'établissement de conventions locales** entre les associations et les acteurs publics de la gestion de crise (Etat, communes, services d'incendie et de secours, services d'aide médicale urgente),
- **enfin, s'agissant des communes**, leur rappeler l'intérêt de connaître les moyens des associations de sécurité civile et d'organiser, notamment dans le cadre des **plans de sauvegarde**, le recours qui pourrait y être fait (en cohérence avec la planification d'Etat).

- III - 1 - 3 - Veiller à la sérénité des relations entre les acteurs

L'instruction sur l'emploi des bénévoles de sécurité civile devra insister sur la **complémentarité des acteurs** du traitement des risques de sécurité civile. Le milieu associatif lui-même peut être assez facilement conflictuel, avec des bénévoles passionnés, dont l'engagement est parfois aussi fort que le caractère. Il convient donc de veiller non seulement aux relations entre les associations, mais aussi aux **relations des associations avec les autres acteurs, et en particulier les sapeurs-pompiers**. Il ne faut pas dissimuler que des rivalités sont relativement fréquemment évoquées, sur le terrain, entraînant des critiques réciproques : unions départementales de sapeurs-pompiers réalisant des dispositifs de secours et assurant des formations, alors qu'elles n'ont pas les mêmes objectifs d'intervention en temps de crise ; « concurrence » faussée par le recours aux équipements du service, en infraction aux instructions dans ce domaine ; bénévoles taxés d'amateurisme ; associations suspectées de vouloir en faire trop, de « *jouer aux pompiers* »... Au-delà de ces reproches, il faut considérer **l'intérêt supérieur de mener, de front, deux volets essentiels de la politique publique de sécurité civile** : ne pas nuire au **volontariat sapeur-pompier**, fondement essentiel de l'organisation des secours **et, dans le même temps, encourager un mouvement bénévole, expression emblématique de la « résilience »**, utile à la sécurité civile et élément du « *lien social* ». **L'administration devra donc veiller à réunir régulièrement, au plus haut niveau, les responsables du mouvement associatif et les représentants des sapeurs-pompiers** pour aborder, sans exclusive ni corporatisme, les difficultés éventuelles et en distinguant et clarifiant, autant que possible, et en fonction des situations locales :

- **les conditions des interventions éventuelles en missions de secours** proprement dites, en harmonie avec les moyens de secours publics et suivant les qualifications des bénévoles et les caractéristiques de leurs équipements (le ministère devrait

notamment s'engager à **clarifier, en liaison avec la Santé, les conditions dans lesquelles les secouristes peuvent être amenés à effectuer des transports de victimes, dans l'urgence),**

- **l'objectif de développement des missions d'appui aux populations** (appui psychologique, accueil de réfugiés, réhabilitation de l'habitat, etc.), que les moyens publics peinent à assurer et qui représentent un intérêt considérable face à des crises qui durent et deviennent de plus en plus complexes.

- III - 1 - 4 - Offrir un cadre réaliste pour la participation des bénévoles à des missions internationales

Un tel cadre n'existe pas aujourd'hui puisque l'agrément international, que les pouvoirs publics n'ont jamais eu l'intention d'appliquer réellement, n'est même plus traité par la sécurité civile.

La définition de meilleures conditions d'association des bénévoles de sécurité civile aux missions internationales s'inscrit dans un contexte nécessairement complexe qui doit concilier la liberté d'action des organisations non gouvernementales (ONG), leur choix éventuel de se placer sous le contrôle de l'ONU, et la possibilité, en fonction des besoins et des garanties et qualités présentées par les associations concernées, d'organiser une certaine collaboration avec les détachement publics français, allant de la simple recommandation diplomatique à l'intégration complète dans un dispositif gouvernemental, en passant par le seul transport. Les clarifications à apporter, sur ce thème, justifient :

- d'une part, **d'une mission conjointe des inspections générales de l'administration et des Affaires étrangères, sur l'ensemble du dispositif de gestion des détachements français de catastrophe** – mission qui, au demeurant, reprend, en l'élargissant, une mission sollicitée par la DSC, en 2011, sur le sujet de l'agrément international,
- d'autre part, d'un travail **d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle, à l'échelle européenne**, des formations et qualifications de secourisme (opération à engager avec l'administration de la Santé). La diversité des situations semble telle, aujourd'hui, qu'elle limite même la coopération transfrontalière dans ce domaine.



<p>- III - 2 - RECRÉER LES CONDITIONS D'UN DIALOGUE INSTITUTIONNEL POUR LES ASSOCIATIONS ENTRE ELLES, ET AVEC LES POUVOIRS PUBLICS</p>

Tout en respectant la nature privée des organisations de bénévoles, et le caractère volontaire de l'engagement de leurs membres, ce secteur qui contribue à d'importantes politiques publiques et qui réalise des missions dans un cadre de police administrative, a **besoin à la fois d'une cohérence** que ses protagonistes doivent contribuer à définir eux-mêmes, **et d'un lien particulier avec les pouvoirs publics.**

Pour fournir un outil de pilotage du secteur et restaurer le lien indispensable avec les pouvoirs publics, on propose de :

- **transformer l'Observatoire du secourisme**, aujourd'hui en déshérence, **en un Observatoire de la résilience, du secourisme et du bénévolat de sécurité civile**.

On a indiqué que la composition de l'Observatoire du secourisme n'a pas été renouvelée et que cet organisme ne se réunit plus, depuis plusieurs années, même si certains membres de son ancienne commission « formation » peuvent, à l'occasion et hors de tout cadre légal, continuer d'étudier quelques questions techniques. Une structure de ce type constituerait pourtant le lieu adapté à l'institutionnalisation d'une concertation régulière entre les associations. On recommande donc de **recréer l'Observatoire en lui confiant une mission d'animation du secteur associatif de sécurité civile**, élargie au thème de la « *résilience* » de la société française (face aux risques de sécurité civile). Pour que ce dispositif vive, on recommande d'**attribuer le secrétariat de cet Observatoire rénové à ses membres associatifs eux-mêmes**, suivant des modalités à préciser et qui devront assurer la représentation de l'ensemble du mouvement bénévole et la fiabilité des travaux de cet organisme.

- **désigner, auprès du directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, un interlocuteur de haut niveau pour le monde bénévole de sécurité civile**.

Secteur à l'abandon dans l'organisation administrative du ministère de l'Intérieur, le mouvement bénévole de sécurité civile, avec ses 200 000 membres, justifierait pourtant la désignation d'un haut fonctionnaire chargé de suivre les questions qui l'intéressent. Aujourd'hui, les présidents d'associations n'ont plus d'interlocuteur dédié et peuvent éprouver des difficultés à mobiliser la hiérarchie de la direction générale, sauf pour les très grandes associations qui maintiennent un contact au cabinet du Ministre. Nombre de courriers demeurent sans réponse. Les procédures sont traitées de façon bureaucratique, lorsqu'elles ne sont pas laissées de côté. **On s'interroge, dans le monde bénévole, sur l'opportunité d'un rattachement des secouristes à l'administration de la Santé, ou encore sur la création d'une délégation interministérielle**. L'intérêt présenté par l'action des associations, pour l'accomplissement des missions de sécurité civile et dans la perspective d'un soutien accru aux populations, dans une période de crises et de vulnérabilité sociale, militent pour un **maintien de cette compétence au ministère de l'Intérieur**. On recommande de choisir un fonctionnaire de haut niveau, placé, pour des raisons de cohérence et d'économie de moyens, auprès du DGSC et disposant de l'autorité nécessaire pour faire avancer les dossiers correspondants (et notamment les propositions du présent rapport). **L'importance de la tâche conduit donc à proposer l'affectation d'un préfet⁵⁶**.



⁵⁶ Dans le passé, un colonel de sapeurs-pompiers a été en charge du lien avec le monde associatif de sécurité civile. En l'état actuel des choses, compte tenu notamment des susceptibilités de terrain, et pour donner toutes ses chances au dialogue à engager entre les partenaires de la sécurité civile, une solution de ce type, qui n'est certes pas impossible, ne paraît pas opportune.

- III - 3 - REFONDER L'AGRÈMENT DE SÉCURITÉ CIVILE

L'agrément de sécurité civile, institué par la loi du 13 août 2004, complétée par le décret du 27 février 2006, constitue, avec les avantages et obligations qui y sont attachés, la traduction de l'aspiration du monde bénévole à une reconnaissance officielle. Aujourd'hui, ce dispositif a connu une mise en œuvre suffisante pour qu'une appréciation soit portée sur lui – appréciation au demeurant assez critique, tant de la part des associations que de la part de la mission permanente de contrôle qui a souligné, dans ses synthèses de 2009 et 2011, des faiblesses dans sa conception et dans sa gestion.

Le principe de cette procédure n'étant pas remis en cause, **il s'agit de refonder l'agrément de sécurité civile**. Dans cette perspective, on propose des mesures qui poursuivent des **objectifs de simplification et d'accroissement des garanties** offertes par les structures agréées.

- III - 3 - 1 - Simplifier les règles et la gestion de l'agrément

L'agrément de sécurité civile a été rendu complexe par la définition d'une multiplicité de catégories et par la juxtaposition avec le système d'agrément plus ancien de formation au secourisme. Les mesures recommandées pour le simplifier portent sur :

- **l'allongement de la durée de validité** de l'agrément : aujourd'hui fixée à trois ans, on propose de la porter à **cinq ans** (sauf motivation particulière), notamment pour que le travail d'instruction des demandes, revenant moins souvent, puisse être concentré sur l'essentiel (cf. ci-après, les garanties),
- **la suppression de l'agrément international** : inappliqué dans son esprit (c'est-à-dire un agrément qui donne vocation à participer à une opération gouvernementale de secours à l'étranger), tant par l'Intérieur qui privilégie les importants moyens publics dont il dispose, que par les Affaires étrangères qui considèrent cet agrément comme un indicateur parmi d'autres de la qualité opérationnelle des associations, cette procédure réglementaire a été suspendue, *proprio motu*, par l'administration. La spécificité de l'agrément international pose par ailleurs des problèmes aux associations qui en sont exclusivement titulaires, leurs interventions sur le sol métropolitain ne trouvant son fondement que dans l'urgence, ce qui peut être regrettable tant pour l'emploi opérationnel de ces structures qu'au regard de leurs capacités parfois intéressantes pour les pouvoirs publics. L'agrément international n'a pas été remplacé par un autre système. On recommande de tirer les conséquences de cette situation et de ne plus distinguer entre agrément national et international : on peut considérer qu'une association agréée nationalement est qualifiée pour intervenir à l'étranger. Il convient, en contrepartie de l'abandon de cette catégorie, de **prévoir un agrément national pour de petites structures, à vocation internationale dominante** (mais dont on a constaté qu'elle n'est, en pratique, jamais exclusive),
- **la réduction des catégories et sous catégories**. On recommande, d'une part, de considérer, conformément à l'esprit de la loi de 2004, que les associations agréées de sécurité civile s'engagent à offrir leurs services aux pouvoirs publics, en situation

perturbée ; **la mission « soutien aux populations » devrait être consacrée comme systématique, sans justifier une catégorie particulière.** D'autre part, on invite la sécurité civile (le cas échéant sur recommandation du nouvel Observatoire), **à revoir de façon radicale les sous-catégories,** voire à les supprimer,

- **le rapprochement avec la procédure d'agrément de formation.** Il n'est sans doute pas possible de fusionner les procédures d'agrément de sécurité civile (loi de 2004) et de formation au secourisme (arrêté de 1992), cette dernière activité s'exerçant dans un cadre à la fois spécifique et en évolution régulière. Dans un premier temps, une simplification peut toutefois être apportée pour rapprocher les procédures (délais, équivalences, etc.),
- **la couverture, par l'agrément, de l'ensemble des organisations bénévoles de sécurité civile.** L'agrément devrait fournir à la fois une vision large des composantes du monde bénévole agissant pour la sécurité civile, et leur offrir un cadre commun de mobilisation et de concertation. On recommande donc, suivant les initiatives prises par plusieurs préfets de la zone Sud (Hérault, Bouches-du-Rhône – contrairement à une interprétation initialement restrictive de la DSC) **d'agréer de sécurité civile les associations départementales des comités communaux feux de forêts** (les comités eux-mêmes ne pouvant être agréés puisque, le plus souvent, il s'agit d'organisations municipales sans personnalité juridique). La même orientation vaut pour les ASA-DFCI du Sud-Ouest,
- **la modernisation et la facilitation de la procédure :** dématérialisation de tout ou partie des dossiers, établissement d'un cadre-type pour les rapports d'activités (permettant la consolidation des déclarations des différentes associations, et ainsi une meilleure mise en valeur de l'action du mouvement bénévole dans son ensemble).

