



Le renforcement du bénévolat et du volontariat de sécurité civile

RAPPORT

Établi par

Laurent RAVERAT
Nadine BELLUROT

Julien MEJANE

Patrick REIX
Philippe SAUZEY

Membres du Conseil général de
l'environnement et du
développement durable

Membre de l'Inspection générale
des affaires sociales

Membres de l'Inspection
générale de l'administration



N°010395-01



N°2015-158R



N°16051-15128-01

- Mai 2016 -

SYNTHESE

Le renforcement de l'engagement de sécurité civile s'inscrit dans un contexte et une actualité particuliers. L'évolution et la complexification des crises, les attentats de l'année 2015, ont suscité de la part des pouvoirs publics une volonté d'explorer les voies d'un développement de l'engagement de sécurité civile. Cette préoccupation rejoint le souhait manifesté par nombre de nos concitoyens de s'impliquer au service de la collectivité dans des missions d'intérêt général.

La recherche des voies d'un renforcement de l'engagement volontaire ou bénévole dans le domaine de la sécurité civile et du traitement des crises, doit se fonder sur un état des lieux des dispositifs existants : le rapport y consacre sa 1ère partie.

Celui-ci souligne, d'abord, l'importance et les caractéristiques des principales formes d'engagement existantes en France. Cet engagement lié à la « crise de sécurité civile » réunit d'ores et déjà au moins 300 000 volontaires ou bénévoles (hors engagements humanitaires ou sociaux). Largement dominé par les sapeurs-pompiers volontaires (200 000 personnels environ), cet effectif accueille, par ailleurs, d'autres cadres d'engagement : réserves communales de sécurité civile, comités communaux de feu de forêts, réserve sanitaire, service civique et associations agréées de sécurité civile. Ces dernières revendiquent 60 000 bénévoles opérationnels.

Si l'engagement du mouvement sapeurs-pompiers est dominant (les volontaires réalisent 67% du temps total d'intervention), l'autre grand acteur de l'engagement de sécurité civile, le bénévolat associatif, y prend toute sa place, d'ailleurs pleinement reconnue par la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004. Deux réserves forment un troisième acteur dont les interventions sont encore insuffisamment développées. La réserve communale de sécurité civile créée par la loi de 2004, n'a pas connu le succès escompté : environ 600 communes en sont dotées. La réserve sanitaire est un dispositif éprouvé mais avec 326 réservistes mobilisés en 2015 ses interventions restent ponctuelles. Enfin cet inventaire comprend le service civique, encore à ses débuts en matière de sécurité civile.

Le système français, globalement efficace, est marqué par son caractère multipolaire. L'unité de commandement est cependant assurée par le maire ou le préfet durant la crise. Certains modèles étrangers témoignent pourtant de l'efficacité d'une coordination de bénévoles par les autorités publiques, comme en Allemagne (80 000 bénévoles de la THW) et en Italie. S'il semble difficile de transposer un des modèles existants pour organiser de nouvelles formes d'engagement, il serait nécessaire de s'inspirer des critères d'efficacité des formes d'engagement bénévole ou volontaire communs aux organisations étudiées : des missions motivantes et précisément définies, un emploi effectif des personnels et une animation active du réseau des bénévoles ou volontaires.

Dans sa deuxième partie, le rapport étudie les opportunités pour le renforcement de l'engagement de sécurité civile.

La demande d'engagement nouvelle émanant de nos concitoyens, notamment à la suite des attentats de 2015, reste difficile à apprécier. Si de nombreuses manifestations d'émotion ont été constatées, rien ne permet d'attester d'un engouement spécifique pour une forme d'engagement, ni de sa consolidation dans le temps. Par ailleurs, les organisations sont confrontées au souhait croissant des bénévoles d'un engagement « à la carte », plus occasionnel et moins impliquant.

L'offre potentielle de missions et d'activités, susceptible de correspondre à cette demande, est ensuite étudiée. Pour ce faire, la distinction crise, avant et après-crise est opérée : elle permet de constater que l'offre se concentre sur les secteurs de la prévention (par exemple l'acculturation des populations aux risques) et de l'après-crise (aide aux populations sinistrées et retour à la normale).

En amont des crises, l'identification des risques, des aléas et des enjeux, la réalisation de travaux préventifs en vue de réduire la vulnérabilité, l'information et l'éducation des populations, ou encore la prévention et la sécurité routières dans le domaine des transports scolaires, présentent des opportunités réelles pour le développement de l'engagement de sécurité civile.

Dans la phase de l'après-crise - qui s'entend largement des missions et activités visant au retour à la normale - deux besoins distincts ont été identifiés :

- les besoins en expertise d'abord pour l'appui, la coordination et l'encadrement des moyens d'intervention, besoins qui conduisent à une proposition spécifique dans la 3ème partie du rapport, et ;
- le besoin en renforcement d'effectifs, comme pour la participation aux grands événements, l'hébergement et le ravitaillement des populations sinistrées, le rétablissement des équipements et services publics, mais aussi l'assistance morale et administrative aux victimes ou encore la mémoire des événements et le retour d'expérience sont aussi appréhendés.

In fine, le rapport considère que l'offre de nouvelles missions d'engagement semble réelle et durable : la fréquence des événements mobilisant les acteurs de la sécurité civile ces dernières années, crédibilise leur demande d'un renforcement en expertise ou en effectifs.

La 3ème partie du rapport propose des modalités de renforcement de l'engagement de sécurité civile pour chacun des deux types de besoin identifiés. La première vise à un renfort en expertise pour assurer la coordination des moyens et proposer un appui aux différents acteurs, victimes ou secouristes. La seconde doit permettre un renfort en nombre pour compléter les effectifs des organisations en place sur un large spectre d'interventions de l'avant à l'après-crise.

Une réserve nationale d'experts volontaires serait créée et interviendrait sur des missions d'encadrement et d'appui aux moyens d'intervention (coordination des moyens, expertise à l'indemnisation des victimes, évaluation de la dangerosité des bâtiments ...). Mobilisée dans la phase de retour à la normale, cette réserve ferait l'objet d'un double rattachement : national pour la gestion administrative et la mise en œuvre opérationnelle lors de crises d'ampleur, départemental auprès du préfet, pour la gestion de « terrain » du dispositif. La mise en œuvre de cette réserve composée de volontaires qualifiés bénéficiant d'une situation de réserviste rémunéré pourrait être progressive et concerner au départ les territoires à forts risques naturels.

Le renforcement en effectif de l'engagement de sécurité civile passe par un confortement des acteurs existants en orientant plus efficacement vers eux les manifestations d'engagement bénévole. Cela suppose d'organiser la mise en relation de l'offre et de la demande d'engagement. La création d'une plateforme centrale d'échange pourrait y contribuer. Ce dispositif serait non contraignant pour les organismes d'accueil qui garderait l'initiative de la gestion et de l'emploi des bénévoles.

Ce confortement des acteurs existants pourrait aussi être facilité par l'organisation d'un régime d'emploi spécifique pour des participations plus occasionnelles et moins contraignantes de bénévoles, afin de satisfaire leurs attentes en la matière. Ainsi, la protection assurantielle et la formation préalable des bénévoles faciliteraient leur intégration rapide au sein des organismes d'accueil.

Enfin, des actions spécifiques devraient être menées pour faire en sorte que la réserve communale de sécurité civile, élément caractéristique de la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, puisse enfin connaître une mise en œuvre effective. La création systématique de cette réserve au sein des communes soumises obligatoirement à l'élaboration d'un Plan Communal de Sauvegarde, pourrait y contribuer.

En conclusion, le champ de la sécurité civile offre des opportunités réelles pour l'engagement citoyen qui pourraient être accueillies autant dans le cadre de dispositifs nouveaux que dans ceux existants renforcés et confortés. Le projet de loi « Egalité et citoyenneté » adopté par le Conseil des ministres du 13 avril 2016 et soumis aux débats du Parlement dès ce printemps, offre l'occasion de donner à cette question de l'engagement une résonance particulière.