- III - 3 - 2 - Renforcer les garanties apportées par l'agrément

L'agrément de sécurité civile doit constituer une garantie de fiabilité pour les associations qui en bénéficient, comme pour ceux qui ont recours à elles. Aujourd'hui, **les vérifications effectuées par l'administration, au cours de l'instruction des demandes, demeurent superficielles.** La mission permanente IGA-IDSC, qui a contrôlé une dizaine d'associations à ce jour, apporte un diagnostic approfondi sur les structures qu'elle visite, mais elle traite, au mieux, entre deux et quatre associations chaque année ; même si ces contrôles peuvent évoluer pour faire place à des missions plus brèves et plus « opérationnelles », **l'intervention de l'Inspection générale ne peut assurer un contrôle à la fois exhaustif et rapide du monde associatif de sécurité civile.** Consciente de ces difficultés, la DSC avait commencé d'explorer **la piste de la certification,** appliquée aux associations de bénévoles. Intéressante dans son principe, cette voie ne semble pas pouvoir déboucher, à moyen terme, à cause de la lourdeur de l'élaboration des mécanismes de certification et du coût de cette démarche, assez mal perçue, semble-t-il, par nombre de bénévoles. Pourtant, les garanties et le contrôle sont un impératif majeur pour un secteur qui assure des missions sensibles et où les dérives sont toujours possibles. Sur ce thème, on propose donc de :

- **revoir le cahier des charges de l'agrément en affirmant trois axes d'exigence à l'égard des demandeurs (axes dégagés par la mission permanente de l'IGA) : la**

qualité opérationnelle (formation des personnels, maintien en condition, état des équipements, disponibilité, etc.); **la transparence de gestion** (fonctionnement démocratique des instances, tenue des comptes, etc.); **l'organisation d'un contrôle interne** (cf. ci-après),

- **attribuer l'agrément aux seules structures nationales** (notamment dans le cas des fédérations et des grandes associations). Sans revenir, sauf pour les petites structures à vocation internationale, sur l'exigence, parfaitement justifiée, d'une présence effective et notable sur le territoire, les arrêtés ministériels ne devraient plus comprendre la liste des délégations territoriales – liste dont la réalité n'est pas vérifiée par l'administration. La responsabilité d'établir et de publier la liste des antennes locales couvertes par l'agrément de sécurité civile reviendrait au siège national de chaque association, simplifiant la procédure (aujourd'hui, chaque modification mineure fait l'objet d'un arrêté ministériel rectificatif, publié au Journal Officiel) et, surtout, renforçant l'autorité des instances associatives nationales ainsi que la cohérence de leurs réseaux et l'effectivité des contrôles qui leur incombent,
- **conditionner l'agrément à l'organisation d'un contrôle interne suffisant**, qui deviendra un des points principaux du dossier d'agrément et de l'examen par la mission permanente de l'IGA-IDSC. L'administration n'étant pas en mesure d'assurer l'intégralité des contrôles nécessaires, **les associations devront démontrer qu'elles mettent en place un contrôle interne apportant les garanties attendues en termes de qualité des interventions et de régularité de gestion.**

Les associations qui n'auront pas la possibilité de mettre en place un tel contrôle interne seront invitées à passer une convention de partenariat, sur cet objet, avec les grandes structures susceptibles de leur offrir ce service. Il y a là un aspect essentiel pour garantir le sérieux de structures appelées à participer aux missions de sécurité civile. C'est aussi, pour l'Etat, un outil de maîtrise de l'évolution du paysage associatif, frein au « débauchage » de bénévoles issus des grandes associations et invités à rejoindre des organisations où l'encadrement (et la rigueur) seraient moins pesants. L'obligation de rattachement à un contrôle interne doit également valoir pour les agréments départementaux. L'organisation de ce service de contrôle par les grandes structures, devra être pensé avec soin et mené avec tact et dans un esprit de respect et de strict professionnalisme, **dans le respect de la liberté associative** : il ne doit, en aucun cas, en résulter une impossibilité de créer, dans le domaine de la sécurité civile, une association nouvelle, personne morale indépendante, pour développer telle ou telle initiative. L'ensemble sera évalué par la mission permanente IGA-IDSC et par l'Observatoire rénové,

- **rédiger une charte de déontologie** du monde associatif de sécurité civile. On prendra modèle, à cet égard, sur **les travaux actuellement conduits, pour la FNPC, par le professeur Louis Lareng**, et dont le bénéfice pourrait être élargi à l'ensemble du secteur : composition d'un « comité d'éthique », lié au Comité national d'éthique, composé d'experts de haut niveau, chargé de réfléchir aux règles de comportement et aux principes d'action qui doivent s'appliquer aux bénévoles de la sécurité civile. La rédaction de la charte de déontologie pourrait être suivie par un Observatoire rénové et l'adhésion à cette charte conditionnera l'agrément. Sur le fond, **deux questions**

majeures apparaissent d'ores et déjà, qui devront être traitées, dans ce cadre, par les responsables du mouvement bénévole, en lien avec l'Etat : **la discipline et le rapport à l'argent**. On a souligné, en effet, combien ce secteur qui doit demeurer, dans son esprit, fondé sur l'engagement privé, a besoin, dans le même temps, de régulation pour éviter les dérives de toutes sortes. Dans ce cadre, l'évolution controversée vers certaines formes d'indemnisation de prestations aujourd'hui bénévoles doit être analysée de façon approfondie et rigoureusement encadrée. Les termes de ce débat pourront être éclairés par un « **cadre fiscal** » de l'**activité des associations** : définition stricte des défraiements, obligations de déclaration des rémunérations, sanctions fiscales et sociales en cas de rémunérations déguisées, limites de la rémunération des dirigeants, critères de l'activité lucrative entraînant un assujettissement à l'impôt sur les sociétés (ainsi qu'à la TVA et à l'imposition territoriale).



<p style="text-align: center;">- III - 4 - RECONNAITRE, VALORISER ET SOUTENIR L'ENGAGEMENT BÉNÉVOLE DE SÉCURITÉ CIVILE</p>
--

Il est devenu banal de déplorer le renforcement de l'individualisme, voire le « *repli communautaire* », au sein des sociétés modernes. L'analyse de la situation du bénévolat de sécurité civile dément parfois ces approches pessimistes, mais elle fait aussi ressortir les difficultés de ce mouvement dont la pérennité ne prend que plus d'importance. Soutenir cet engagement bénévole, dans toute la mesure du possible, apparaît donc comme relevant de l'intérêt supérieur de la sécurité civile.

L'encouragement au mouvement bénévole passe très largement par son emploi judicieux (cf. I). On peut y ajouter une série de mesures qui répondent aux attentes exprimées par les bénévoles et qui poursuivent des objectifs de reconnaissance, de valorisation et de soutien à leur engagement.

- III - 4 - 1 - Mieux reconnaître l'action des bénévoles

L'action des bénévoles peut être mieux reconnue, parce que c'est juste et que cette reconnaissance contribuera à la pérennité du mouvement associatif de sécurité civile. Une série de mesures est proposée, dans cette perspective :

- un effort pour **retenir, chaque année, au titre du ministère de l'Intérieur, quelques candidatures de bénévoles pour l'attribution des ordres nationaux** du Mérite et de la Légion d'honneur. De telles distinctions, qui concerneraient des responsables du mouvement associatif et des sauveteurs exceptionnellement méritants, constitueraient un signal très fort pour l'ensemble du mouvement (de façon comparable, les sauveteurs en mer obtiennent régulièrement l'attribution des deux ordres nationaux, au titre du ministère chargé de la mer). Il convient, naturellement, de continuer à faire passer quelques bénévoles sur le contingent de décorations « *vie associative* », qui relève de la Jeunesse et des sports, mais en faisant

mieux savoir que les propositions ayant abouti par cette voie émanent de la sécurité civile,

- **garantir une place pour les bénévoles dans le contingent « sécurité civile » d’une future décoration attribuée par le Ministre de l’Intérieur.** Les bénévoles de la sécurité civile doivent être pris en compte dans le projet de création d’une distinction spécifique au ministère et à ses grandes missions. En complément des ordres nationaux, et concernant des effectifs plus importants, il s’agirait de reconnaître non seulement des bénévoles chevronnés, mais aussi des plus jeunes, remarquables par leur engagement et par leur action sur des événements particuliers,
- **recourir plus fréquent aux lettres de remerciement**, expressions de satisfaction, adressées par les autorités (préfets, maires), le plus souvent à titre collectif, aux présidents des associations sollicitées, mais aussi, le cas échéant, à titre individuel, pour tel ou tel bénévole dont le comportement le justifie. **Une instruction** sur ce point pourrait être préparée pour les préfets.

- III - 4 - 2 - Mettre davantage en valeur le mouvement bénévole

Sur ce volet, on propose de :

- **communiquer en faisant davantage mention des bénévoles**, lorsque leur intervention a été sollicitée (par exemple, pour tirer les enseignements de la prise en charge de conducteurs bloqués par la neige, pour la tenue de centres d’hébergement ou de vaccination). Les communiqués et comptes-rendus des préfets et du Gouvernement devraient être complétés en ce sens, ce qui suppose également que les associations fournissent rapidement des bilans d’activités,
- **inviter les associations agréées aux journées et manifestations relatives à la sécurité intérieure** et, plus généralement, aux événements susceptibles de leur faire côtoyer les autres acteurs de la sécurité civile et de leur donner une meilleure « visibilité » pour le public,
- **ouvrir davantage la participation des associations aux commémorations** et – pourquoi pas ? – à certaines cérémonies du 14 juillet.

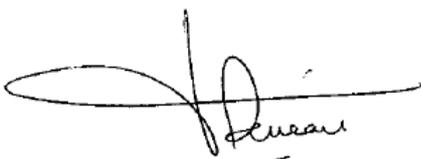
- III - 4 - 3 - Soutenir l’engagement bénévole

L’engagement bénévole mérite d’être soutenu, au travers de mesures visant à faciliter l’activité bénévole, à alléger ou compenser, autant que possible, les contraintes qu’elle occasionne. On retient, à cet égard, les propositions suivantes :

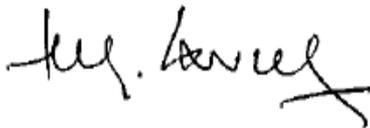
- **mieux protéger les bénévoles en intervention en matière de responsabilité pénale et civile.** Ce point reste à approfondir : il s’agirait, d’abord, de prendre une meilleure mesure des mises en cause de la responsabilité de ces acteurs, puis d’apprécier **la possibilité et les conditions d’un dispositif protecteur**, lorsqu’un bénévole qualifié et dûment missionné cause un dommage dans l’exercice de ses fonctions. Ce sujet, qui a déjà progressé en matière pénale avec les dispositions de la

loi du 20 juillet 2011⁵⁷ modifiant l'article 2 de la loi de modernisation de la sécurité civile, et qui est à relier avec la problématique des assurances contractées par les associations, pourrait être confié à un groupe de travail réunissant la Chancellerie, la sécurité civile, la direction juridique (DLPAJ), la mission permanente de l'IGA-IDSC, et quelques associations représentatives,

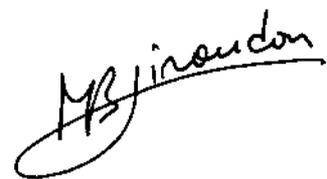
- **inciter les employeurs à faciliter l'activité bénévole de leurs salariés**, au service de la sécurité civile. Plusieurs outils sont disponibles, sur ce volet de l'encouragement au bénévolat : **le mécénat d'entreprise** qui ouvre un avantage fiscal aux employeurs qui ne retiennent pas les salaires de leurs personnels engagés dans des opérations d'intérêt général (au sens de la législation fiscale ; la circulaire du seul ministère de l'Intérieur, de 2007, ayant été imprudente à cet égard) ; **la pratique de conventions**, portant notamment sur la disponibilité des bénévoles, passées entre les associations et les employeurs (modèles mis au point par la SNSM, par exemple) ; **des formes de « sponsoring »** qui permettent à l'employeur de se prévaloir de son partenariat avec une association dont l'image est souvent très positive (Secouristes sans frontières). Pour **développer ces pratiques**, le ministère pourrait, d'une part, **s'engager à les promouvoir dans l'administration** et, d'autre part, **engager une concertation avec les employeurs privés** pour mieux leur faire connaître les associations de sécurité civile et les encourager (sans obligation) à approfondir leur partenariat avec elles. A plus long terme, il conviendrait de clarifier, en liaison avec les ministères et les partenaires concernés, les questions relatives à l'incidence des activités bénévoles du salarié sur le droit du travail et à la pérennité de la couverture sociale des bénévoles en cas de mission,
- **prendre en compte la formation des équipiers secouristes dans la formation professionnelle**. Les secouristes soulignent la lourdeur croissante des exigences qui s'imposent à eux, en matière de formation. Cette évolution est sans doute inéluctable, participant d'une recherche de qualité et d'une technicité croissante des gestes de secours. S'il n'apparaît donc pas pertinent de remettre en cause ces contraintes de formation, on pourrait envisager de mieux les prendre en compte dans les parcours de formation professionnelle. Une **mission interministérielle Intérieur-Travail** devrait examiner cette question.



Valérie PENEAU,
Inspectrice générale de l'administration



Philippe SAUZEY,
Inspecteur général de l'administration



Maximilien BECQ-GIRAUDON,
Inspecteur de l'administration

⁵⁷ Article 2 loi 2004-811 du 13 août 2004 modifié par la loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 :

« Les diligences normales mentionnées à l'article 121-3 du code pénal sont appréciées, pour les personnes mentionnées au présent article, lorsqu'elles concourent aux missions de sécurité civile, au regard notamment de l'urgence dans lesquelles s'exercent leurs missions ainsi que des informations dont elles disposent au moment de leur intervention ».

TABLEAU RÉCAPITULATIF DES PROPOSITIONS
30 MESURES POUR LE BÉNÉVOLAT DE SÉCURITÉ CIVILE

Objectif n° 1 : Confirmer la place des bénévoles dans la sécurité civile française

Cadre général	Mesures	Observations
Réaffirmer l'objectif de diffusion de la culture du secours	<ul style="list-style-type: none"> ▶ afficher une position ministérielle ▶ engager une concertation interministérielle 	sur la base des principales propositions du rapport Larcq/Julien
Prendre en compte les bénévoles dans la préparation et le traitement des crises	<ul style="list-style-type: none"> ▶ prendre une instruction ministérielle sur l'emploi des bénévoles (planification, conventionnements) ▶ diffuser une circulaire préfectorale aux maires 	
Veiller à la sérénité et à la complémentarité des relations entre les acteurs	<ul style="list-style-type: none"> ▶ réunir régulièrement les acteurs, sous l'égide de la DGSC ▶ clarifier les conditions des interventions éventuelles en mission de secours ▶ intégrer dans la réflexion l'objectif de développement des missions d'appui aux populations 	
Offrir un cadre réaliste pour l'engagement dans des opérations internationales	<ul style="list-style-type: none"> ▶ diligenter une mission conjointe IGA-IG Affaires étrangères, sur ce point ▶ engager la concertation pour une harmonisation des formations et qualifications de secourisme 	<ul style="list-style-type: none"> - en lien avec la refondation de l'agrément - avec la Santé et l'Europe

Objectif n° 2 : Recréer les conditions d'un dialogue institutionnel pour les associations entre elles, et avec les pouvoirs publics

Cadre général	Mesures	Observations
Fournir un outil de pilotage du secteur et restaurer le lien avec les pouvoirs publics	<ul style="list-style-type: none"> ▶ transformer l'Observatoire du secourisme (en déshérence) en un Observatoire de la résilience, du bénévolat et du secourisme ▶ désigner, au près du DGSC, un interlocuteur de haut niveau pour les associations 	<ul style="list-style-type: none"> - faire assurer le secrétariat par les associations (en particulier les « grandes ») - la mission recommande un préfet

Objectif n° 3 : Refonder l'agrément de sécurité civile

Cadre général	Mesures	Observations
<p>Simplifier les règles et la gestion de l'agrément</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ porter la validité à 5 ans ▶ supprimer l'agrément international et prévoir la possibilité d'un agrément national pour les petites structures intéressantes ▶ réduire les catégories et sous-catégories / toutes les associations agréées doivent pouvoir concourir à la mission « soutien aux populations » ▶ rapprocher les procédures d'agrément de sécurité civile et d'agrément de formation au secourisme ▶ couvrir l'ensemble des organisations bénévoles de sécurité civile ▶ moderniser et faciliter la procédure 	<ul style="list-style-type: none"> - au lieu de 3 ans - certaines mesures nécessitent une révision du décret de 2006 - y compris les bénévoles « feux de forêts » (CCF et ASA-DFCI) - dématérialisation et harmonisation des rapports d'activité
<p>Renforcer les garanties apportées par l'agrément</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ réviser du cahier des charges de la demande d'agrément ▶ attribuer de l'agrément aux seules structures nationales (à charge pour elles de publier la liste de leurs antennes) ▶ conditionner l'agrément à l'organisation d'un contrôle interne (ou à l'adhésion d'un contrôle organisé sous l'impulsion de l'Observatoire rénové) ▶ mettre au point d'une charte de déontologie, traitant notamment les questions de discipline et de « rapport à l'argent » 	<ul style="list-style-type: none"> - insister sur la qualité opérationnelle, mais aussi la transparence de gestion - renforcera le contrôle interne et allègera les procédures - dans le but de mieux fédérer le secteur - s'inspirer des travaux en cours du Pr Lareng

Objectif n° 4 : Reconnaître, valoriser et soutenir l'engagement bénévole de sécurité civile

Cadre général	Mesures	Observations
Mieux reconnaître l'action des bénévoles	<ul style="list-style-type: none"> ▶ retenir quelques bénévoles pour les Ordres nationaux ▶ garantir un place pour les bénévoles dans une future distinction à créer par le ministère ▶ recourir plus fréquemment aux lettres de remerciement (instruction ministérielle sur ce point) 	<p>- pas seulement pour les plus anciens</p>
Mettre davantage en valeur le mouvement bénévole	<ul style="list-style-type: none"> ▶ communiquer en faisant davantage mention des bénévoles (communication de l'Etat) ▶ inviter plus systématiquement les associations aux journées et manifestations liées à la sécurité civile ▶ ouvrir davantage la participation des bénévoles aux grandes commémorations 	<p>- pourquoi pas une part au défilé du 14 juillet ?</p>
Soutenir l'engagement bénévole	<ul style="list-style-type: none"> ▶ mieux protéger les bénévoles en matière de responsabilité pénale et civile ▶ inciter les employeurs à faciliter l'action des bénévoles ▶ prendre en compte la formation des équipiers secouristes dans la formation professionnelle 	<p>- dispositif à approfondir avec la Chancellerie et la DLPAJ</p> <p>- engagement pour ce qui concerne l'administration de l'Intérieur / concertation à lancer avec le Medef</p> <p>- approfondissement avec l'administration du Travail</p>

ANNEXES

- Annexe I :** **Lettre de mission**
- Annexe II :** **Comptes-rendus des tables rondes**
- Annexe III :** **Liste des personnes rencontrées**
- Annexe IV :** **Questionnaires adressés aux associations et aux préfectures**
- Annexe V :** **Présentation de l'agrément de sécurité civile**
- Annexe VI :** **Liste des associations disposant d'un agrément national et/ou international de sécurité civile**
- Annexe VII :** **Modalités de valorisation des matériels des associations nationales de sécurité civile**
- Annexe VIII :** **L'action des associations agréées de sécurité civile lors de la tempête Xynthia (Vendée, Charente)**
- Annexe IX :** **Sigles et abréviations**

ANNEXE I :

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER, DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION



Paris, le **23 MAI 2011**

NOTE

à l'attention de
Monsieur le Chef de l'Inspection générale de l'administration

Objet : situation du bénévolat dans le domaine de la sécurité civile.

Ces dernières années ont été marquées par nombre d'épisodes qui mettent en lumière la variété des besoins et l'importance des attentes des sociétés modernes, tant en France qu'à l'étranger, dans le domaine de la sécurité civile : catastrophes naturelles (tempêtes de 1999 et de 2010, cyclones et tornades outre-mer, inondations, épisodes neigeux exceptionnels, incendies de forêts) ; sinistres industriels (explosions de l'usine AZF en 2001, centrale nucléaire de Fukushima) ; préparation à des crises de grande ampleur (crises sanitaires : canicule ou grippe, mais aussi reprise du thème d'une crue majeure de la Seine, par exemple) ; menace d'attentats terroristes. Dans ce contexte, la notion de « résilience » – cette capacité des organismes à trouver en eux-mêmes des réponses aux difficultés qui les assaillent – a été largement développée et appliquée à la société, au point de devenir un enjeu majeur en matière d'organisation de la sécurité.

Affirmant que « la sécurité civile est l'affaire de tous », la loi de modernisation du 13 août 2004 reconnaît l'engagement civique de chacun comme un maillon essentiel de cette « résilience ». Aux côtés des sapeurs-pompiers, la loi consacre le rôle des associations agréées par l'autorité publique pour diffuser les savoir-faire et l'esprit du secourisme, pour contribuer à la mise en place des dispositifs de secours et, plus largement, pour être en mesure d'apporter un concours en cas de catastrophe majeure.

Issus des mouvements de « sauveteurs » et « d'infirmiers volontaires » qui se sont développés au XIX^e siècle, les bénévoles qui agissent aujourd'hui dans le domaine de la sécurité civile sont regroupés dans un millier d'associations locales et nationales. On y trouve des secouristes, mais aussi des spécialistes (radioamateurs, sauveteurs en mer, spéléologues), des logisticiens, des bénévoles plus « généralistes », tournés vers les actions de soutien aux populations. Si, de façon au demeurant révélatrice, on ne connaît pas exactement leur nombre – estimé entre 50 000 et 150 000 – il est certain que cet effectif est significatif.

La mission de contrôle des associations agréées de sécurité civile, confiée à l'Inspection générale de l'administration par la loi du 13 août 2004, a toutefois constaté que ce bénévolat de sécurité civile souffre de certaines faiblesses qui l'empêchent d'occuper pleinement la place que le législateur et la société lui reconnaissent ; on peut évoquer notamment les observations suivantes :

- en dehors des grandes associations « historiques », le monde associatif de sécurité civile demeure relativement mal connu de l'autorité administrative, qui ne l'associe que très inégalement à la préparation et au traitement des crises,
- il est, trop souvent, handicapé par une gestion administrative et financière aléatoire, qui décourage les meilleures volontés et ne lui permet pas de disposer des moyens nécessaires pour mener à bien ses missions dans les meilleures conditions,
- il se heurte, comme d'autres secteurs associatifs, à des difficultés de recrutement et de renouvellement des générations, au risque, dans certaines régions, d'une perte de capacité opérationnelle, potentiellement dramatique en cas de crise majeure,
- enfin, malgré l'engagement admirable de la grande majorité des bénévoles, la crédibilité du mouvement peut être affaiblie par une hétérogénéité persistante des compétences et par certains comportements contestables, voire contraires à l'éthique du bénévolat et de la sécurité civile.

Dans ces conditions, au regard des enjeux de sécurité civile et du rôle que doit y jouer le secteur associatif, je vous demande de faire procéder à un audit général de ce bénévolat, aux fins :

- d'une part de dresser le tableau le plus exhaustif possible du paysage associatif actuel : typologie des associations, effectifs opérationnels, spécialités, potentiel disponible en cas de catastrophe, modalités d'emploi, mesure de sa contribution aux missions de sécurité civile, en veillant à mettre la situation française en regard des pratiques relevées dans les pays voisins,
- d'autre part d'identifier et d'évaluer les dynamiques et les difficultés qu'il rencontre tant dans son activité et son fonctionnement (attractivité, renouvellement des générations, volatilité des équipes, acquisition et maintien des compétences, moyens disponibles, fragilités juridiques et financières...) que dans ses relations avec les pouvoirs publics (conditions du dialogue, portée de l'agrément, modalités de partenariat sur le territoire national et à l'étranger..).

Au vu de ses constats, la mission de l'Inspection générale me proposera, d'ici la fin de l'année, les voies de l'encouragement et de la valorisation de ce bénévolat, en identifiant ce qui pourra constituer un plan d'action gouvernemental à moyen terme, en faveur des associations de sécurité civile.



Claude GUEANT

ANNEXE N° II :
COMPTE-RENDU DE LA TABLE RONDE DU 15 SEPTEMBRE 2011
CONNAISSANCE ET RECONNAISSANCE DES ASSOCIATIONS
DE SÉCURITÉ CIVILE

Remarque préliminaire : ce compte-rendu a pour objet de synthétiser les principales idées évoquées lors de la table ronde mais n'a pas vocation à l'exhaustivité. Par ailleurs, il ne constitue qu'une restitution des échanges et ne préjuge en rien des conclusions de la mission IGA.

1/ Les problématiques identifiées :

→ Un manque de connaissance et de reconnaissance de la part des pouvoirs publics :

De manière assez unanime et quelque soit leur importance, les associations de sécurité civile s'estiment mal reconnues par l'Etat, à la fois sur le plan symbolique et opérationnel.

De nombreuses anecdotes témoignent selon elles de l'insuffisante considération des pouvoirs publics à leur égard: quasi-absence de distinctions honorifiques pour les acteurs bénévoles de la sécurité civile, « oubliés » d'invitation lors de la commémoration de catastrophes naturelles au cours desquelles les associations de sécurité civile se sont pourtant fortement mobilisées, absence des pouvoirs publics lors des assemblées générales de certaines de ces associations, etc. Ce manque de reconnaissance entretient chez ces acteurs le sentiment d'être considérés comme des intervenants d'appoint, courtisés en cas de besoin, ignorés une fois la crise résolue.

Par ailleurs, les associations de sécurité regrettent l'image d'amateurisme qui leur semble injustement associée, ce qui conduit les pouvoirs publics à les reléguer au second plan en phase opérationnelle. A titre d'exemple, la FNPC et la Croix-Rouge regrettent d'avoir été reléguée dans une salle annexe du COGIC lors de la campagne de vaccination AH1N1, malgré leur forte mobilisation à la demande des pouvoirs publics. Autre exemple jugé significatif, les associations spécialisées dans les interventions à l'international, à l'ancienneté et à l'expérience confirmée, peinent à faire valoir leur savoir-faire auprès des autorités françaises pour des interventions sur le sol national.

Selon elles, cette situation semble traduire une mauvaise connaissance du monde associatif de la part des pouvoirs publics, d'où leur prudence, voire méfiance, à son endroit. Même la reconnaissance institutionnelle, à travers la conclusion de conventions avec les autorités ne semble pas constituer une condition suffisante pour garantir un lien de confiance opérationnel suffisamment étroit.

→ Une réglementation perfectible :

L'Etat a fait le choix de réglementer la pratique du secourisme. Si cette réglementation est particulièrement exhaustive s'agissant de la formation, les associations estiment qu'elle ne couvre qu'imparfaitement le volet de l'engagement opérationnel. Ces deux volets font d'ailleurs l'objet de traitements administratifs distincts à travers les deux procédures d'agrément existantes.

Selon les associations présentes, cette situation engendre des incohérences qui ne leur permettent pas toujours d'assumer leur mission. A titre d'exemple, bien que les associations puissent être agréées pour tenir des postes de secours sur les manifestations, elles ne peuvent légalement procéder au transport des blessés, cette pratique demeurant seulement tolérée dans la moitié des départements français. Autre exemple, la tenue de DPS demande aux associations un effort important de mise aux normes, d'équipement et de formation, mais n'est obligatoire que pour les manifestations de plus de 1500 personnes. Au-delà, certaines associations ont questionné l'articulation actuelle entre les obligations de formation au secourisme et la possibilité pour un bénévole d'intervenir sur un théâtre de crise, dans la mesure où la notion de sécurité civile dépasse celle de secourisme : certaines actions en cas de crise ne nécessitent pas de formation particulière au secourisme⁵⁸.

Les associations regrettent par ailleurs l'insuffisante concertation qui préside à l'élaboration de cette réglementation, alors que ses évolutions nécessitent pour elles un effort d'adaptation coûteux, voire peuvent mettre en cause les conditions de leur activité. A ce titre, la mise en sommeil de l'Observatoire National du Secourisme a été regrettée, ainsi que la non-extension de son champ de compétence à l'ensemble de la sécurité civile. A également été évoqué la problématique du contrôle assuré par les services de l'Etat dans le champ de la formation aux premiers secours, afin de s'assurer que l'ensemble des acteurs se conforment à la réglementation et ne créent pas de distorsions de concurrence.

Enfin, s'agissant des agréments, l'agrément de sécurité civile international demeure source d'incompréhension. Sa portée concrète reste difficile à cerner par les associations agréées, qui estiment qu'il ne conduit pas l'Etat à les considérer comme des partenaires à part entière. Elles relèvent par exemple le manque de soutien des pouvoirs publics sur le plan logistique: en cas de crise à l'étranger, ceux-ci affrètent des avions sans toujours atteindre le maximum de leur capacité, mais n'offrent jamais cette capacité résiduelle aux associations de sécurité civile, pour lesquelles les frais de déplacement représentent pourtant une part importante des charges de mission. Par ailleurs, elles regrettent que l'agrément international ne leur permette pas d'intervenir sur le sol national, malgré leur expérience et leur savoir-faire.