Sommaire

SYNTHESE	3
INTRODUCTION	11
PREMIERE PARTIE : LES PRINCIPALES FORMES D'ENGAGEMENT	13
1 L'ENGAGEMENT EN FRANCE REPOSE PRINCIPALEMENT SUR LES SAPEURS-POMPIERS ET LES ASSOCIATIONS.....	13
1.1 LE MOUVEMENT SAPEUR-POMPIER CONSTITUE UN ENGAGEMENT ESSENTIEL POUR LA SECURITE CIVILE	14
1.1.1 Les sapeurs-pompiers volontaires sont une composante essentielle du système de secours	14
1.1.2 Les jeunes sapeurs-pompiers (JSP) préparent à l'engagement professionnel ou volontaire.....	15
1.1.3 Les cadets de la sécurité civile permettent une première initiation à l'engagement sapeurs-pompiers	15
1.1.4 Une force bénévole d'appui aux SDIS est en cours d'expérimentation.....	15
1.2 LE BENEVOLAT ASSOCIATIF EST L'AUTRE ACTEUR DE L'ENGAGEMENT DE SECURITE CIVILE	16
1.3 LES RESERVES SONT DES DISPOSITIFS COMPLEMENTAIRES AUX PERIMETRES LIMITES	17
1.3.1 La mise en œuvre des réserves communales de sécurité civile est encore très inégale.....	17
1.3.2 La réserve sanitaire est un dispositif éprouvé dont l'utilisation pourrait être développée	18
1.4 LE SERVICE CIVIQUE, ENCORE A SES DEBUTS, PRESENTE UNE OPPORTUNITE DE RENFORCEMENT DE L'ENGAGEMENT	19
2 LES MODALITES DE COORDINATION DES ORGANISATIONS ET DE RECOURS A L'ENGAGEMENT DIFFERENT SUIVANT LES DISPOSITIFS ET LES PAYS	19
2.1 LE MODELE FRANÇAIS EST DOMINE PAR LA PLACE ESSENTIELLE DES VOLONTAIRES DANS L'ORGANISATION DES SECOURS	20
2.2 LES ORGANISATIONS EN ALLEMAGNE ET EN ITALIE ILLUSTRENT DE BONNES PRATIQUES DE COOPERATION ENTRE BENEVOLAT ET POUVOIRS PUBLICS	20
2.2.1 Les modèles étrangers étudiés sont difficilement transposables	20
2.2.2 La THW allemande propose un modèle efficace et original constitué de bénévoles directement rattachés à l'autorité fédérale	21
2.2.3 En Italie, les moyens bénévoles sont coordonnés par une autorité nationale, la Protezione Civile	22
2.3 LES RESSOURCES ALLOUEES VARIENT DE FAÇON IMPORTANTE SELON LES MODES D'ORGANISATION.....	23
2.4 L'EFFICACITE DE L'ENGAGEMENT TRADITIONNEL EST ETROITEMENT LIEE A CERTAINS CRITERES	24
2.4.1 Les missions doivent être motivantes et précisément définies.....	24
2.4.2 Bénévoles et volontaires doivent être assurés d'un emploi effectif.....	25
2.4.3 L'animation active du réseau est essentielle.....	25
DEUXIEME PARTIE : LES OPPORTUNITES DE RENFORCEMENT DU BENEVOLAT ET DU VOLONTARIAT	26

1	UNE DEMANDE D'ENGAGEMENT NOUVELLE EMANE DE NOS CONCITOYENS	26
1.1	LA DEMANDE D'ENGAGEMENT SUSCITEE PAR LES EVENEMENTS DE 2015 EST ENCORE DIFFICILE A APPRECIER	26
1.2	LES ACTEURS DU BENEVOLAT SONT CONFRONTES A UNE EVOLUTION DES FORMES D'ENGAGEMENT	27
2	L'OFFRE POTENTIELLE DE MISSIONS SE CONCENTRE SUR LES SECTEURS DE LA PREVENTION ET DE L'APRES-CRISE	27
2.1	LA GESTION DE CRISE, DE L'AVANT ET DE L'APRES CRISE DOIVENT ETRE DISTINGUEES	28
2.2	LES OPPORTUNITES DE RENFORCEMENT PRIVILEGIENT LES DOMAINES DE LA PREVENTION ET DE RETOUR A LA NORMALE	28
2.3	DANS LA GESTION DE L'AVANT-CRISE, DES MISSIONS ET ACTIVITES DE PREVENTION SONT A DEVELOPPER VOIRE A CREER	29
2.3.1	L'identification des risques, des aléas et des enjeux	29
2.3.2	La réalisation de travaux préventifs en vue de réduire la vulnérabilité	29
2.3.3	L'information et l'éducation des populations.....	30
2.3.4	Le cas particulier de la prévention et sécurité routières dans le domaine des transports scolaires	31
2.4	DANS LA GESTION DE L'APRES-CRISE, DES MISSIONS ET ACTIVITES VISANT AU RETOUR A LA NORMALE ONT BESOIN D'ETRE RENFORCEES	31
2.4.1	Les besoins en expertise d' appui, de coordination et d'encadrement des moyens d'intervention	32
2.4.2	La participation aux grands événements.....	32
2.4.3	Après l'évacuation, l'hébergement et le ravitaillement.....	32
2.4.4	Le rétablissement des équipements et services essentiels à la population et aux activités économiques.....	33
2.4.5	L'assistance morale et administrative aux victimes	33
2.4.6	La mémoire des évènements et le retour d'expérience.....	34
	TROISIEME PARTIE : LES MODALITES DU RENFORCEMENT	35
1	UNE RESERVE NATIONALE D'EXPERTS VOLONTAIRES SERAIT CREEE ET INTERVIENDRAIT SUR DES MISSIONS D'ENCADREMENT ET D'EXPERTISE.....	35
1.1	LA RESERVE INTERVIENDRAIT POUR COORDONNER ET APPUYER LES ACTEURS.....	35
1.2	LA RESERVE FERAIT L'OBJET D'UN DOUBLE RATTACHEMENT NATIONAL ET DEPARTEMENTAL.....	36
1.3	LA RESERVE SERAIT COMPOSEE DE VOLONTAIRES QUALIFIES BENEFICIANT D'UN STATUT DE RESERVISTE REMUNERE	36
1.4	LA MISE EN ŒUVRE DE LA RESERVE POURRAIT ETRE PROGRESSIVE ET CONCENTREE AU DEPART SUR LES BASSINS DE RISQUE.....	37
2	UN RENFORCEMENT MASSIF DE L'ENGAGEMENT PASSERAIT PAR LES ACTEURS EXISTANTS	38
2.1	UNE PLATEFORME D'ECHANGE PERMETTRAIT DE METTRE EN RELATION LA DEMANDE D'ENGAGEMENT CITOYENNE ET L'OFFRE DE MISSIONS DES ORGANISATIONS	38
2.1.1	La mise en relation de l'offre des organisations existantes et des nouvelles demandes d'engagement doit être facilitée.....	38

2.1.2 Le fonctionnement du dispositif serait non contraignant, laissant aux organismes d'accueil l'initiative de la gestion des bénévoles.....	39
2.2 LA CREATION DE LA PLATEFORME POURRAIT ETRE COMPLETEE D'ACTIONS FACILITANT L'INTEGRATION DES BENEVOLES OCCASIONNELS AU SEIN DES ORGANISMES D'ACCUEIL.....	39
2.2.1 Les organismes d'accueil doivent mieux intégrer la demande nouvelle pour des participations occasionnelles.....	39
2.2.2 La protection et la formation des bénévoles occasionnels faciliteraient leur intégration rapide dans les organismes d'accueil.....	40
2.3 DES ACTIONS SPECIFIQUES DOIVENT ETRE PREVUES POUR RENFORCER LA RESERVE COMMUNALE DE SECURITE CIVILE	40
CONCLUSION	43
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	45
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION.....	47
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....	51
ANNEXE 3 : RELEVÉ DE CONCLUSIONS – RENCONTRE AVEC LES ASSOCIATIONS DE SECURITE CIVILE	57
ANNEXE 4 : RELEVÉ DE CONCLUSIONS – DEPLACEMENT LA ROCHE/YON – NANTES ..	59
ANNEXE 5 : RELEVÉ DE CONCLUSIONS – DEPLACEMENT BOUCHES-DU-RHONE.....	61
ANNEXE 7 : LA BUNDESANSTALT TECHNISCHE HILFSWERK (THW)	71
ANNEXE 8 : LE BENEVOLAT ASSOCIATIF – L'EXEMPLE « DIE JOHANNITER »	75
ANNEXE 9 : LA « PROTEZIONE CIVILE » EN ITALIE	77
ANNEXE 10 : LA RESERVE SANITAIRE DE L'ANSP	79
ANNEXE 11 : LES RESERVES DE LA GENDARMERIE	87
ANNEXE 12 : LA RESERVE DE SECURITE CIVILE DANS LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI DE MODERNISATION D'AOUT 2014.....	91
ANNEXE 13 : EXEMPLES DE RESERVES COMMUNALES	95
ANNEXE 14 : LA FORCE DEPARTEMENTALE D'APPUI DU SDIS DES VOSGES	99
ANNEXE 15 : LES DIFFERENTES FORMES D'ENGAGEMENT VOLONTAIRE OU BENEVOLE POUR LE TRAITEMENT DES SITUATIONS DE CRISE	101

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 23 novembre 2015, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, la ministre de la santé, des affaires sociales et des droits des femmes, le ministre de l'intérieur, et la ministre des outre-mer, ont demandé au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'inspection générale de l'administration (IGA) de conduire une mission d'expertise sur des nouvelles formes de volontariat ou de bénévolat qui pourraient trouver à s'exercer en appui des services de l'Etat et des collectivités publiques, en matière de gestion de la crise et de conduite des opérations dans la période d'après crise.