→ L'enjeu central de la fidélisation des bénévoles :

La fidélisation est devenue un enjeu essentiel pour les associations de sécurité civile qui constatent une baisse tendancielle de la durée d'engagement des bénévoles. Ceci les contraint à un effort constant pour anticiper le renouvellement de leurs équipes. Cet effort de

⁵⁸ Exemple évoqué : la distribution de café aux automobilistes bloqués sur les autoroutes en cas d'épisode neigeux.

recrutement et de fidélisation entraîne un « coût caché » de gestion qui n'est pas pris en compte par leurs interlocuteurs publics, pour lesquels le bénévolat demeure essentiellement perçu comme une ressource gratuite.

Cette question s'avère d'autant plus cruciale que le bénévolat de sécurité civile se singularise par ses exigences : le bénévole de terrain doit répondre à de nombreuses contraintes en termes d'équipement, de formation ou encore de disponibilité, sans disposer de contreparties autres que la satisfaction de la mission accomplie. Il doit ainsi combiner des qualités d'engagement et de fidélité et la rigueur du professionnalisme.

Ces difficultés sont accrues par des contraintes exogènes, telles que :

- Des charges administratives croissantes, en particulier pour les formateurs
- La concurrence d'organismes privés qui rémunèrent leurs intervenants
- Une tendance croissante à la mise en cause des bénévoles de sécurité civile sur le plan pénal en cas de problèmes lors d'une intervention.
- La réticence des employeurs des bénévoles à accorder à leurs salariés bénévoles la flexibilité nécessaire pour assumer leurs engagements.

Dans ce contexte, certaines associations ont développé leurs propres stratégies pour favoriser l'engagement et la fidélisation des bénévoles : la Croix-Rouge prêche ainsi une attention particulière au parcours d'accueil et d'intégration des nouveaux bénévoles. L'UNASS a mis en place son propre système de reconnaissance honorifique de ses bénévoles.

2/ Les attentes des associations en termes d'action publique :

→ Améliorer les relations entre l'Etat et les associations de sécurité civile :

Les associations attendent de l'Etat une **considération accrue** de leur apport à la résilience de la société. Ont notamment été évoqués l'attribution plus systématique de distinctions honorifiques aux bénévoles de la sécurité civile, notamment au niveau local et sans que cette attribution ne soit liée à des critères automatiques d'ancienneté. Mais c'est également sur le plan opérationnel que les attentes se concentrent : aide logistique plus systématique aux associations à vocation internationale, meilleure reconnaissance du savoir-faire des acteurs, en particulier sur le plan local, participation aux réunions plénières des SIDPC avec les SDIS et SAMU, etc. Enfin, comme l'ont souligné certaines associations, la reconnaissance passe également par des contrôles et des sanctions, qui pourraient par exemple s'appuyer sur une charte éthique adoptée par l'ensemble des associations.

Les associations souhaitent unanimement disposer d'un **interlocuteur bien identifié et de haut niveau** au sein de l'administration, à savoir un service qui pourrait jouer le rôle de référent et d'arbitre pour les associations, mais également pour les SIDPC. L'exemple du bureau de la protection des populations de la préfecture de police de Paris a notamment été cité comme source d'inspiration possible.

Enfin, c'est également un **effort de promotion en faveur du bénévolat de sécurité civile** qui est attendu de l'Etat. Plusieurs pistes ont été évoquées : l'Education nationale pourrait contribuer à sensibiliser les jeunes générations aux valeurs du bénévolat afin de susciter de nouvelles vocation ; tandis que le bénévolat de sécurité civile demeure mal connu, la visibilité des associations de sécurité civile pourrait être renforcée lors de la journée des associations.

→ Ouvrir la voie à une reconnaissance financière du bénévolat de sécurité civile ?

Le débat sur la dimension financière du bénévolat n'est pas tranché. Certaines associations ont rappelé leur attachement aux valeurs du bénévolat, en particulier sa gratuité, en mettant en avant les études d'opinion réalisées sur le sujet, qui tendent à montrer que les attentes des bénévoles portent davantage sur des éléments immatériels tels que la reconnaissance de l'engagement ou la valorisation des compétences que sur la rémunération.

D'autres associations soutiennent toutefois l'idée d'une reconnaissance financière et y voient une solution à leurs problèmes de recrutement et de fidélisation, notamment :

- Ouvrir la possibilité de convertir les heures de bénévolat en points retraites
- Créer un régime de dégrèvement fiscal sur les heures de bénévolat à l'image du dispositif de dégrèvement kilométrique.
- Aligner le régime fiscal des bénévoles de sécurité civile sur celui des sapeurs-pompiers volontaires afin de permettre aux associations d'accorder éventuellement aux bénévoles une indemnité non imposable.

LISTE DES PERSONNES PRÉSENTES À LA TABLE RONDE DU 15 SEPTEMBRE 2011

<i>Croix rouge française</i>	Hubert Pénicaud Alain Risetto
<i>FNRASEC (fédération nationale de radiotransmetteurs sécurité civile)</i>	Louis Noël, vice-président
<i>UNASS (union nationale des associations de secouristes et sauveteurs des groupes de la Poste et de France Télécom)</i>	Jean-Luc Burgain, président national
<i>UMPSA (Fédération unité mobile de premiers secours et d'assistance médicale)</i>	Dominique Mathonet Fabrice Lancelot, président
<i>Secouristes sans frontières</i>	Jean-Baptiste Ferrand Thierry Cerdan, directeur général
<i>Fédération nationale d'enseignement et de développement du secourisme</i>	Jean Sulmon, président Sylvain Lieumont
<i>Corps mondial de secours SAR</i>	Jean-Claude Canti, président
<i>Pompiers de l'urgence internationale</i>	Christelle Besson Philippe Besson Maxence Bloch
<i>Secours catholique</i>	Serge Nogatchewsky
<i>FFESSM (Fédération française d'études et de sports sous-marins)</i>	Guy Zonberg
<i>Pompiers sans frontières</i>	Un représentant non précisé
<i>ELISA Hélicoptère</i>	Marie-Christine Litton-Archambeault, chargée de mission ministérielle Yvon Delsaux, président
<i>FFSS (Fédération française de sauvetage et de secourisme)</i>	Dominique Godard, vice-président FFSS Stéphane Voisin, Président de la commission nationale opérationnelle FFSS
<i>Croix blanche</i>	Colette Pfister ; vice-présidente fédérale François Wodweczyn, président
<i>ANPSP (association nationale des professionnels de la sécurité des pistes)</i>	Cyrille André, président

FNPC (Fédération nationale de protection civile)

Paul Francheterre, secrétaire général :
Hervé Bidault de l'Isle, Secrétaire adjoint

*Fédération française des secouristes et formateurs
policiers*

David Mathieu, président

Unité mobile des premiers secours 91

Manuel Carvalho
Anthony Diguët

Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France

Jean-Luc Pérusin, vice-président

ANPS (association nationale des premiers secours)

Philippe Joulain, secrétaire général

COMPTE-RENDU DE LA TABLE RONDE DU 29 SEPTEMBRE 2011
RELATIONS ASSOCIATIONS / POUVOIRS PUBLICS :
AGRÉMENT, GOUVERNANCE ET CONTRÔLE

Remarque préliminaire : ce compte-rendu a pour objet de synthétiser les principales idées évoquées lors de la table ronde mais n'a pas vocation à l'exhaustivité. Par ailleurs, il ne constitue qu'une restitution des échanges et ne préjuge en rien des conclusions de la mission IGA.

L'agrément opérationnel de sécurité civile institué par la loi 2004 est globalement perçu comme une évolution positive qui a offert :

- Une meilleure connaissance et reconnaissance institutionnelle des associations de sécurité civile à travers la délivrance d'un label de qualité.
- Un cadre réglementaire pour l'activité opérationnelle des associations permettant d'en garantir la qualité et l'homogénéité
- Par conséquent, un surcroît de sécurité sur le terrain

Si aucun acteur présent n'a ainsi remis en cause dans son principe le dispositif actuel des agréments de formation et de sécurité civile, ils ont toutefois pointé ses limites actuelles et ont abordé les différents enjeux d'une possible évolution.

Liste des thèmes évoqués:

1. Le cadre réglementaire
2. L'implication des pouvoirs publics
3. La problématique du contrôle
4. Le rapprochement des agréments de formation et de sécurité civile
5. Les critères d'éligibilité aux agréments nationaux
6. Autres points relatifs aux agréments
7. Les relations avec les pouvoirs publics et les autres acteurs du secours à personne

1/ Un cadre réglementaire incomplet :

Certaines associations relèvent en premier lieu des **incohérences et des incertitudes dans la réglementation** :

- Par exemple, la défibrillation semi-automatique, qui est imposée dans le cadre de la formation PSE1 sans être obligatoire pour les DPS.
- S'agissant du transport de blessés, la mise en œuvre de l'agrément de type A implique des VPSP, bien que le transport de blessé relève d'un autre régime d'autorisation.

- L'agrément A3 fait l'objet de divergences d'interprétations entre la DSC et la préfecture de police de Paris, en particulier pour la mise en œuvre de DPS nautiques.
- L'agrément de type D présente des incohérences, suite au débat qui a amené à instaurer le seuil des 1500 personnes. Il demeure par ailleurs une incertitude sur le classement des grands rassemblements en missions de type A ou D.
- Pour les actions de type B et C, il n'existe pas de référentiel de mise en œuvre.
- Dans le cadre de missions C, le statut juridique du bénévole occasionnel n'est pas explicité.
- Les formations pourvues par les associations équivalentes au PSE pour les équipes cynotechniques (agrément A2) ne sont pas reconnues par l'Etat.

2/ Une implication insuffisante des pouvoirs publics :

La plupart des acteurs associatifs estiment par ailleurs que les pouvoirs publics ne respectent pas toujours l'esprit initial de la loi de 2004. Outre les points déjà largement abordés à l'occasion de la précédente table ronde, certaines associations ont regretté l'**absence de critères précis de délivrance** de l'agrément et la faiblesse du contrôle initial de l'Etat, qui tend à leur yeux à apparenter l'agrément à une simple procédure d'enregistrement et non à un véritable label de qualité.

Au niveau local, les pouvoirs publics demeureraient par ailleurs réticents à tirer toutes les conséquences de la loi de sécurité civile de 2004, tandis que les interprétations de la réglementation sont parfois divergentes d'un département à l'autre. En cas de crise, ceux-ci ont trop systématiquement le réflexe de recourir au SDIS. Les associations rapportent également des difficultés à conclure les **conventions tripartites** prévues par la loi de 2004 et relèvent la frilosité des acteurs publics à s'engager dans cette voie.

3/ L'enjeu central du contrôle de la qualité et de la réglementation :

Le contrôle est perçu par les associations comme un élément clef du dispositif d'agrément et fait l'objet d'attentes fortes : il permet de garantir la crédibilité des associations agréées et d'assurer l'égalité de tous les acteurs devant leurs obligations réglementaires. Certaines associations ont en effet fait part de pratiques non réglementaires, en particulier dans le domaine de la formation aux premiers secours, avec des conséquences préoccupantes en termes de concurrence déloyale, de sécurité juridique et de qualité des formations dispensées.

C'est pourquoi **la nécessité d'un contrôle effectif assuré par les pouvoirs publics** a été soulignée. Si, par exemple, des propositions ont été faites pour étendre le rôle de l'ONS en matière de contrôle des organismes agréés pour la formation du secourisme, la plupart des associations estiment que ce contrôle doit demeurer le fait de l'Etat, acteur neutre qui n'est partie prenante d'aucune association. Au-delà du contrôle effectué sur pièces et sur dossier, il a été suggéré que ce contrôle puisse s'enrichir d'une évaluation opérationnelle sur théâtre, par exemple à l'occasion d'exercices de sécurité civile organisés par l'Etat.

Toutefois, comme les associations le reconnaissent, l'Etat n'est pas en mesure d'assurer à lui seul un contrôle exhaustif de tous les acteurs concernés. Aussi les associations se montrent-elles ouvertes à l'idée d'une **décentralisation du contrôle de la qualité**, à travers des exigences accrues de contrôle interne, sans pour autant se substituer au contrôle exercé par les pouvoirs publics.

Dans le champ de la sécurité civile, une limite essentielle à un tel contrôle interne demeure la **gestion des subdélégations d'agrément nationaux**. La suspension de l'agrément d'une association départementale affiliée par une fédération nationale nécessite en effet la publication d'un nouvel arrêté, procédure lourde pouvant prendre plusieurs mois. Ce délai nuit à la crédibilité des fédérations, qui souhaitent une réactivité accrue dans le traitement de ces subdélégations d'agrément, par exemple en déléguant entièrement leur gestion aux associations nationales et en supprimant l'obligation de publication au journal officiel en cas de modification.

Par ailleurs, dans le cadre de cette réflexion, l'idée a été émise de s'engager vers une logique de **certification**, à l'image de celle mise en place par l'ONU pour les ONG internationales. Celle-ci présenterait l'avantage de cadrer les modalités du contrôle interne à travers une normalisation et de décharger l'Etat de la tâche d'évaluation au profit des organismes certificateurs tiers.

Cette proposition est toutefois loin de faire l'unanimité parmi les acteurs associatifs. Les réserves concernent notamment :

- La lourdeur d'un tel dispositif, en particulier pour les associations les plus petites. En règle générale, il a été rappelé la nécessité de ne pas alourdir inconsidérément la charge administrative des bénévoles et les processus de contrôle en raison de dysfonctionnements qui ne seraient le fait que d'une minorité d'entre eux.
- Le coût de la certification, dans la mesure où celle-ci doit être régulièrement renouvelée, notamment dans l'hypothèse où ce coût ne serait pas pris en charge par l'Etat.
- La capacité d'une évaluation menée par des organismes certificateurs n'ayant pas de compétences particulières en matière de premiers secours à mesurer effectivement la qualité opérationnelle des associations.