Les commanditaires ont interrogé la mission sur l'opportunité de constituer une réserve citoyenne, distincte et complémentaire du volontariat sapeur-pompier, des réserves, ou du bénévolat associatif, pouvant intervenir dans le champ de la sécurité civile.

La lettre de mission invitait à expertiser particulièrement les cinq points suivants :

- les secteurs de la gestion des crises et de la période d'après crise concernés par ces nouvelles formes de volontariat ou bénévolat ;
- les modalités d'organisation de ces volontariats, en prenant en compte l'existence des réserves communales de sécurité civile ;
- le statut juridique de ces volontaires ou bénévoles ;
- les conditions de gestion de la nouvelle réserve et ses modalités de rattachement ;
- l'identification des moyens d'éviter toute forme de concurrence entre cette réserve et les dispositifs existants.

Les inspections générales missionnées ont débuté leurs travaux début décembre et les ont conduits durant les cinq mois suivants.

La survenance des attentats du 13 novembre 2015 a suscité parmi nos concitoyens, dans la continuité de ceux perpétrés le 11 janvier précédent, une volonté de s'engager dans des actions de soutien à la population. A cet égard, le rapport Sauvé-Onesta « Pour que vive la fraternité » de juillet 2015 caractérise « l'esprit du 11 janvier » comme « celui de l'affirmation d'une responsabilité, mais aussi d'une disponibilité au service des valeurs de la République ».

Cet élan de solidarité a largement contribué à accélérer les réflexions sur l'organisation et la gestion de cet engouement qui pourrait demander à se traduire en engagement citoyen.

L'adoption par le conseil des ministres du 13 avril 2016 d'un projet de loi « égalité et citoyenneté », prévoyant la création d'une réserve citoyenne confère à la mission une importance particulière dans l'appréciation des modalités et des conditions de succès et de pérennité de ce dispositif.

Parallèlement, le modèle de sécurité civile français, dont l'efficacité et l'adaptabilité ont été soulignés par tous les acteurs rencontrés, est confronté aux nouveaux défis posés par l'évolution et la complexification des risques. Les crises s'installent, se diversifient, et exigent un renforcement en expertise et en main d'œuvre qui pourrait trouver à employer de nouveaux volontaires.

Afin de répondre à cette question, la mission a apprécié les différents types de missions qui n'étaient pas ou insuffisamment couvertes par les dispositifs et les acteurs en place. Elle s'est attachée à objectiver le phénomène et la réalité de la « demande sociale » d'être ou de devenir bénévole. Enfin, elle a étudié les différents statuts de bénévolat.

La mission a rencontré de nombreux acteurs de la sécurité civile ainsi que des autorités publiques sur des terrains de crise aussi divers que le littoral Atlantique, les Bouches-du-Rhône, Paris et la Martinique. A la demande des commanditaires, elle a également effectué des déplacements en Allemagne et en Italie afin d'étudier des dispositifs étrangers.

Le présent rapport propose un état des lieux de l'engagement volontaire et bénévole en matière de sécurité civile, et présente certaines références internationales remarquables (1^{ère} partie). Le rapport caractérise ensuite les nouvelles formes d'engagement et précise l'opportunité de leur rapprochement avec une « offre » de mission qui pourrait trouver à les employer (2^{ème} partie). Dans une 3^{ème} partie, la mission propose la création d'une réserve d'experts volontaires et des moyens de renforcement « de masse » du bénévolat de sécurité civile.

Encadré 1 : Distinction entre bénévolat et volontariat

Le bénévolat et le volontariat représentent deux formes d'engagement qui diffèrent en terme de statut. Les distinctions entre ces deux notions sont principalement opérées sur les modalités de rémunération et d'engagement :

Le bénévolat n'est encadré par aucun statut juridique. L'engagement du bénévole est totalement libre, sans obligations d'horaires, sans contrepartie, sans rémunération, sans condition d'âge.

Le volontariat donne lieu à un engagement contractuel pour une durée définie. Il peut être indemnisé - cette indemnité n'ayant pas le caractère d'un salaire ou d'une rémunération. Les conditions d'exercice des différents dispositifs de volontariat sont précisées par des textes législatifs ou réglementaires.

Des différences existent également dans les modalités de prise en charge des dommages subis ou causés, lesquelles présentent une grande hétérogénéité suivant les dispositifs. Leur étude détaillée n'a pas été rendue nécessaire dans le cadre du présent rapport qui ne traite pas des modalités opérationnelles de constitution de la réserve d'experts.

PREMIERE PARTIE : LES PRINCIPALES FORMES D'ENGAGEMENT

La recherche des voies d'un renforcement de l'engagement dans le domaine de la sécurité civile et du traitement des crises doit se fonder sur un état des lieux qui analyse :

- d'une part, l'importance et les caractéristiques des principales formes d'engagement existantes en France, aujourd'hui (1) ;
- d'autre part, les modèles d'organisation de l'engagement citoyen et leurs conditions de bon fonctionnement (2).

1 L'ENGAGEMENT EN FRANCE REPOSE PRINCIPALEMENT SUR LES SAPEURS-POMPIERS ET LES ASSOCIATIONS

L'engagement volontaire et bénévole actuel en France peut être synthétisé dans le tableau qui suit.

Tableau 1 : Dispositifs d'engagement en France

Dispositif	Effectifs (estim. 2015)	Statut	Observations
Sapeurs-pompiers volontaires (SPV)	193 700	Volontariat indemnisé	Pour les 17 à 60/65 ans Le cœur du système français de secours
Jeunes sapeurs-pompiers (JSP)	27 800	Bénévolat	Formation sur 4 ans, pour les 11-18 ans
Cadets de la sécurité civile	150	Scolaires	Option proposée au collège ou au lycée Objectif : une classe par département
Force départementale d'appui du SDIS	Quelques centaines	Bénévolat	Sapeurs-pompiers retraités Expérimental (Vosges et quelques autres départements)
Associations	60 000 Opérationnels	Bénévolat (en règle générale)	Inclus dans un mouvement associatif plus large (environ 200 000 personnes) Structures de droit privé
Réserves communales et comités communaux feux de forêts (CCF)	14 000	Bénévolat	Situation connue de façon imprécise
Réserve sanitaire (ANSP)	2 000	Volontariat indemnisé / rémunéré	Réserve constituée de professionnels de santé
Service civique en sécurité civile	600	Volontariat indemnisé	Engagement de 6 à 12 mois auprès des SDIS, des associations, des préfetures

Source : mission

Au total, les différentes formes d'engagement liées à la « crise de sécurité civile » réunissent d'ores et déjà au moins 300 000 de nos concitoyens, effectif pouvant être considéré comme un minimum puisqu'il ne tient pas compte d'autres engagements humanitaires ou sociaux, notamment, dont la motivation est proche et qui peuvent présenter un intérêt en situation perturbée. Quatre formes d'engagement, inégales, se dégagent, que l'on peut aborder par ordre d'effectifs décroissants :

- l'engagement largement dominant est celui qui se réalise, sous différentes formes, au sein du mouvement sapeur-pompier (1.1) ;
- le mouvement bénévole associatif est le deuxième acteur de l'engagement de sécurité civile (1.2) ;
- des « réserves » sont mises en œuvre par les pouvoirs publics, avec un succès inégal (1.3) ;
- enfin, le service civique en sécurité civile est encore à ses débuts (1.4).