De surcroît, le débat sur le contrôle interne a entraîné un questionnement sur la **structuration du mouvement associatif**, en particulier l'opportunité d'assurer une meilleure coordination de ce mouvement au niveau national, afin d'en favoriser le contrôle et de prévenir toute concurrence déloyale du fait de différences de standards de qualité. Les acteurs associatifs demeurent dans l'ensemble réservés à cette idée, dans la mesure où :

- Les petites associations estiment qu'intégrer une grande fédération nationale reviendrait à leur faire perdre leur spécificité et rappellent que leur statut d'« indépendant » n'est pas incompatible avec une recherche de qualité.
- Il a été rappelé qu'en situation de crise, la tâche de la coordination revient en premier lieu à l'Etat, et non aux associations, à travers le rôle des COS et des préfets de département et/ou de zone.

4/ Le rapprochement des agréments formation et sécurité civile :

Les associations présentes se sont exprimées favorablement au principe d'un **rapprochement des agréments de formation et de sécurité civile**. Le principal intérêt perçu est celui de la simplification des procédures. Celle-ci serait permise à la fois par l'harmonisation des modalités de gestion des deux agréments et par la centralisation des formalités administratives auprès d'une même entité (la DSC). Cette centralisation permettrait en outre une application uniforme de la réglementation (ce qui, de l'avis des associations, n'est aujourd'hui pas le cas au niveau des préfetures) et une centralisation plus aisée de l'information relative aux agréments en cours de validité.

Au delà du rapprochement, la fusion pure et simple des deux agréments a également été évoquée, en vue de conditionner l'exercice de l'activité de formation à l'activité opérationnelle afin d'éviter que la première, plus lucrative, ne soit privilégiée au détriment de la seconde. La plupart des intervenants se sont toutefois prononcés pour le maintien de la distinction actuelle entre les deux agréments, estimant qu'un tel verrou serait contraire à l'objectif de démocratisation de la formation au secourisme inscrit dans la loi de sécurité civile de 2004 et qu'il convient de préserver la liberté des associations de choisir leurs activités. Sur ce point, des aménagements intermédiaires ont toutefois été suggérés, comme l'attribution d'office d'un agrément de formation aux associations titulaires d'un agrément de sécurité civile.

5/ Les critères d'attribution des agréments :

Le critère de représentativité géographique conditionnant l'obtention des agréments nationaux de sécurité civile et de formation à la présence de 20 délégations départementales a été particulièrement débattu. Il apparaît pour beaucoup comme un critère inutile et arbitraire qui verrouille de facto l'accès à l'agrément national aux associations en cours de constitution ou aux petites associations. Les associations internationales sont concernées au premier chef, dans la mesure où elles ne disposent pas d'un réseau national d'implantation suffisant. Sans agrément national de sécurité civile, elles ne peuvent intervenir sur l'ensemble du territoire national en cas de crise, comme elles le font sur les théâtres internationaux.

Les intervenants ont adopté des positions variées sur ce point : si certains sont favorables à une suppression pure et simple de ce critère géographique, d'autres estiment nécessaire de le conserver, dans la mesure où l'agrément national devrait être réservé aux associations disposant d'une ampleur territoriale suffisante, les agréments départementaux et interdépartementaux étant justement destinés aux associations au rayonnement plus restreint.

Des mesures intermédiaires ont par ailleurs été suggérées, telles que :

- L'instauration d'un critère de représentativité par zone ou progressif (département/région/zone/national).
- L'attribution automatique de l'agrément de sécurité civile nationale aux associations titulaires de l'agrément international.

- La mise en place d'un dispositif de « sas d'entrée » pour les fédérations en cours de constitution ne répondant pas encore au critère des 20 implantations.

6/ La problématique spécifique de l'agrément international :

L'agrément international fait l'objet d'attentes diverses en fonction des associations. Celles-ci sont principalement :

- Une aide logistique dans le cadre des opérations des services de l'Etat à l'étranger
- Une intégration aux dispositifs de secours de l'Etat, sans remettre en cause l'autonomie des acteurs associatifs.
- Une reconnaissance symbolique.

L'intérêt de cet agrément, au regard des bénéfices attendus, est aujourd'hui fortement questionné par les acteurs associatifs. Il est notamment souligné :

- Le manque d'intégration opérationnelle, et notamment le manque de connaissance du COGIC des acteurs associatifs.
- La problématique liée au caractère interministériel des interventions à l'étranger : si l'agrément international est délivré par le ministère de l'intérieur, la conduite opérationnelle des opérations peut revenir au MAE ou au ministère de la défense, par exemple.
- La concurrence du label INSARAG de l'ONU. Cette dernière est de plus en plus souvent en charge de la coordination des opérations sur le terrain et privilégie les acteurs qu'elle a certifiés.

En dépit de ces limites, les acteurs associatifs estiment que le principe d'un dispositif d'agrément international propre à la France doit être maintenu, même s'il doit être réformé :

- La certification INSARAG par l'ONU n'est pas suffisante : sa mise en place se serait avérée problématique et les listes d'attente pour la certification sont complètes jusqu'en 2014.
- Un agrément national présente toujours un intérêt en termes de reconnaissance symbolique.
- Il constitue enfin un outil indispensable de maîtrise de l'image de la France à l'étranger, en permettant le contrôle des acteurs autorisés à arborer le blason « sécurité civile ».

7/ Autres points relatifs aux agréments :

D'autres améliorations du dispositif d'agrément à la marge ont été évoquées :

- Ouvrir plus largement les réserves communales de sécurité civile prévues par les lois de 2004 aux associations de sécurité civile (les maires y étant aujourd'hui réticents), ce qui permettrait de favoriser l'implication des associations dans la sécurité des territoires et de leur permettre de jouer un rôle de coordination des bénévoles au niveau local.

- Faire évoluer la typologie des missions de sécurité civile. Certains proposent de mieux distinguer, au sein des missions de type D, entre les petites manifestations et les grands rassemblements. D'autres suggèrent de simplifier la grille, en regroupant d'un côté les missions A et D, de l'autre les missions B et C.
- S'agissant de l'agrément formation, les associations ont regretté de manière unanime l'impossibilité pour les associations ne disposant pas de l'agrément opérationnel de dispenser des formations PSE1 et PSE2.
- Allonger la durée de validité de l'agrément de formation (actuellement de deux ans) afin d'alléger la charge administrative des associations liées aux formalités de renouvellement.

8/ Les relations avec les pouvoirs publics :

De manière unanime, les associations souhaitent disposer d'un **interlocuteur neutre** au sein de l'administration, qui ne soit partie prenante d'aucune structure et qui, en particulier, soit indépendant des sapeurs-pompiers. Il existe également une forte attente relative à l'observatoire national du secourisme et à l'extension de ses missions à l'ensemble du champ de la sécurité civile.

Enfin, les relations avec les sapeurs-pompiers demeurent problématiques, des associations rapportant des cas de concurrence déloyale dans certains départements. Il a été suggéré de mettre en place un dialogue de haut niveau et régulier entre sapeurs-pompiers et associations afin d'aplanir ces différents.

LISTE DES PERSONNES PRÉSENTES À LA TABLE RONDE DU 29 SEPTEMBRE 2011

<i>Croix rouge française</i> Direction de l'urgence et du secourisme	Patrice Dallem Alain Risetto
<i>UNASS (union nationale des associations de secouristes et sauveteurs des groupes de la Poste et de France Télécom)</i>	Jean-Luc Buccino, secrétaire national
<i>UMPSA (Fédération unité mobile de premiers secours et d'assistance médicale)</i>	Christian Verrier Fabrice Lancelot
<i>Secouristes sans frontières</i>	Bruno Besson
<i>Fédération nationale d'enseignement et de développement du secourisme</i>	Jean Sulmon, président Sylvain Lieumont
<i>Corps mondial de secours SAR</i>	Jean-Claude Cantin, président
<i>Pompiers de l'urgence internationale</i>	Sylvie Deguingand Alain Choplain Pierre Chevalier
<i>FFESSM (Fédération française d'études et de sports sous-marins)</i>	François Paulhac
<i>Pompiers sans frontières</i>	Serge Montesinos, directeur général
<i>ELISA Hélicoptère</i>	Marie-Christine Litton-Archambeault, chargée de mission ministérielle
<i>FFSS (Fédération française de sauvetage et de secourisme)</i>	Dominique Godard, vice-président FFSS Stéphane Voisin, Président de la commission nationale opérationnelle FFSS
<i>Croix blanche</i>	Colette Pfister ; vice-présidente fédérale
<i>ANPSP (association nationale des professionnels de la sécurité des pistes)</i>	Cyrille André, président
<i>FNPC (Fédération nationale de protection civile)</i>	Paul Francheterre Secrétaire général Jean-Pierre Labardin administrateur FNPC Hervé Bidault de l'Isle Secrétaire général adjoint
<i>Fédération française des secouristes et formateurs policiers</i>	David Mathieu, président Serge Boigerault, responsable national de la formation

<i>Unité mobile des premiers secours 91</i>	Manuel Carvalho Anthony Diguët
<i>Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France</i>	Olivier Riou, directeur juridique
<i>ANPS (association nationale des premiers secours)</i>	Philippe Joulain, secrétaire général
<i>Centre français du secourisme</i>	Jean-Michel Quincey, président
<i>CEDRE (centre français de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux)</i>	Gilber Le Lann, directeur
<i>Fédération nationale des métiers de la natation et du sport</i>	Jean-René Sévère Franck Georges, membres de l'équipe pédagogique nationale
<i>Œuvres hospitalières de l'Ordre de Malte</i>	Guillaume d'Aigneaux, directeur

COMPTE-RENDU DE LA TABLE RONDE DU 6 OCTOBRE 2011

LA FORMATION AU SECOURISME

Remarque préliminaire : ce compte-rendu a pour objet de synthétiser les principales idées évoquées lors de la table ronde mais n'a pas vocation à l'exhaustivité. Par ailleurs, il ne constitue qu'une restitution des échanges et ne préjuge en rien des conclusions de la mission IGA.

- 1- *L'évolution de l'offre et de la demande de formation aux premiers secours :*
- 2- *Le cadre réglementaire de la formation au secourisme:*
- 3- *Les conditions de l'engagement des bénévoles :*
- 4- *Le positionnement des pouvoirs publics :*

1/ L'évolution de l'offre et de la demande de formation aux premiers secours :

La majeure partie des acteurs présents, quelque soit leur importance, dressent le constat d'une baisse de la demande de formation aux premiers secours en 2011, dans des proportions parfois importantes (des baisses d'activité de 20% ont été évoquées). Celle-ci semble avant tout liée aux conséquences de la crise économique.

Au-delà de ce paramètre conjoncturel, certaines associations relèvent une tendance à la baisse de la demande « spontanée » de formation, au profit de demandes de formations « contraintes », découlant par exemple d'obligations liées à l'exercice de certaines professions.

Cette évolution apparaît préoccupante dans la mesure où le secourisme répond à un besoin fort pour l'ensemble de la société: il a été rappelé que les accidents de la vie courante sont responsables de 20 000 morts et de 40000 handicaps chaque année, contre 5000 pour les accidents de la route.

Plusieurs freins au développement du secourisme ont été identifiés ainsi que des pistes de solution envisageables. S'agissant de la demande, l'insuffisant effort de sensibilisation des citoyens à l'importance des gestes de premier secours (cf. partie 4) a été regretté, tandis qu'a été suggéré de multiplier les occasions de formation, par exemple à l'occasion de l'obtention de diplômes ou du permis de conduire.

Concernant l'offre, les associations estiment pour la plupart qu'il convient de libérer son potentiel en ôtant les verrous liés à l'agrément, en particulier la condition des 20 implantations géographiques. La réforme intervenue en 2007, qui a conduit à une contraction temporaire de l'offre (cf. partie 4), a également été citée comme facteur aggravant de la baisse de la demande constatée aujourd'hui.

L'émergence de l'Education nationale comme acteur de la formation des citoyens aux gestes de premier secours est diversement perçue. Si certains acteurs y voient une opportunité pour les associations, d'autres s'interrogent sur leur capacité à répondre à tel effort de formation de grande ampleur qui suppose un effort logistique intense en termes d'organisation, de

disponibilité et de flexibilité des bénévoles. D'autres associations soulignent que cette incertitude relative à leur positionnement dans le dispositif de l'Education nationale pourrait les inciter à se réorienter vers le SST.

2/ Le cadre réglementaire de la formation au secourisme :

Le passage d'un référentiel pédagogique unique à une logique de référentiel de compétence, chaque acteur agréé étant en charge de l'élaboration de son propre référentiel pédagogique, suscite des réactions variées. Certains saluent cette ouverture vers une liberté pédagogique accrue, davantage orientée sur la définition des résultats que des moyens. D'autres soulignent que la multiplication des référentiels risque de nuire à l'homogénéité de la formation au PSC1 et de briser le socle commun qu'il constitue aujourd'hui. Ceci risque d'engendrer une fragmentation des concepts et des langages et de susciter des difficultés de communication entre associations, par exemple sur le terrain en cas de mobilisation de crise.

Au-delà, les associations regrettent que cette opportunité n'ait pas été saisie pour élaborer un socle unique de formation au secourisme commun à tous les ministères impliqués (santé, intérieur, travail). Ainsi, le SST présente de nombreuses similitudes avec le PSC1, de sorte qu'un moniteur PSE3 serait en capacité d'assurer une formation SST, si des freins administratifs ne l'empêchaient. De surcroît, une simplification du SST pourrait être envisagée afin d'accentuer sa complémentarité avec le PSC1.

Enfin, la nécessité de penser la formation au secourisme en rapport avec les objectifs généraux poursuivis et dans le cadre d'une stratégie globale a été rappelée, selon un schéma missions/emplois/compétences/formations.

D'autres points divers ont été soulevés :

- Le problème de la non-reconnaissance par la DSC de formations spécifiques de niveau PAE dispensées par certaines associations.
- La non reconnaissance des diplômes étrangers, en particulier des pays européens, en France, malgré un niveau de compétence comparable des formations, qui peut générer des difficultés en cas d'opérations transfrontalières.
- La problématique de la généralisation des défibrillateurs, qui pourrait nécessiter la mise en place d'une formation légère dédiée à leur utilisation.
- L'opportunité de renforcer le volet « prévention » du PSC1.

3/ Les conditions de l'engagement des bénévoles :

Les associations ont attiré l'attention sur les obstacles à l'engagement des bénévoles dans le champ de la formation au secourisme. Ces obstacles concernent en premier lieu les formateurs, les candidats potentiels pouvant être découragés par l'investissement nécessaire. Différents points de difficulté ont été pointés :

- **Le poids des formations continues :**

Du fait de l'allongement des formations PSE, les formateurs bénévoles peuvent consacrer davantage de temps au recyclage qu'à la formation. Ceci pose problème au regard de leurs disponibilités limitées. Il a été suggéré d'alléger le programme des formations continues et de le limiter à une semaine de congé par an.

- **Le poids des formalités administratives :**

Les formations impliquent des formalités administratives qui alourdissent la charge de travail des formateurs bénévoles tout en les éloignant de leur « cœur de métier ». A titre d'exemple, une formation PSE1-PSE2 nécessite deux formateurs plus une personne pour le suivi administratif, ce qui constitue un effectif disproportionné pour des petites sessions.

- **La responsabilité juridique des bénévoles :**

Si la responsabilité juridique des acteurs de terrain constitue à certains égards une garantie de qualité, les incohérences de la réglementation introduisent des incertitudes porteuses de risques et facteurs de découragement pour les bénévoles. A titre d'exemple, s'agissant des postes de secours, les exigences de formation du chef de poste ne sont pas définies, au contraire de celles des équipiers. La même problématique se rencontre pour les chefs de plage et de secteur s'agissant de la SNSM. Dans la mesure où le bénévolat implique l'absence de lien hiérarchique, la responsabilité du chef de dispositif est difficile à appréhender. C'est pourquoi il a été suggéré de réglementer davantage les fonctions d'encadrement et de prévoir un tronc commun de formation aux fonctions de chef d'équipe.

- **Le régime fiscal applicable à l'activité de formation au secourisme :**

Si ce dernier point concerne indirectement les bénévoles, il constitue une difficulté pour la gestion des associations. Il peut s'avérer délicat de distinguer entre ce qui relève d'une activité d'intérêt général défiscalisée et d'une activité soumise à la fiscalité de droit commun. C'est pourquoi les associations appellent à une simplification de la réglementation sur ce point.

4/ Le positionnement des pouvoirs publics :

Une gouvernance du secourisme problématique :

Les associations regrettent en premier lieu que la gouvernance de la formation au secourisme ne tienne pas assez compte des contraintes de leur activité. Les changements fréquents de la réglementation entraînent un effort d'adaptation important de leur part, en termes d'appropriation des nouvelles dispositions ou de mise à jour du matériel pédagogique, dans un calendrier qui empêche parfois une anticipation suffisante.

A titre d'exemple, la réforme des dispositifs de formation intervenue en 2007 a occasionné de nombreuses difficultés, tous les moniteurs n'ayant pu être présentés à temps à l'instructorat.

Certaines associations ont ainsi perdu une part importante de leurs effectifs de moniteurs (jusqu'à 40%), plusieurs années ayant parfois été nécessaires pour les reconstituer.

S'agissant de la réforme actuelle, les retards dans la parution des nouveaux arrêtés relatifs au PSC1 et au PSE entraînent des inquiétudes pour la capacité des associations à gérer correctement la transition et à assurer notamment le recyclage des moniteurs dans les temps.

Le calendrier de ces réformes n'est en outre pas cohérent avec celui des recommandations mondiales de l'ILCOR, actualisées tous les cinq ans.

Ce problème de gouvernance tient en partie au fait que l'équipe en charge du secourisme dispose de moyens réduits (deux personnes) avec un fort taux de rotation. Par ailleurs, les associations déplorent un manque de communication entre l'Etat et ses partenaires : l'ONS est insuffisamment écouté, alors même qu'il avait formulé des propositions intéressantes, par exemple en matière de simplification de la réglementation du secourisme.

Une politique publique du secourisme :

Plus largement, les acteurs associatifs regrettent l'absence d'une réelle politique publique du secourisme :

- Il n'existe pas de politique publique de communication autour du secourisme, seules certaines associations prenant des initiatives dans ce domaine, à l'exemple du partenariat avec BFM-TV. Les tentatives pour faire élire en 2011 les premiers secours comme grande cause nationale ont échouées.
- Du fait de la concurrence entre les administrations concernées (intérieur, santé, travail), la politique publique du secourisme demeure mal portée.
- La posture des pouvoirs publics doit enfin être questionnée : ceux-ci tendent à masquer la notion de risque et à désinciter le citoyen à se former, au lieu de reconnaître que l'Etat ne peut couvrir tout les risques et de responsabiliser le citoyen, en le plaçant au cœur de la sécurité civile, à l'exemple de la démarche adoptée par les autorités canadiennes.

LISTE DES PERSONNES PRÉSENTES À LA TABLE RONDE DU 6 OCTOBRE 2011

<i>Croix rouge française</i> Direction de l'urgence et du secourisme	Patrice Dallem, directeur Alain Risetto
<i>UNASS (union nationale des associations de secouristes et sauveteurs des groupes de la Poste et de France Télécom)</i>	Philippe Messerschmitt, équipe pédagogique nationale
<i>UMPSA (Fédération unité mobile de premiers secours et d'assistance médicale)</i>	Christian Verrier Fabrice Lancelot
<i>Secouristes sans frontières</i>	Jean-Baptiste Ferrand Thierry Cerdan, directeur général
<i>Fédération nationale d'enseignement et de développement du secourisme</i>	Jean Sulmon, président Sylvain Lieumont
<i>Corps mondial de secours SAR</i>	Jean-Claude Canti, président
<i>Pompiers de l'urgence internationale</i>	Jérémy Lavergne Aurélien Berger Arnaud Mougin
<i>FFESSM (Fédération française d'études et de sports sous-marins)</i>	Guy Zonberg
<i>FFSS (Fédération française de sauvetage et de secourisme)</i>	Dominique Godard, vice-président FFSS Christian Poutriquet, Président de la commission nationale formation FFSS
<i>Croix blanche</i>	Colette Pfister ; vice-présidente fédérale Franck Majorel, secrétaire général de la fédération
<i>ANPSP (association nationale des professionnels de la sécurité des pistes)</i>	Cyrille André (président)
<i>FNPC (Fédération nationale de protection civile)</i>	Philippe Seguin Administrateur en charge de la formation Pierre de Villoutreys, équipe pédagogique nationale
<i>Fédération française des secouristes et formateurs policiers</i>	David Mathieu, Président Serge Boigerault, responsable national de la formation
<i>Unité mobile des premiers secours 91</i>	Manuel Carvalho Anthony Diguët

<i>Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France</i>	Colonel Frédéric Frey, président délégué de la commission Enseignement du secourisme Olivier Riou, directeur juridique
<i>ANPS (association nationale des premiers secours)</i>	Philippe Joulain, secrétaire général
<i>Centre français du secourisme</i>	Kamel Mohssni
<i>Fédération nationale des métiers de la natation et du sport</i>	Franck Georges, membres de l'équipe pédagogique nationale
<i>Association nationale des instructeurs et moniteurs de secourisme</i>	Patrick Chavada, secrétaire général
<i>Société Nationale de Sauvetage en Mer</i>	Yves Lagane, président Bernard Delarue
<i>Ceuvres hospitalières de l'Ordre de Malte</i>	Guillaume d'Aigneaux, directeur

ANNEXE N° III :
LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES
(Liste non exhaustive)

ASSOCIATIONS DE SECURITE CIVILE

Fédération nationale de protection civile

- M. Yannick CHENEVAR, Président
- M. Paul FRANCHETERRE, Secrétaire général
- M. Hervé BIDAULT DE L'ISLE, Secrétaire adjoint
- M. Jean-Pierre LABARDIN, Administrateur
- M. Philippe SEGUIN, Administrateur en charge de la formation
- M. Pierre de VILLOUTREYS, Equipe pédagogique nationale

Croix-Rouge française

- M. Patrice DALLEM, Directeur de l'urgence et du secourisme
- M. Philippe DA COSTA, Directeur du bénévolat et de la jeunesse
- M. Alain Risetto, Directeur adjoint de l'urgence et du secourisme
- M. Hubert PENICAUD

Fédération nationale des radioamateurs au service de la sécurité civile

- M. Daniel LUCCI, Président
- M. Louis NOËL, Vice-président

Union nationale des associations de secouristes et sauveteurs des groupes de la Poste et de France-Télécom

- M. Jean-Luc BURGAIN, Président national
- M. Jean-Luc BUCCINO, Secrétaire général
- M. Philippe MESSERSCHMITT, Equipe pédagogique nationale

Fédération unité mobile de premiers secours et d'assistance médicale

- M. Fabrice LANCELOT, Président
- M. Dominique MATHONET
- M. Christian VERRIER

Secouristes sans frontières

- M. Bruno BESSON
- M. Thierry CERDAN, Directeur général
- M. Jean-Baptiste FERRAND, Trésorier, membre du conseil d'administration

Fédération nationale d'enseignement et de développement du secourisme

- M. Jean SULMON, Président
- M. Sylvain LIEUMONT

Corps mondial de secours SAR

- M. Jean-Claude CANTIN, Président

Pompiers de l'urgence internationale

- M. Aurélien BERGER
- Mme Christelle BESSON
- M. Philippe BESSON
- M. Maxence BLOCH
- M. Pierre CHEVALIER
- M. Alain CHOPLAIN
- Mme Sylvie DEGUINGAND
- M. Jérémy LAVERGNE
- M. Arnaud MOUGIN

Fédération française d'études et de sports sous-marins

- M. François PAULHAC
- M. Guy ZONBERG

Pompiers sans frontières

- M. Serge MONTESINOS, Directeur général

Croix blanche

- M. François WODWECZYN, Président
- Mme Colette PFISTER, Vice-présidente fédérale
- M. Franck MAJOREL, Secrétaire général de la fédération

Fédération française des secouristes et formateurs policiers

- M. David MATHIEU, Président
- M. Serge BOIGERAULT, Responsable national de la formation

Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France

- Colonel Frédéric FREY, Président délégué de la commission enseignement du secourisme
- M. Jean-Luc PERUSIN, Vice-président
- M. Olivier RIOU, Directeur juridique

Centre français du secourisme

- M. Jean-Michel QUINCEY, Président
- M. Kamel MOHSSNI

Centre français de documentation, de recherche et d'expérimentation sur les pollutions accidentelles des eaux

- M. Gilbert LE LANN, Directeur

Fédération nationale des métiers de la natation et du sport

- M. Jean-René SEVERE, Membre de l'équipe pédagogique nationale
- M. Franck GEORGE, Membre de l'équipe pédagogique nationale

Association nationale des instructeurs et moniteurs de secourisme

- M. Patrick CHAVADA, Secrétaire général

Association nationale des premiers secours

- M. Philippe JOULAIN, Secrétaire général

Ceuvres hospitalières de l'Ordre de Malte

- M. Guillaume d'AIGNEAUX, Directeur des opérations de secours

Secours catholique

- M. Serge NOGATCHEWSKY, Responsable de l'urgence

Société nationale de sauvetage en mer

- Vice-amiral d'escadre (2°S) Yves LAGANE, Président
- Contre-amiral (2°S) Bertrand MASSONNEAU, Inspecteur des nageurs-sauveteurs
- M. Bernard DELARUE

Fédération Française de Sauvetage et de Secourisme

- M. Dominique GODARD, Président
- M. Christian POUTRIQUET, Président de la commission nationale formation
- M. Stéphane VOISIN, Président de la commission nationale opérationnelle

Spéléo Secours Français

- M. Dominique BEAU, Spéléo Secours Français
- M. TOURTE, adjoint au Président

Elisa-Medicoptère

- M. Yvan DELSEAUX, Président,
- Mme Marie-Christine LITTON-ARCHAMBEAULT, Chargée de mission ministérielle

Unité Mobile des Premiers secours 91

- M. Manuel CARVALHO, Président
- M. Anthony DIGUET

Association Nationale des Professionnels de la Sécurité des Pistes (Entretien téléphonique)

- M. Cyrille ANDRE, Président

ADMINISTRATION CENTRALE

Ministère de l'Intérieur

- M. Jean-Paul KIHLE, Directeur général de la sécurité civile
- M. Jean BENET, Sous-directeur des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours, DSC
- M. Etienne STOSKOPF, Sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours DGSCGC
- M. Marc VERMEULEN, Chef du bureau des sapeurs-pompiers volontaires, sous-direction des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours, DSC
- Capitaine Fabian TESTA, Chef de la section secourisme, bureau du métier de sapeur-pompier, de la formation et des équipements, sous-direction des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours, DSC
- M. Jean-Michel SIVILIER, Affaires réservées, décoration, chancellerie
- M. Patrick AUDEBERT, Chef du bureau des associations, DLPAJ

Ministère de la Défense :

- Général Robert DE CREMIERS, Directeur du service national, secrétariat général pour l'administration

Ministère de l'Education Nationale :

- Mme Nadine NEULAT, Chef du bureau de la santé, de l'action sociale et de la sécurité, sous-direction de la vie scolaire, des établissements et des actions socio-éducatives, direction générale de l'enseignement scolaire

Ministère du Travail, de l'emploi et de la Santé :

- Mme Christine LEMEU, Chargée de mission secourisme auprès de la sous-directrice promotion de la santé et prévention des maladies chroniques, direction générale de la santé.