1.1 Le mouvement sapeur-pompier constitue un engagement essentiel pour la sécurité civile

Le mouvement sapeur-pompier propose différentes formes d'engagement à ses membres: sapeurs-pompiers volontaires (1.1.1), jeunes sapeurs-pompiers (1.1.2), cadets de la sécurité civile (1.1.3), membres des forces départementales d'appui (1.1.4).

1.1.1 Les sapeurs-pompiers volontaires sont une composante essentielle du système de secours

Les sapeurs-pompiers volontaires (SPV ; effectif : 193 700) sont une composante essentielle du système français de secours ; on rappellera simplement que :

- ils réalisent 67 % du temps total d'intervention des sapeurs-pompiers ;
- chaque jour, 2% de l'effectif total des SPV est de garde (soit près de 4 000 volontaires) et plus de 10 % sont en astreinte (soit 20 000 volontaires) ;
- 81 % des centres de secours sont armés exclusivement par des SPV.

L'engagement sapeur-pompier est ouvert, sous conditions d'aptitude définies en fonction des emplois à tenir, entre 16 et 60 ans, et peut être poursuivi jusqu'à 65 ans.

Il est particulièrement exigeant en termes de disponibilité et de formation initiale et continue. C'est un engagement généralement poursuivi dans le temps : plus de 11 ans en moyenne, 32 % des SPV ayant une ancienneté supérieure à 12 ans.

Il s'agit d'un volontariat indemnisé (en moyenne annuelle : 2 591 € soit 216 €par mois¹).

¹ Source : DGSCGC

1.1.2 Les jeunes sapeurs-pompiers (JSP) préparent à l'engagement professionnel ou volontaire

Les jeunes sapeurs-pompiers (effectif : 27 800, entre 11 et 18 ans) s'engagent dans un parcours de formation organisé par les Unions départementales des sapeurs-pompiers (ou par une association départementale spécifique pour les JSP) et généralement étalé sur quatre ans. Des modules successifs sont consacrés à l'apprentissage des techniques, des matériels, des missions des sapeurs-pompiers. Les séances comprennent, outre la formation, des exercices et une part importante de sport.

Il s'agit d'un engagement :

- exigeant : il faut une bonne aptitude physique et la capacité à suivre une formation théorique significative ;
- et qualifiant, sanctionné par un brevet de JSP dont les conditions d'attribution font l'objet d'une instruction ministérielle.

Le dispositif JSP est en grande partie conçu comme une préparation à un engagement comme sapeur-pompier volontaire ou professionnel.

1.1.3 Les cadets de la sécurité civile permettent une première initiation à l'engagement sapeurs-pompiers

Les cadets de la sécurité civile (effectif : 150 collégiens ou lycéens) sont les élèves d'établissements scolaires – le plus souvent des collèges – qui ont mis au point, en liaison avec les SDIS, une option d'initiation à la sécurité civile, proposée entre les classes de sixième et de seconde. Une convention type entre le SDIS et l'établissement sert de base aux opérations montées au plan local. Cet enseignement de quelques heures (par exemple trois heures toutes les deux semaines, dans un établissement du Vaucluse) est assuré sur une ou deux années. Les élèves s'y inscrivent volontairement.

L'objectif des pouvoirs publics serait de trouver, dans chaque département, au moins un établissement proposant l'option sécurité civile, ce qui porterait l'effectif de cet engagement volontaire à environ 1 200. On retient qu'il s'agit certes d'une inscription volontaire des jeunes, mais que cet engagement est limité dans le temps (quelques heures, pendant une ou deux années scolaires) et relativement peu contraignant.

1.1.4 Une force bénévole d'appui aux SDIS est en cours d'expérimentation

La mise en place de réserves d'anciens sapeurs-pompiers est engagée dans au moins quatre départements : l'Aveyron, le Lot-et-Garonne, les Deux-Sèvres et les Vosges². Ces réserves relativement récentes regroupent de l'ordre de 500 membres aujourd'hui.

Ce type d'organisation est intéressant à plusieurs titres :

- il permet de tirer parti d'une ressource formée à la sécurité civile et potentiellement importante : environ 20 000 sapeurs-pompiers volontaires cessent leur engagement chaque année (pour différentes raisons : retraite, mutations, etc.) ;
- il propose une réponse, au moins partielle, à la problématique du niveau pertinent de rattachement de la réserve ; on rappelle, à cet égard, que le projet de loi de modernisation d'août 2004 prévoyait initialement une « réserve de sécurité civile »,

² Note sur la force départementale d'appui au SDIS des Vosges

constituée sur la base du volontariat et ayant pour objet de « renforcer les services de l'Etat dans la gestion des crises » et ouverte notamment aux « sapeurs-pompiers volontaires et professionnels ayant cessé leur activité ». Il s'agissait d'une réserve nationale relevant de l'Etat. En définitive, ce projet a été revu et placé à l'échelon communal et a connu un développement relativement limité.

- enfin, la question d'une réserve départementale des SDIS apparaît comme une piste de réflexion toujours d'actualité et fait l'objet d'un mémoire, dans le cadre de la 6ème promotion du Centre des Hautes Etudes du Ministère de l'Intérieur (CHEMI), sur le thème : « de la création d'une réserve d'anciens sapeurs-pompiers à la citoyenneté active » (juin 2016).

L'évolution de ce dispositif mérite d'être suivie de près, au regard de son intérêt et de son potentiel :

- il rassemble des personnels formés et expérimentés ;
- il permet de « dépasser » le niveau communal, parfois insuffisamment équipé pour organiser une réserve opérationnelle, tout en conservant le lien naturel des sapeurs-pompiers avec les maires ;
- il demeure, aujourd'hui, exclusivement sapeur-pompier, et lié à l'activité de type « amicale » de l'union départementale (UDSP), ce qui limite, pour l'instant, l'extension de ce dispositif à l'accueil de compétences nouvelles et extérieures au mouvement sapeur-pompier.

1.2 Le bénévolat associatif est l'autre acteur de l'engagement de sécurité civile

L'autre pôle majeur d'engagement pour le traitement des crises de sécurité civile est constitué par un mouvement issu de la « société civile » et qui se développe dans un cadre certes réglementé mais hors de l'autorité directe des pouvoirs publics. Les bénévoles des associations agissant dans le domaine de la sécurité civile et de la protection des populations sont les héritiers d'un courant d'entraide et de « sauvetage volontaire » qui s'est structuré dès le XIX^{ème} siècle.

Bien que constituant un des « réseaux » territoriaux de la sécurité civile, le monde des associations est organisé autour de structures de droit privé et il demeure, en France, relativement mal connu des administrations. Un rapport de l'IGA en a dressé un panorama, pour la première fois, en janvier 2012. Leurs effectifs, pour le seul domaine de la sécurité civile, sont estimés à environ 60 000 bénévoles opérationnels et actifs, avec un mouvement de soutien autour d'eux d'au moins 130 000 personnes. Ces effectifs pourraient sans doute être augmentés des adhérents actifs d'associations humanitaires, médicales ou caritatives, dont l'engagement est voisin à bien des égards et qui sont susceptibles d'apporter un concours pour l'assistance aux populations.

Ces bénévoles sont aujourd'hui répartis entre des associations très diverses (unitaires ou fédérales, généralistes du secourisme ou spécialisées dans un savoir-faire spécifique, à vocation nationale ou internationale, à dominante de sécurité civile ou non, etc.), qui réalisent un maillage territorial important (chaque département compte plusieurs associations locales ou sections d'associations nationales).

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a reconnu ce bénévolat parmi les « acteurs » de la sécurité civile et a organisé un système assurant des ressources aux associations, au travers des dispositifs de secours qu'elles organisent pour les rassemblements de personnes, leur permettant ainsi de fonctionner et de s'équiper pour être en mesure de venir appuyer les pouvoirs publics en situation de crise. Ainsi, par exemple, les cinq associations agréées de sécurité civile : Croix Rouge, Protection civile, Croix Blanche, Fédération Française de Sauvetage et de Secourisme et Ordre de Malte, indiquent avoir assuré 11 862 heures d'engagement opérationnel bénévole lors des attentats du 13 novembre 2015, à Paris.