Secrétariat d'Etat à la jeunesse et à la vie associative :

- Mme Sylvie BANOUN, Sous-directrice à la vie associative et à l'éducation populaire
- Mme BRUNO, chargée de mission
- Mme Amandine HUBERT, Bureau du bénévolat, volontariat et développement de la vie associative

ZONE DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ

Zone Sud-Ouest :

- M. Marc BURG, Préfet délégué pour la sécurité et la défense auprès du préfet de la région Aquitaine
- Colonel Luc CORACK, Chef d'état-major interministériel de zone de défense et de sécurité
- Lieutenant-colonel DENAVE, Adjoint au chef d'état-major de zone
- Mme Fabienne ABECASSIS, Chef du SIDPC
- M. Mahmoud ADA HANIFI, Adjoint au chef du SIDPC
- M. Olivier ROGER, Responsable du service « forêt-bois », de la DRAAF Aquitaine
- M. Pierre MACE, Directeur du groupement d'intérêt public Aménagement du Territoire
- M. Bruno LAFON, Président de la fédération girondine des associations de défense des forêts contre l'incendie
- M. Bernard CARON, Président de la délégation départementale de la Croix Rouge des Landes, président de la commission régionale urgence et secourisme
- M. BORDAT, Coordonnateur régional urgence et secourisme de la Croix Rouge
- M. GUERIN, Vice-président de l'Association départementale de protection civile de la Gironde
- M. Louis NOEL, Vice-président de la FNRASEC
- M. Jean-Claude POTTY, Président ADRASEC 33
- Colonel Olivier BOURDILC, Directeur du SDIS 40 (Landes)
- Colonel Jean-Paul DECELLIERES, Directeur du SDIS 33 (Gironde)
- Colonel Philippe RIGAUD, Directeur du SDIS 47 (Lot-et-Garonne)

Zone Sud-Est :

- Colonel Francis MENE, Chef de l'EMIZ Sud
- M. Jean-Denis PETIT, Chef du SIRACEDPC, préfecture des Bouches du Rhône
- M. Etienne CABANE, Chargé de mission à la délégation à la protection de la forêt
- Colonel Luc JORDA, Directeur du SDIS13
- Colonel Gérard PATIMO, Directeur adjoint du SDIS 13
- Capitaine Bernard SCHIFFRANO, Responsable des relations avec les CCFF du SDIS13
- M. Paul FRANCHETERRE, FNPC
- M. Alain GUILLON, Président de l'ADRASEC 13
- Mme Chantal CHAPUIS, Présidente de l'association départementale des CCFF de l'Hérault

SOCIETE CIVILE

- Mme Edith ARNOULT-BRILL, Vice-présidente du CESE, présidente du CNVA
- M. Xavier PRETOT, Conseiller référendaire à la cour de cassation
- M. Jean BASTIDE, Président fondateur de France Bénévolat
- Mme Nadia BELLAOUI, Secrétaire nationale de la ligue de l'enseignement, vice-présidente de la confédération permanente des coordinations associatives.
- M. Henri JULIEN, Médecin général

ANNEXE IV :
QUESTIONNAIRES ADRESSÉS AUX ASSOCIATIONS ET AUX PRÉFECTURES



QUESTIONNAIRE DESTINÉ AUX ASSOCIATIONS DE SECURITÉ CIVILE
ET/OU DE SECOURISME

Les données recueillies dans ce questionnaire sont à destination exclusive de la mission IGA et ont vocation à demeurer confidentielles. La mission ne diffusera pas ces données à des services extérieurs et n'en fera aucune utilisation nominative dans le cadre de son rapport, sauf accord expresse de l'association concernée.

NOM de l'association :	
Année de création :	
Siège social :	
Activité(s) :	
Statuts ⁵⁹ :	

I/ CAPACITÉS (NE CONCERNE QUE LE VOLET D'ACTIVITÉ DE L'ASSOCIATION RELATIF À LA SÉCURITÉ CIVILE ET/OU AU SECOURISME)

EFFECTIFS

2010

Observations

Nombre d'adhérents
 Nombre de bénévoles susceptibles d'être mobilisés dans le cadre des activités opérationnelles de l'association en matière de sécurité civile/secourisme :
 → dont secouristes
 → dont infirmiers
 → dont médecins
 → dont autres bénévoles opérationnels
 → dont bénévoles se consacrant aux fonctions supports (administratifs, logisticiens,...)
 Nombre de salariés en ETP⁶⁰ :
 Nombre des nouveaux bénévoles recrutés en 2010 :
 Moyenne d'âge des bénévoles (*Si connue, ou estimation*) :

⁵⁹ Fédération, association nationale avec délégations, association nationale et associations locales affiliées...

⁶⁰ Equivalent temps plein. Exemple, une personne travaillant à 80% équivaut à 0,8 ETP

PRINCIPAUX MATERIELS

	2010	Observations
Nombre de véhicules de premiers secours à personnes		
Nombre de véhicules de liaisons et de commandement		
Nombre de Lots A		
Nombre de Lots B		
Nombre de Lots C		
Nombre de tentes		
Nombre de lits		
Nombre de motopompes		
Nombre de groupes électrogènes ⁶¹		
Matériel de déblaiement (préciser) :		
Moyens de transmissions :		
→ dont téléphones portables		
→ dont Radios		
→ autres		
Autres moyens (préciser le cas échéant)		

IMPLANTATIONS TERRITORIALES

Département (<i>numéro</i>)	Existence d'une fiche capacitaire (<i>o/n</i>) ⁶²	Transmise à la préfecture (<i>o/n</i>)
-------------------------------	--	--

⁶¹ En précisant leur puissance

⁶² Si oui, les fournir SVP

II/ ACTIVITÉS

ENGAGEMENT OPERATIONNEL		
	2010	Observations
DPS/PAPS (agrément type D)		
Nombre de DPS et PAPS effectués ⁶³		
Nombre d'heures-secouriste consacrés aux DPS ⁶⁴ (<i>si connu</i>)		
Nombre de personnes prises en charge lors des DPS (<i>si connu</i>)		
Opérations de secours (agrément type A)		
Nombre de missions effectuées		
Nombre d'heures-secouriste mobilisées ⁶⁴ (<i>si connu</i>)		
Actions de soutien aux populations sinistrées (agrément type B et C)		
Nombre de missions effectuées		
Nombre d'heures/secouriste mobilisées ⁶⁴ (<i>si connu</i>)		
Exercices		
Nombre d'exercices en interne		
Nombre d'exercices avec d'autres partenaires du traitement de la crise (pouvoirs publics, etc.)		
Nombre d'heures-secouriste mobilisées ⁶⁴ (<i>si connu</i>)		
Autres activités (préciser si souhaité le nombre d'opérations, le nombre d'heures-secouriste mobilisées)		

CAPACITES D'ENGAGEMENT EN SITUATION DE CRISE			
Type de scénario	Procédure d'alerte	Effectifs mobilisables	Délai de mobilisation (<i>mise sur pied d'équipes opérationnelles</i>)
Crise localisée sur un lieu d'implantation de l'association			
Crise nécessitant un engagement sur une autre zone du territoire national			
Crise nécessitant un engagement à l'étranger			

⁶³ Un DPS de plusieurs jours compte 1

⁶⁴ A titre d'exemple, un poste de 4 heures tenu par 4 secouristes vaut 16 heures-secouriste

CONVENTIONS EN COURS DE VALIDITE		
	2010	Observations
Convention de concours aux opérations de secours avec les SDIS ⁶⁵ , pompiers de Paris, ou marins pompiers de Marseille		
Convention de participation au plan ORSEC avec l'Etat		
Conventions de soutien aux populations avec les communes		

FORMATION AU SECOURISME			
	2010		
	Nombre de stages	Nombre de stagiaires	Nombre d'heures/formateurs
Formation PSC 1			
Formation PSE 1			
Formation PSE 2			
Formation BNMPS/PAE 3			
Formation PAE 1			
Formation continue (recyclage)			
Formation SST			
Total général			

III/MOYENS ET CHARGES FINANCIERS (CONCERNANT LE VOLET D'ACTIVITÉ SÉCURITÉ CIVILE ET/OU SECOURISME):

	Budget de l'association (2010)	Budget fédéral consolidé (2010)⁶⁶	Observations
Recettes totales en euros : → dont DPS → dont formation → dont subventions publiques → dont emprunts → dont dons → dont autres			
Dépenses totales en euros : → dont achat et entretien de matériel → dont location de locaux → dont remboursements de frais des bénévoles → dont rémunération de personnels salariés → dont remboursements emprunts → dont assurances → dont autres			

⁶⁵ Services départementaux d'incendie et de secours.

⁶⁶ Le cas échéant, inclut dans son périmètre les budgets des associations départementales affiliées et/ou des délégations locales de l'association nationale.

➔ Qu'attendez-vous des pouvoirs publics afin de favoriser l'engagement bénévole dans le domaine de la sécurité civile et du secourisme ?

➔ Autres observations :

→ Au cours des derniers 18 mois, avez-vous eu l'occasion de mobiliser ces associations ? Lesquelles ?

--

II. Liste des réserves communales :

<i>Commune</i>	<i>Effectifs</i>	<i>Missions (mentionnées dans l'arrêté de création ou d'organisation)</i>	<i>Autres observations</i>

III. Le cas échéant, autres associations dont les bénévoles sont susceptibles d'être mobilisées dans le cadre de crises (ex : association de protection de l'environnement dans le cas d'une crise environnementale):

<i>Association</i>	<i>Observations</i>

ANNEXE V : PRÉSENTATION DE L'AGRÈMENT DE SÉCURITÉ CIVILE

I/ L'agrément de sécurité civile :

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 instaure un système d'agrément au bénéfice des associations (art. 34 et 35) conditionnant leur accès aux activités de sécurité civile (dispositifs prévisionnels de secours, opérations de secours, assistance aux populations, etc.). Cet agrément conditionne également leur intégration aux dispositifs de secours engagés par l'Etat à l'étranger (art. 40). Les modalités du dispositif sont précisées par la circulaire du 12 mai 2006 *relative à la procédure d'agrément de sécurité civile au bénéfice des associations*.

1.1/ Les activités couvertes :

➔ La circulaire du 12 mai 2006 dresse une **typologie des activités couvertes par l'agrément de sécurité civile** et identifie quatre types de missions :

- 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 missions de type A se déclinent, le cas échéant, en plusieurs sous-catégories correspondant à des activités de secours spécialisées, par exemple :

A2 : recherche cynophile

A3 : sécurité de la pratique des activités aquatiques en milieu naturel

A4 : sauvetage déblaiement

A5 : établissement et exploitation de réseaux annexes et supplétifs de transmission.

Etc.

➔ La loi du 13 août 2004 autorise par ailleurs les associations disposant de cet agrément à assurer des **activités de formation au secourisme** (art. 36). En pratique, cette disposition demeure sans portée dans la mesure où l'enseignement du secourisme fait l'objet d'une procédure d'agrément distincte à laquelle l'agrément de sécurité civile ne se substitue pas, comme le précise la circulaire du 12 mai 2006.

➔ L'arrêté d'agrément indique les missions que l'association peut exercer, en utilisant les codes-lettre, par exemple : « A1 – A3 – B – D ». Il revient à chaque association, lors de la demande d'agrément, de préciser les missions pour lesquelles elle souhaite être agréée.

1.2/ Les périmètres géographiques :

La circulaire définit **quatre périmètres géographiques possibles** :

- Agrément de type n°1 « départemental »
- Agrément de type n°2 « interdépartemental »
- Agrément de type n°3 « national »
- Agrément de type n°4 « international »

Valable pour une durée de trois ans, l'agrément doit être sollicité auprès du préfet de département dans le cas d'un agrément départemental (instruction assurée par le SIDPC/SIRACEDPC) ou auprès du ministre de l'intérieur pour les autres agréments (instruction assurée par la DGSCGC).

L'accès aux différents types d'agrément est soumis à des **conditions de représentativité territoriale**. Une association doit justifier d'une présence opérationnelle dans au moins deux départements contigus et/ou dont le bassin de risque est homogène pour obtenir un agrément interdépartemental. Elle doit justifier d'au moins 20 implantations départementales dans le cas de l'agrément national.

Comme le prévoit la circulaire du 12 mai 2006, l'agrément national d'une association couvre également l'activité de ses délégations territoriales et des associations locales qui lui sont affiliées : ces dernières n'ont donc pas besoin de solliciter d'agrément départemental. Ce mécanisme de subdélégation de l'agrément n'est pas automatique : l'arrêté d'agrément doit préciser les entités locales concernées et toute modification de la liste des subdélégations nécessite une révision de l'arrêté. Le choix des subdélégations reste à la discrétion de l'association agréée.

1.3/ Le cahier des charges de l'agrément :

La circulaire du 12 mai 2006 fixe enfin les grandes lignes du **cahier des charges opérationnel** s'attachant aux différents types d'agréments et de missions couvertes, dont les conditions demeurent particulièrement vagues, par exemple :

- « Disposer d'un encadrement opérationnel »
- « Disposer de matériels suffisants en conformité avec les référentiels nationaux correspondants, s'ils existent »
- « Disposer de moyens de liaison radiotéléphonique »

La loi prévoit une mission d'évaluation et de contrôle des associations agréées par l'Inspection Générale de l'Administration. L'agrément peut être à tout moment suspendu voire retiré par l'administration en cas de fonctionnement non conforme de l'association au regard des exigences qui s'attachent à l'agrément ou encore de dysfonctionnements graves.

1.4/ Possibilités de conventionnement entre associations et acteurs publics du secours :

Afin de réguler les relations entre associations agréées, autorités publiques, communes et services publics du secours, **la loi prévoit deux types de conventions départementales :**

- Des conventions tripartites association/SDIS/SAMU afin de permettre aux associations de procéder au transport des blessés vers les centres hospitaliers au cours des dispositifs prévisionnels de secours qu'elles assurent (Art. 37).
- Des conventions avec le SDIS, le représentant de l'Etat ou encore une commune afin de définir les conditions d'engagement et de participation des associations aux opérations de secours et de soutien aux populations (moyens mobilisés, délais, aspects financiers, etc.) (Art. 38).

II / Autres exemples européens :

Le paysage européen de la sécurité civile, à travers les quelques exemples étudiés⁶⁷, se caractérise par sa grande diversité. Deux tendances se dégagent toutefois : un modèle « méditerranéen » d'une part qui se caractérise par l'éclatement et l'autonomie des acteurs bénévoles, et un modèle « nordique » d'autre part qui s'illustre par une structuration plus forte de ce bénévolat sous l'égide des pouvoirs publics, à l'image du volontariat sapeur-pompier en France. A bien des égards, le cas français apparaît comme un compromis entre ces deux tendances.

La Grèce est représentative du premier cas : le paysage bénévole se compose d'un grand nombre d'associations œuvrant dans un périmètre d'activité très large comprenant les transmissions, la lutte contre le feu, le secourisme, la formation, la protection des forêts ou encore l'information des populations. Ces associations doivent s'enregistrer auprès du secrétariat général de la protection civile. 351 associations le sont aujourd'hui pour un total de 12 000 bénévoles.