Il faut enfin noter que les efforts entrepris par l'administration³, ces dernières années, ainsi que par les acteurs eux-mêmes, réunis sous l'égide du Conseil national de la protection civile⁴, ont permis de mieux faire ressortir la complémentarité des engagements sapeur-pompier et associatif. Les relations, naguère tendues, entre les deux mouvements et leurs organisations, sont aujourd'hui apaisées et constructives, de l'avis des acteurs rencontrés.

1.3 Les réserves sont des dispositifs complémentaires aux périmètres limités

A l'image (parfois lointaine) des réserves militaires, les réserves sont des dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics pour disposer de personnels susceptibles d'être appelés à renforcer, en tant que de besoin, les moyens permanents des administrations. Deux réserves méritent d'être signalées dans le domaine couvert par la présente mission : les réserves communales (1.3.1) et la réserve sanitaire organisée par l'Agence nationale de santé publique (ANSP), en substitution de l'Etablissement de Préparation et de Réponse aux Urgences Sanitaires (EPRUS) depuis le 1^{er} mai 2016 (1.3.2).

1.3.1 La mise en œuvre des réserves communales de sécurité civile est encore très inégale

Les réserves communales de sécurité civile ont été instituées par la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, qui y consacre un chapitre. Elles ont pour objet « *d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'évènement excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. (...) elles participent au soutien et à l'assistance des populations, à l'appui logistique et au rétablissement des activités. Elles peuvent également contribuer à la préparation de la population face aux risques* » (art. 30 de la loi Code Général des Collectivités Territoriales, art. 1424-8-1). La réserve est placée sous l'autorité du maire et est à la charge financière de la commune.

Il n'y a pas de compte-rendu systématique, adressé aux services de l'Etat concernés, ni d'enquête spécifique sur la mise en œuvre de ce dispositif facultatif qui n'est donc connu que de façon imprécise (exemple : Annexe 12) :

- sur le nombre de réserves, la DGSCGC a évoqué 245 en 2009, l'IGA en dénombrait environ 350 en 2012. Elles seraient quelques centaines aujourd'hui ;
- en 2009, leurs effectifs étaient estimés à environ 2 100, répartis inégalement sur le territoire; par la suite, les données sont trop imprécises pour être rapportées.

Les comités communaux feux de forêt (CCF), créés dans les années 1970, à l'initiative de collectivités du Sud de la France pour participer à la surveillance des massifs, présentent des caractéristiques proches des réserves communales : lien avec la commune et mode de fonctionnement, bénévolat, types de recrutement et de missions. Regroupés dans des associations départementales, ces comités sont mieux connus et ont fait l'objet d'une bonne appropriation de la part des communes. Le rapport IGA de 2012 rapportait l'existence de 411 comités dans la zone Sud, regroupant 11 575 membres. Conformément aux orientations proposées par l'Etat, les comités communaux adoptent progressivement la dénomination formelle de réserves communales de sécurité civile et peuvent être comptabilisés avec ces dernières.

³ Il s'agit, en particulier, d'une suite de la mission confiée par le Ministre de l'Intérieur au préfet Michel Sappin, en 2013-2014.

⁴ Le CNPC est lui-même une structure associative.

Cette connaissance très insuffisante de la réalité des réserves communales ne permet pas d'évaluer ce dispositif. Certaines réserves fonctionnent bien : on trouvera, en Annexes 4, 5 et 14 des informations sur ces réserves. Mais, globalement, l'appréciation certes intuitive des acteurs du monde de la sécurité civile est mitigée sur leur mise en œuvre. Ils soulignent :

- que cette organisation n'a « pas pris », en dehors des cas où un risque important et récurrent permet de confier une mission régulière et active aux réservistes (cas des comités communaux feux de forêts évoqué ci-dessous) ;
- que ces structures sont plutôt composées majoritairement de retraités et ont une activité réduite ou relativement peu opérationnelle.

Ces éléments mériteraient donc d'être largement précisés et fondés sur une évaluation objective. Pour les besoins de la présente mission, on peut toutefois estimer que les réserves communales et les comités communaux feux de forêts réunissent aujourd'hui de l'ordre de 14 000 bénévoles.

Recommandation n°1: Faire effectuer par la DGSCGC un recensement national des réserves communales de sécurité civile (nombre, effectifs, activité, appréciation des maires et des préfets) permettant d'étayer l'évaluation de ces dispositifs, dans leur état actuel.

1.3.2 La réserve sanitaire est un dispositif éprouvé dont l'utilisation pourrait être développée

La réserve sanitaire⁵ a pour mission de contribuer au renforcement du système de santé pour répondre à des situations sanitaires exceptionnelles, susceptibles de mettre en tension l'offre de soins.

La gestion de la réserve sanitaire est assurée par l'Agence nationale de santé publique (cf Annexe 10), établissement public de l'État à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé depuis le 1^{er} mai 2016, en remplacement de l'EPRUS⁶. 14 ETP sont employées à la gestion de la réserve, auxquels s'ajoutent des prestations externes de paie (ASP) et de communication. Sur ces bases, le budget 2014 de la réserve s'établissait, selon la mission, à environ à 5,4 M€ soit une moyenne de 2 160€par réserviste « actif ».

La réserve présente la particularité de n'être composée que de professionnels (du domaine de la santé) en activité ou retraités et d'étudiants. Début 2016, les effectifs comptaient 10 641 inscrits dont 2 500 étaient mobilisables (c'est-à-dire ayant complétés leur dossier). Les réservistes sont rémunérés suivant un barème qui dépend de leur statut et de leur qualification (voir Annexe 10). Les frais de déplacement, d'hébergement et de repas sont pris en charge par l'ANSP.

Les missions sont principalement effectuées à l'étranger et en outremer, la réserve sanitaire ayant des difficultés à trouver sa place et une véritable visibilité en métropole. Les niveaux de mobilisation sont donc relativement faibles – rappelons que la réserve n'intervient que si des renforts sont nécessaires. En 2015, elle est intervenue 69 fois pour environ 4 000 jours de mission ; 326 réservistes ont été mobilisés en 2015 – soit 13% des effectifs mobilisables (déploiements outremer en renfort des équipes de lutte contre les épidémies Zika et chikungunya, aide au dispositif guinéen anti-Ebola, participation à la cellule de crise lors des attentats du 13 novembre).

⁵ La composition, les modalités de gestion et de mobilisation de la réserve sanitaire sont définies dans les articles L3132-1 et suivants du code de la santé publique.

⁶ A compter du 1^{er} mai 2016, l'Agence nationale de santé publique est substituée, pour l'exercice des missions précédemment exercées par l'Institut de veille sanitaire mentionné à l'article L. 1413-2 du code de la santé publique, l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé mentionné à l'article L. 1417-1 du même code et l'Etablissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires, à ces trois établissements.

1.4 Le service civique, encore à ses débuts, présente une opportunité de renforcement de l'engagement

Les engagés du service civique dans le domaine de la sécurité civile et la protection des populations sont encore relativement peu nombreux (effectif total en 2014 : environ 600, dont 320 en SDIS, 190 dans le réseau des préfectures, 100 en police et gendarmerie).

La circulaire du ministre de l'intérieur du 8 juin 2015 relative au développement du service civique pour ce ministère indique que : « *le service civique universel constitue un temps d'engagement qui doit être nettement distinct d'une période (...) de bénévolat* » ; en effet :

- il s'adresse exclusivement aux jeunes de 16-18 ans pour les services de police et de gendarmerie) à 25 ans ;
- un jeune ne peut faire qu'une seule mission qui dure entre six et douze mois ;
- l'engagement est indemnisé : de 573,65 € à 680,03 € par mois, selon la situation.

L'effectif limité constaté fin 2014 a conduit l'Etat à tenter de relancer le dispositif en concluant deux conventions cadre de développement du service civique :

- avec le ministre de l'intérieur et le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, le 8 juillet 2015. Le programme arrêté vise la création de 3 000 nouvelles missions de service civique d'ici la fin 2016, dont certaines consacrées à la sécurité civile (protection et secours des populations) ;
- avec la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits de femmes et le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, le 16 décembre 2015, pour trouver 17 000 missions dans le secteur associatif et les fédérations d'établissements de santé dès 2016 - et 25 000 nouvelles missions d'ici la fin 2017.

2 LES MODALITES DE COORDINATION DES ORGANISATIONS ET DE RECOURS A L'ENGAGEMENT DIFFERENT SUIVANT LES DISPOSITIFS ET LES PAYS

La combinaison des formules d'engagement proposées à la population et de l'organisation des secours et du traitement des crises composent des « modèles » d'organisation qu'il convient d'analyser pour déterminer les conditions d'un développement efficace du bénévolat/volontariat en France, évitant « toute forme de concurrence » avec les dispositifs existants, notamment le volontariat sapeur-pompier et le bénévolat associatif. On propose donc, ci-après, des observations sur :

- le modèle français (2.1) ;
- les modèles allemand et italien (2.2) ;
- les conditions d'efficacité pour l'organisation d'un engagement bénévole ou volontaire (2.3).

2.1 Le modèle français est dominé par la place essentielle des volontaires dans l'organisation des secours

Le système français, globalement efficace, est marqué par son caractère multipolaire. L'unité de commandement est cependant assurée par le maire ou le préfet durant la crise :

- les organisateurs de l'engagement sont nombreux au niveau national (une centaine de services départementaux d'incendie et de secours, les communes, les associations, des organismes spécifiques), cette diversité se rencontrant également sur les engagements localisés ;
- aucun lieu de coordination n'est prévu entre l'Etat et les dispositifs municipaux (réserves communales) ou les associations avec lesquelles les relations demeurent épisodiques ;
- il n'y a pas réellement de lieu de concertation entre ces acteurs (l'Observatoire du secourisme a été longtemps en sommeil, le Conseil national de la sécurité civile n'est plus réuni) ; les associations et les sapeurs-pompiers ont établi leur propre forum d'échanges dans le cadre associatif du Conseil national de la protection civile.

Enfin, l'analyse des différentes formes d'engagement de sécurité civile, en France, appelle les remarques suivantes :

- il y a très peu d'engagement contractuel entre le volontaire et l'Etat : le service civique dans les services d'Etat et les cadets de la sécurité civile dans les établissements d'enseignement représentent des effectifs réduits et n'ont pas (ou très peu) de vocation opérationnelle ;
- les engagements les plus contraignants ou les plus exigeants sont ceux qui réunissent les effectifs les plus nombreux : JSP, SPV et bénévoles associatifs ;
- le bénévolat, caractéristique de principe de l'engagement associatif, fonctionne aussi auprès des pouvoirs publics locaux, dans des conditions parfois plus limitées et à approfondir : c'est notamment le cas des comités communaux feux de forêts et de l'expérimentation des forces d'appui des SDIS.

2.2 Les organisations en Allemagne et en Italie illustrent de bonnes pratiques de coopération entre bénévolat et pouvoirs publics

La mission s'est intéressée à l'étude de modèles étrangers recommandés par la lettre de mission (THW en Allemagne) ou par les acteurs rencontrés (Protezione Civile en Italie). L'étude de ces modèles est détaillée dans les Annexes 7 à 9.

2.2.1 Les modèles étrangers étudiés sont difficilement transposables

La spécificité de chaque modèle d'organisation des secours et du traitement des crises de sécurité civile est liée à plusieurs critères parmi lesquels on doit souligner :

- les traditions et les expériences des différents pays (force de l'engagement citoyen en Allemagne, conséquences tirées d'événements tragiques comme, par exemple, le tremblement de terre du Frioul, de 1963, en Italie, etc.) ;
- les exigences d'aptitude plus ou moins dirimantes, liées à l'intensité de l'emploi opérationnel ;
- la reconnaissance et les formes d'indemnisation des volontaires (avantages fiscaux, notamment, en Allemagne) ;

- la répartition des missions entre les institutions nationales et locales et entre les différents services spécialisés et les services de secours (par exemple, répartition de la charge du secours à personne entre les pompiers et les structures de soins, attribution des missions techniques d'appui aux secours à des structures spécialisées du type THW ou aux services techniques de différentes administrations, etc.).

Un équilibre se met ainsi en place entre les différents intervenants, professionnels, volontaires rémunérés ou bénévoles ; dans presque tous les cas, l'ampleur du mouvement d'engagement volontaire, au sens large, apparaît très importante et les bénévoles y tiennent une place essentielle.

Tableau 2 : Présentation de dispositifs sapeurs-pompiers en Europe

Pays	SP professionnels	SP volontaires	Bénévoles	Observations
Allemagne	60 000	1 200 000	1 500 000	SP pro. : dont 30 000 SP d'entreprises
Autriche	10 000	200 000	200 000	
Belgique	6 000	17 000	20 000	SP pro. : dont 4 000 SP militaires
Espagne	26 000	25 000	10 000	
Italie	31 250	49 590	1 200 000	Corps national de SP pros.
Pologne	30 000	200 000	400 000	

Source : DGSCGC - MRI

2.2.2 La THW allemande propose un modèle efficace et original constitué de bénévoles directement rattachés à l'autorité fédérale

La Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW, « Agence fédérale pour le secours technique ») est une agence sous tutelle du ministère fédéral de l'intérieur, présente sur l'ensemble du territoire dans environ 670 bases locales.

La THW est spécialisée dans les missions d'aide technique pour les interventions de sécurité civile sur le territoire allemand comme à l'étranger⁷. Elle est dotée de moyens lourds lui permettant d'intervenir sur une large gamme de compétences : infrastructures, démolitions et déblayage de débris, éclairages et réserves électriques, lutte contre les dégâts des eaux, contre les pollutions aux hydrocarbures, approvisionnement et traitement de l'eau...

Sur une base régulière, la THW conduit environ 10 000 interventions par an pour un total de 456 000 heures sur le terrain (données 2015). Elle s'appuie pour cela sur une importante composante bénévole de 39 000 membres actifs (sur un total de 83 000) lui permettant de s'engager, si nécessaire, sur des opérations de grande ampleur. Elle a ainsi réussi à mobiliser d'importants moyens lors des crues de l'Elbe en 2013 et pour l'accueil de centaines de milliers de migrants en 2015.

L'agence compte un effectif professionnel d'environ 1 000 salariés dédié à la gestion de la structure ou à l'exercice de certaines spécialités techniques. Elle dispose d'un budget annuel de 190 M€(2015).

⁷ Les interventions à l'international comportent également un volet d'aide humanitaire.

Différentes caractéristiques contribuent au succès du modèle allemand :

- la centralisation de la gestion au niveau fédéral permet un déploiement sur l'ensemble du territoire et garantit une allocation de bénévoles sur n'importe quel terrain ;
- le maintien d'une gestion de proximité grâce aux casernes favorise une animation du dispositif chaleureuse et en lien avec les problématiques locales ;
- la spécialisation des missions donne sa légitimité aux interventions de la THW et permet des recrutements adéquats et un emploi des bénévoles à des missions qui les intéressent ;
- le bénévolat permet de concentrer les coûts de la structure sur le matériel qui est indispensable à la conduite des missions très techniques ;

Pour autant, la création d'une « THW à la française », duplication exacte du modèle allemand, ne serait pas opportune. Elle supposerait d'abord une excellente capacité des pouvoirs publics à gérer des structures bénévoles : les difficultés de suivi des réserves communales témoignent des progrès restant à accomplir en la matière. Elle risquerait, par ailleurs, d'entrer en concurrence avec les services participants aux activités de l'équipement en France (largement entendu, avec les services de l'Etat, les collectivités territoriales, les entreprises publiques et les prestataires privés requis) ;

2.2.3 En Italie, les moyens bénévoles sont coordonnés par une autorité nationale, la Protezione Civile

L'organisation des secours en Italie répond à un principe de subsidiarité qui fait de l'échelon local le responsable des opérations. L'échelon de réponse s'élève à mesure du renforcement de la gravité et de l'amplitude de la crise.

La Protezione Civile est un département rattaché au Président du Conseil des ministres. Sa mission principale, définie par la loi, consiste à coordonner les structures opérationnelles de protection civile en cas de crise d'ampleur nationale ; celles-ci comprennent les acteurs de santé publique, de maintien de l'ordre public, les sapeurs-pompiers mais également les associations de bénévoles, ce qui fait l'originalité du modèle.

La Protezione Civile dispose d'une structure permanente d'environ 750 agents rémunérés, mais elle n'intervient qu'irrégulièrement au titre de ses missions de coordination (le niveau de catastrophe nationale n'a par exemple jamais été atteint en 2015).