L'Allemagne offre un exemple très différent : une partie de ce bénévolat est directement encadré par les pouvoirs publics à travers l'Agence Fédérale pour le Secours Technique (THW) dont l'activité repose sur l'engagement de plus de 80 000 volontaires répartis sur l'ensemble du territoire. Cette agence offre un appui aux services sanitaires et aux sapeurs pompiers en cas de catastrophe et dispose d'équipes généralistes et spécialisées (déblaiement, etc.). Ce modèle est également celui du Luxembourg, dont le ministère de l'intérieur dispose de réserves bénévoles au sein de la division de la protection civile (2 250) et de la division d'incendie et de sauvetage (5 200).

L'importance de la THW n'empêche pas l'existence d'organisations privées de sécurité civile : la loi fédérale pour la protection civile et l'assistance en cas de catastrophe du 25 mars 1997 reconnaît même leur contribution à la sécurité civile du pays, tout en laissant aux « Länder » la définition des modalités de cette collaboration. S'il n'existe pas de système d'agrément, la reconnaissance des associations intervient de manière privilégiée par la loi : celle de mars 1997 reconnaît ainsi la Croix-Rouge, l'Ordre de Malte et l'Ordre de Saint-Jean comme ayant

⁶⁷ Danemark, Luxembourg, Allemagne, Belgique, Italie et Grèce

vocation à participer au dispositif de sécurité civile du pays, cette liste n'étant pas limitative. De surcroît, une loi fédérale du 5 décembre 2008 accorde à ces trois organisations le statut d'associations d'assistance indépendantes au sens de la convention de Genève (Loi fédérale du 5 décembre 2008).

ANNEXE N° VI :
LISTE DES ASSOCIATIONS DISPOSANT D'UN AGRÉMENT NATIONAL
ET/OU INTERNATIONAL DE SÉCURITÉ CIVILE :

Association	Agrément national	Agrément international
Association Nationale des Premiers Secours (ANPS)	A1 A2 A3 A4 D	
Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux (CEDRE)	A9	
Centre Français du Secourisme (CFS)	A1 B C D	
Corps Mondial de Secours		A
Croix-Rouge Française	A1 A3 B C D	
Elisa Médicoptère		A
Fédération des Unités Mobiles de Premier Secours et Assistance (FUMPSA)	A1 A3 B D	
Fédération Française des Secouristes Croix-Blanche	A1 A3 B C D	
Fédération Française du Sauvetage et du Secourisme (FFSS)	A1 A3 B C D	
Fédération Nationale de la Protection Civile (FNPC)	A1 A2 A3 B C D	
Fédération Nationale des Radioamateurs au service de la Sécurité Civile (FNRASEC)	A5	
Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France (FNSPF)	D	
Œuvres Hospitalières Françaises de l'Ordre de Malte	A1 B C D	
Pompiers de l'Urgence Internationale		A B C
Pompiers Sans Frontières		A B
Secouristes Sans Frontières		A B C
Secours Catholique	B C	
Société Nationale de Sauvetage en Mer (SNSM)	A3 D	
Spéléo Secours Français (Fédération Française de Spéléologie)	A6	
Union Nationale des Associations des Secouristes et Sauveteurs (UNASS)	B C D	
Unité Mobile de Premier Secours et d'Assistance de l'Essonne (UMPS91)		A B C

ANNEXE N° VII :
MODALITÉS DE VALORISATION DES MATÉRIELS DES ASSOCIATIONS
NATIONALES DE SÉCURITÉ CIVILE :

Catégorie		Prix unitaire de valorisation
Véhicules	VPSP	50 000,00 €
	VLC	10 000,00 €
Embarcations	Pneumatiques	1 000,00 €
	Semi-rigides	2 000,00 €
	Jets	2 000,00 €
	Canots tous temps	800 000,00 €
	Vedettes 1e classe	600 000,00 €
	Vedettes 2e classe	300 000,00 €
	Vedettes 3e classe	150 000,00 €
	Indéterminé	2 000,00 €
Lots	A	8 400,00 €
	B	905,00 €
	C	4 130,00 €
Tentes	<20m ²	1 000,00 €
	>20m ²	10 000,00 €
	Indéterminé	1 000,00 €
Lits et brancards	Lit picot	29,90 €
	Brancard	100,00 €
	Indéterminé	44,00 €
Motopompes		659,00 €
Groupes électrogènes	<2,5 kVA	539,00 €
	>2,5 kVA	749,00 €
	Indéterminé	644,00 €
Moyens de transmission	Téléphones portables	20,00 €
	Téléphones satellite	800,00 €
	Radios portatives	615,00 €
	Radios mobiles	568,00 €
	Bases radio	400,00 €
	Relais radio	2 233,00 €
	Matériel radio intéterminé	600,00 €

La plupart des prix ont été déterminés suivant les évaluations transmises par les associations. Pour les cas restants, la mission a fixé elle-même la fourchette de prix. Une catégorisation fine a été recherchée pour certains types de matériels (embarcations, tentes, moyens de transmission), compte tenu des variations possibles de prix. Etant donné que les caractéristiques précises de ces matériels n'étaient pas toujours renseignées, des catégories « indéterminé » ont été prévues avec des prix en fourchette basse.

Certains types de matériels n'ont pu être évalués, soit du fait de leur nature spécifique (lots spécialisés de secours propres à certains types d'intervention : déblaiement, secours souterrain), soit que les renseignements disponibles soient trop parcellaires pour obtenir un total significatif (véhicules conventionnels, etc.)

ANNEXE N° VIII :
L'ACTION DES ASSOCIATIONS AGRÉÉES DE SÉCURITÉ CIVILE LORS DE LA
TEMPÊTE XYNTHIA (VENDÉE, CHARENTE)⁶⁸ :

1/ Vendée :

Trois associations agréées de sécurité civile - **l'Association Départementale de Protection Civile (ADPC), la délégation départementale de la Croix Rouge et le Secours Catholique** - ont été largement mobilisées, sur demande du préfet, en appui des secours à partir du milieu de la journée du dimanche 28 février 2010.

Leur mission a porté principalement sur le **premier accueil et l'accompagnement des sinistrés** sous l'autorité du colonel, médecin chef du SDIS (DSM) et en présence de plusieurs équipes du SAMU 85 qui ont assisté médicalement les victimes.

Les trois associations ont mobilisé plus **de 2 000 de leurs membres** et ont reçu l'appui de plus de **500 bénévoles** issus principalement des communes sinistrées mais aussi de leurs environs dans un premiers temps. Elles ont ensuite bénéficié de renforts venus d'autres départements.

Du dimanche 28 février au mardi 2 mars ces acteurs ont participé à la mise en place d'un centre d'hébergement d'urgence (CHU) et d'un centre d'accueil des impliqués (CAI) à la salle des sports de l'Aiguillon-sur-Mer : **accueil des familles, distribution de repas, de nourriture pour enfant et de vêtements**. A partir du mardi 2 mars, la Croix Rouge a fait évoluer son action en direction de la Charente Maritime en laissant le soin à l'ADPC de coordonner les associations en Vendée.

L'ADPC et la Croix Rouge ont également apporté leurs concours pour **l'encadrement des bénévoles locaux** et la conduite des actions suivantes :

1. L'aide à la distribution des repas,
2. Les opérations d'aide au nettoyage des maisons,
3. La distribution de petits déjeuners,
4. La mise en place de cellules d'écoute.

Pour ce qui concerne le Secours Catholique, ses missions ont porté sur :

1. La gestion du dépôt de vêtements, l'approvisionnement en nourriture, chaussures et produits divers d'entretien et d'hygiène,
2. L'organisation de navettes pour assurer le transport des marchandises vers les sinistrés,
3. Une action de porte à porte pour le recensement des besoins sous la direction de l'ADPC,
4. Le fonctionnement d'une cellule d'écoute et de réconfort pour les sinistrés au gymnase, à domicile, au funérarium, au presbytère...

⁶⁸ Comptes-rendus effectués, à la demande de la mission, par les préfetures concernées.

5. L'animation d'un point convivial au gymnase pour les sinistrés et les bénévoles.

Pour l'ensemble de ces opérations, les associations ont mobilisé les moyens suivants :

ADPC		
DATES	MOYENS HUMAINS	MOYENS LOGISTISQUES
28-févr	76 personnes	17 engins
01-mars	49 personnes	13 engins
02-mars	21 personnes	8 engins
03-mars	27 personnes	8 engins - 64 chantiers de nettoyage
04-mars	30 personnes	10 engins - 37 chantiers de nettoyage
05-mars	77 personnes	20 engins - 80 chantiers de nettoyage
06-mars	93 personnes	30 engins - 135 chantiers de nettoyage
07-mars	71 personnes	20 engins - 59 chantiers de nettoyage
08-mars	52 personnes	18 engins - 51 chantiers de nettoyage
09-mars	76 personnes	21 engins - 71 chantiers de nettoyage
10-mars	78 personnes	24 engins

SECOURS CATHOLIQUE		
DATES	MOYENS HUMAINS	MOYENS LOGISTISQUES
Du 28 février au 10 mars	20 bénévoles par jour au gymnase 5 par jour à la cellule d'écoute 50 par jour sur le terrain	Navettes pour le transport des marchandises vers les sinistrés de l'Aiguillon et de la Faute

CROIX ROUGE		
DATES	MOYENS HUMAINS	MOYENS LOGISTISQUES
28 fev,	24 personnes	9 véhicules
01-mars	47 personnes	9 véhicules
02-mars	33 personnes	9 véhicules
03-mars	35 personnes	9 véhicules
04-mars	35 personnes	9 véhicules
05-mars	35 personnes	9 véhicules
06-mars	35 personnes	9 véhicules
07-mars	40 personnes	9 véhicules
08-mars	40 personnes	9 véhicules
09-mars	43 personnes	9 véhicules
10-mars	43 personnes	9 véhicules

Selon les services préfectoraux, la mobilisation des associations de sécurité civile a été rapide et efficace en Vendée à l'occasion de la tempête Xynthia. L'action de l'ADPC a été particulièrement remarquable.

Les moyens déployés ont été suffisants. Dès le 5 mars les associations ont fait part à la préfecture de leur souhait de voir limiter l'accès des bénévoles à la zone sinistrée, en indiquant qu'elles disposaient sur site de moyens humains importants et que des listes de personnels mobilisables avaient été établies pour renforcer, en cas de besoin le dispositif d'aide aux victimes.

Les services préfectoraux relèvent toutefois qu'il n'est pas constamment aisé de faire travailler ensemble les différentes associations (bien que le Secours Catholique ait accepté que ses moyens soient coordonnés par l'ADPC).

Afin que la mise en place du dispositif d'aide aux victimes permette aux sapeurs- pompiers de se désengager des missions de déblais et de nettoyage des habitations, une coordination inter association a été assurée au niveau du PC opérationnel.

2/ Charente-Maritime :

Lors de la tempête Xynthia, le Préfet a, dans le cadre du dispositif ORSEC départemental, demandé le concours de 2 associations agréées, **l'ADPC et la Croix Rouge**. 2 bénévoles de la Croix Rouge ont fait l'objet de réquisitions, un bénévole a fait l'objet d'un remboursement de salaires auprès de son employeur.

Les 2 associations ont participé à des missions de **nettoyage, de déblaiement** et d'une manière plus générale de **soutien à la population**. Ils ont également permis un soutien psychologique de premier niveau pour une population alors très souvent en grande détresse.

La stratégie du préfet était alors la suivante :

- Pompage et premier déblaiement par UISC avec soutien du SDIS
- Dernier nettoyage par associations

Le relais a ensuite été passé aux CCAS des communes aidés par le **Secours Catholique**.

Les renforts venus des associations de sécurité civiles sont les suivants :

- L'ADPC a mobilisé **550 secouristes venus de 10 départements**.
- La Croix-Rouge, **750 secouristes venus de 40 départements**.

ANNEXE IX : SIGLES ET ABRÉVIATIONS

AMSAR-GST	Association méditerranéenne de secours et aide radio – groupe de secours et transmission
ASADFCI	Associations syndicales autorisées de défense des forêts contre l’incendie
BNIS	Brevet national d’instructeur secourisme
BNMPS	Brevet national de moniteur des premiers secours
BSPP	Brigade des sapeurs pompiers de Paris
CCFF	Comités communaux feux de forêts
CFS	Centre français de secourisme
DGSCGC	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DPS	Dispositif prévisionnel de secours
DSC	Direction de la sécurité civile
FFSS	Fédération française de sauvetage et de secourisme
FNPC	Fédération nationale de la protection civile
FNRASEC	Fédération nationale de radios amateurs au service de la sécurité civile
INRS	Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles
ISC	Inspection de la sécurité civile
ORSEC	Plan d’organisation de la réponse de sécurité civile
PAE 1	Pédagogie appliquée aux emplois/activité de classe 1, diplôme nécessaire pour l’enseignement des qualifications PSE 1 et PSE 2
PAE 3	Pédagogie appliquée aux emplois/activité de classe 3, diplôme nécessaire pour l’enseignement des qualifications PSC 1
PAPS	Point d’alerte et de premiers secours
PCS	Plan communal de sauvegarde
PSC 1	Prévention et secours civique de niveau 1 : diplôme tout public de secourisme
PSE 1	Prévention secours en équipe de niveau 1 (PSE 1) : qualification de secourisme nécessaire pour exercer en tant que secouriste
PSE 2	Prévention secours en équipe de niveau 2 (PSE 2) : qualification complémentaire du PSE 1
RGPP	Révision générale des politiques publiques

SAMU	Service d'aide médicale urgente
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SIDPC	Service interministériel de défense et de protection civiles
SIRACEDPC	Service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile
SNSM	Société nationale de sauvegarde en mer
SST	Sauvetage-secourisme du travail
UMPS 91	Unité mobile de premiers secours de l'Essonne
UMPSA	Unité mobile de premiers secours et d'assistance
UNASS	Union nationale des sauveteurs secouristes
VPSP	Véhicule de premiers secours à personne