L'Italie constitue un modèle en matière de dynamisme du mouvement bénévole. Le réseau associatif de sécurité civile serait fort d'environ 1 million de bénévoles adhérant dans plus de 4 000 organisations⁸. La réussite de ce modèle dynamique, particulièrement efficace, s'appuie notamment sur la capacité des autorités publiques italiennes à coordonner le mouvement bénévole lors de la survenance de crises majeures. Cette compétence de coordination est acceptée par le mouvement associatif et entretenue grâce une culture de coopération avec les associations construite autour d'actions concrètes (conduite d'exercices, d'action de prévention ...).

⁸ Chiffres évoqués par la Protezione Civile lors des entretiens.

L'exemple italien est révélateur de l'intérêt d'une coordination des moyens volontaires et bénévoles. La duplication de ce modèle centralisateur en France paraît toutefois difficilement envisageable à brève échéance tant le mouvement associatif est marqué par une culture d'émancipation vis-à-vis de l'Etat et une volonté de rester une émanation de la société. La réussite du modèle italien, qui a su accommoder esprit associatif et tutelle publique, s'est construite dans la durée et dans un esprit de coopération entre Etat et associations de sécurité civile, esprit qui reste encore à promouvoir en France.

2.3 Les ressources allouées varient de façon importante selon les modes d'organisation

Les budgets de quelques organisations bénévoles et volontaires présentent d'importantes disparités qui rendent difficile le chiffrage des mesures proposées (cf infra).

Les principaux budgets sont résumés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 3 : Budgets annuels de réserves et d'organisations de sécurité civile

	Budget (M€)	Effectifs
THW	190 M€	39 000 bénévoles actifs
Réserve sanitaire	5 M€	2 500 réservistes actifs
Réserve de Gendarmerie	52 M€	23 000 réservistes

Source : Estimation mission ou données de l'organisation (voir Annexes correspondantes)

En 2014, la THW a disposé d'un budget de 190 M€ pour environ 39 000 bénévoles actifs, soit environ 4 900 € par réserviste. Hors dépenses d'infrastructures et d'équipements – qui sont importantes dans le cas de la THW en raison du caractère technique de ses interventions, le budget « personnel et administration » s'établirait à environ 2 400 € par bénévole (93 M€). La THW emploie 1 000 professionnels rémunérés, une partie d'entre eux étant dédiés à l'appui technique aux bénévoles en intervention.

L'ANSP centralise la gestion de la réserve sanitaire où sont dédiés 14 ETP, soit environ 1 ETP pour 180 réservistes. Certains services comme la paie et la communication sont par ailleurs externalisés. Le budget total de la réserve sanitaire s'établissait à environ 5,4 M€ en 2014 - soit une moyenne de 2 160 € par réserviste - qui inclue leur rémunération / indemnisation.

Les coûts par bénévoles sont résumés dans le tableau ci-dessous :

Tableau 4 : Estimation du coût annuel par effectif actif

	Estimation du coût annuel
THW (bénévoles)	2 400 €/ an / bénévole
Réserve sanitaire (volontaires rémunérés)	2 160 €/ an / réserviste
Réserve de gendarmerie (volontaires rémunérés)	2 260 €/ an / réserviste

Source : Estimation mission ou données de l'organisation (voir Annexes correspondantes)

S'agissant des réserves communales de sécurité civile, la mission s'est appuyée sur les informations communiquées par les communes rencontrées⁹, à défaut de données centralisées. Les données budgétaires sont très variables et nécessiteraient une expertise approfondie. La commune du Lamentin (Martinique) par exemple a alloué 64 k€ à la création d'une réserve d'environ 70 personnes, tandis que la commune de Chateauneuf-les-martigues (Bouches-du-Rhône) dispose d'un budget variant de 6 000 à 10 000 € annuels pour environ 30 réservistes.

2.4 L'efficacité de l'engagement traditionnel est étroitement liée à certains critères

L'analyse des formes d'engagement et les comparaisons effectuées conduisent à identifier des critères d'efficacité des formes d'engagement traditionnel (entendu comme reposant sur un lien dans la durée entre l'organisme d'accueil et les bénévoles) qui sont communs aux organisations étudiées. On relève, à ce titre, l'importance des éléments suivants :

- des missions motivantes et précisément définies (2.4.1) ;
- un emploi effectif des personnels (2.4.2) ;
- une animation active du réseau des bénévoles ou volontaires (2.4.3) ;

Il faut toutefois observer que ces critères s'appliquent à l'existant, pour des formes d'engagement traditionnelles ; comme on le verra, un des défis d'organisation de l'engagement à venir est aussi de permettre des concours bénévoles ou volontaires moins contraignants, moins spécialisés et plus épisodiques.

2.4.1 Les missions doivent être motivantes et précisément définies

Les organisations qui parviennent à fidéliser leurs effectifs développent l'attractivité de leurs missions :

- des missions et activités diversifiées : l'offre doit être en adéquation avec l'hétérogénéité des publics souhaitant s'engager dans le domaine de la sécurité civile. Les types de missions (secours, logistique, administration/gestion ...) doivent épouser un large spectre d'activités dans lequel le candidat peut exercer un vrai choix en relation avec ses compétences et capacités ;
- des missions et activités précises : la dominante « professionnelle » des activités de sécurité civile est une réalité et impose d'identifier les missions et activités s'écartant du modèle généraliste « homme à tout faire », pour proposer des interventions demandant un certain savoir faire (éventuellement acquis ou conforté par une formation adéquate). C'est aussi pour les engagés une marque de valorisation personnelle ;
- des missions et activités encadrées : le contexte traumatique qui marque généralement les interventions de sécurité civile (tant pour les victimes que pour les intervenants) ainsi que leur caractère souvent très technique nécessitent que celles-ci soient encadrées par des professionnels¹⁰. Cette référence aux savoirs et aux pratiques crédibilise fortement l'offre de missions et activités proposée.

⁹ Les pratiques varient souvent d'une commune à l'autre, certaines charges imputables aux réserves étant parfois intégrées au budget général de la commune sans pouvoir être distinguées d'autres postes. Par exemple l'essence des véhicules de secours est intégrée dans le budget 'essence' de l'ensemble des véhicules communaux.

¹⁰ Par « professionnels », on entend ici les professionnels statutaires mais aussi les volontaires et bénévoles ayant acquis les qualifications nécessaires.

2.4.2 Bénévoles et volontaires doivent être assurés d'un emploi effectif

L'engagement seul ne suffit plus à mobiliser et à fidéliser les effectifs, qui attendent une participation active à des missions qui « servent ».

Les taux d'occupation dans les organisations sont variés comme l'illustrent les données suivantes :

- la THW a indiqué qu'un bénévole actif participe en moyenne à 1 ou 2 interventions par an pendant une durée d'un jour. Les bénévoles les plus actifs s'investissent entre 80 à 200 heures annuellement ;
- en 2015, la réserve sanitaire est intervenue 69 fois en mobilisant 326 réservistes sur un effectif de 2 500 volontaires « actifs », dont 257 l'ont été pour la première fois ;
- la gendarmerie a un recours beaucoup plus fréquent à ses réservistes qui sont mobilisés en moyenne 24 jours par an sur des missions opérationnelles.

L'occupation régulière et active des bénévoles à des missions opérationnelles est toutefois difficile à satisfaire en raison de la fréquence irrégulière de survenue des crises de sécurité civile.

Des solutions ont été mises en œuvre par les réserves afin de garantir une occupation plus fréquente, si ce n'est régulière de leurs effectifs qui puisse compenser les fluctuations de l'activité opérationnelle. La réserve sanitaire, par exemple, constitue ses équipes d'intervention en donnant la priorité aux volontaires n'étant encore jamais intervenus dans l'année. D'autres tentent de pallier l'irrégularité des missions en complétant les missions opérationnelles par des campagnes d'exercice ou des formations qui entretiennent la motivation et les compétences des bénévoles.

2.4.3 L'animation active du réseau est essentielle

Le niveau d'engagement et la disponibilité des réservistes résultent bien souvent d'une animation active et locale du réseau.

Une approche traditionnelle consiste à faire vivre un « esprit de groupe » à l'occasion d'activités hors du cadre des missions. Si ce modèle semble perdurer, comme en Allemagne par exemple, beaucoup d'acteurs français notent le déclin de cette approche communautaire qui séduit peu les jeunes générations.

De nouvelles solutions émergent pour donner une autre forme à l'animation grâce à une communication institutionnelle au travers des réseaux sociaux (sites internet institutionnels¹¹ ou des comptes facebook/twitter/instagram) : informations générales, inscription pour les missions ou les exercices. La création de réseaux ou de communautés affiche un certain succès, que ces réseaux soient physiques ou virtuels. Ils favorisent l'interaction entre bénévoles et facilitent le partage de connaissances et la diffusion d'information comme à la réserve sanitaire qui dispose d'un site dédié pour ses réservistes.

¹¹ Par exemple http://www.thw.de/DE/Aktion/Meldungen/meldungen_node.html, <http://www.comites-feux.com/>, <https://fr-fr.facebook.com/EPRUS.ReserveSanitaire>.

DEUXIEME PARTIE : LES OPPORTUNITES DE RENFORCEMENT DU BENEVOLAT ET DU VOLONTARIAT

Le projet de renforcement de l'engagement citoyen, objet du rapport Sauv /Onesta sur la réserve citoyenne, englobe un champ extrêmement large et diversifié de missions et activités pouvant accueillir ce renforcement.

Le domaine de la sécurité civile peut potentiellement occuper une place importante dans la « nouvelle » réserve citoyenne, confirmant ainsi le rôle déterminant qu'il joue déjà comme source de l'engagement bénévole et volontaire.

Pour autant, dans ce domaine de l'engagement personnel pour la réalisation de tâches d'intérêt général, l'offre de missions doit correspondre à un besoin réel et pérenne pour rencontrer une demande d'engagement durable. A cela s'ajoute le souhait exprimé par les commanditaires de ne pas concurrencer les acteurs en place, et donc de trouver, pour les nouvelles formes de bénévolat, des missions qui seraient insuffisamment ou non couvertes par ces acteurs.

La mission a vérifié ces pré-requis et constaté qu'il existe de la part de nos concitoyens une demande d'engagement nouvelle à satisfaire (1) ; à cette fin, l'offre potentielle de missions doit se concentrer sur les domaines de la prévention et de l'après-crise (2) ;

1 UNE DEMANDE D'ENGAGEMENT NOUVELLE EMANE DE NOS CONCITOYENS

1.1 La demande d'engagement suscitée par les  v nements de 2015 est encore difficile à apprécier

Ce qu'il a été convenu d'appeler « l'esprit du 11 janvier » s'est signalé par un engouement des Français pour s'impliquer dans la vie collective, afin de faire vivre les principes de droit et de liberté qui les unissent. Par-delà les rassemblements du mois de janvier 2015, nos concitoyens ont exprimé leur volonté d'agir pour la défense de notre modèle de société et pour aller à la rencontre des autres.

Ce phénomène s'est exprimé par les quelque 6 000 réponses à l'appel à l'engagement du ministère de l'Education nationale au mois de mai 2015. De par son objet, la transmission de valeurs et d'une culture, l'engouement rencontré par cette initiative semble montrer que les Français se sentent impliqués dans la préservation de nos institutions et de notre société.

Des « vocations » ont été sensiblement renforcées par le contexte d'insécurité actuel.

Ainsi l'enthousiasme suscité par le concours de gardien de la paix organisé à la fin de cet hiver a montré par son ampleur une volonté de « servir le pays et protéger la population. ». Ce concours a reçu 42 % de dossiers de plus que celui de septembre 2015, une augmentation qui ne saurait s'expliquer par les seules difficultés rencontrées sur le marché de l'emploi. La réserve de la gendarmerie nationale a connu une hausse de 30 % des demandes d'enrôlement. Enfin, le site internet de la police comptabilisait quelque 5 500 visiteurs par jour la semaine précédant les attentats du 13 novembre ; du 13 au 25 novembre, les visites quotidiennes se sont élevées à 13 000. De même, le numéro vert de recrutement de la police nationale a vu doubler le nombre des appels après les attentats (une centaine par jour, au lieu des 50 habituels).

Dans le monde de l'engagement volontaire et bénévole, cette volonté de s'engager au service de son pays et de ses concitoyens relève, et du ressenti, et de quelques éléments plus mesurables. Ainsi, l'association France Bénévolat a constaté que la régression traditionnelle du nombre de bénévoles à la fin de chaque année (alors que ce nombre croit de manière tout aussi systématique à la fin des périodes estivales) ne s'est pas produite en 2015. La Croix-Rouge a également constaté que l'engouement pour le bénévolat chez les moins de 35 ans, qu'elle note depuis 2010, s'est accentué au cours de 2015, notamment en raison de la « crise des migrants ».

Il semble que cette appétence nouvelle pour l'engagement au service de la communauté ressortit à une prise de conscience quant aux limites inhérentes aux ressources publiques, lesquelles justifient une « prise en charge » par les citoyens eux-mêmes d'une partie des défis auxquels la société doit faire face. Les analyses actuelles de ce nouvel élan dans l'engagement font ressortir que nos concitoyens privilégient le domaine de la sécurité publique, justement mise à l'épreuve à l'occasion des événements de l'année 2015.

Des initiatives témoignent que le domaine de la sécurité civile semble bénéficier aussi de cet engouement. La Croix-Rouge a enregistré une hausse de 40% des demandes de participation à des stages de secourisme après les exactions du 13 novembre. De même, la Fédération nationale des sapeurs-pompiers indique qu'ont été formées quelque 75 000 personnes au cours du mois de février 2016, dans le cadre de la campagne des « gestes qui sauvent ».

Rien ne permet toutefois d'affirmer que cet élan pourrait contribuer à renforcer les effectifs bénévoles et volontaires de la sécurité civile, ni que cette volonté d'engagement ne se consolide dans le temps.

1.2 Les acteurs du bénévolat sont confrontés à une évolution des formes d'engagement

Les difficultés de recrutement et de fidélisation dont ont témoigné les organisations bénévoles illustrent le décalage qui s'installe progressivement entre les attentes des bénévoles et les conditions de participation proposées par le monde associatif.

Les acteurs du bénévolat sont confrontés à des revendications – notamment des plus jeunes – pour des formats de participation qui s'éloignent des cadres d'adhésion trop rigides, et qui privilégient un lien ponctuel avec l'organisme d'accueil, pour une « vacation » d'une journée ou de quelques heures.

Bénévoles et volontaires émettent désormais le souhait de pouvoir s'engager « à la carte », en conciliant leurs autres obligations professionnelles ou personnelles, et en s'investissant sur des missions courtes avec des résultats visibles.

2 L'OFFRE POTENTIELLE DE MISSIONS SE CONCENTRE SUR LES SECTEURS DE LA PREVENTION ET DE L'APRES-CRISE

Au regard de la demande de participation de nos concitoyens aux missions d'intérêt général, analysée précédemment, la mission a voulu prendre la mesure de la réalité d'une offre existante ou potentielle de missions et d'activités dans le champ de la sécurité civile. Après avoir préalablement précisé ce que revêt ce champ (2.1), le rapport tente de cerner les opportunités de renforcement du bénévolat/volontariat (2.2 et 2.3).

2.1 La gestion de crise, de l'avant et de l'après crise doivent être distinguées

La distinction « Gestion de crise, avant et après-crise » ou encore « secours, prévention et retour à la normale » est apparue déterminante dans l'identification de missions et activités pouvant être disponibles à l'accueil de nouvelles formes d'engagement.

La chaîne de secours se caractérise par la technicité des interventions et la responsabilité liée aux gestes de secours, qui imposent toutes deux une quasi professionnalisation des acteurs intervenants dans ce secteur de la crise. Le fonctionnement des secours permet une mobilisation rapide et suffisante des personnels professionnels ou volontaires. Les cas de surmobilisation ont même été évoqués à de nombreuses reprises lors des entretiens – y compris lors des attentats du 13 novembre 2015.

Le domaine de l'avant-crise, d'abord, a été largement cité comme adapté à l'accueil de nouveaux bénévoles. Les missions et activités de « prévention », que ce soit dans les domaines sanitaires, de catastrophes naturelles ou technologiques, visent à réduire la vulnérabilité et développer la protection des personnes et des biens. Ces missions ne font pas partie du champ traditionnel d'intervention des sapeurs-pompiers volontaires ou des bénévoles associatifs. Même si elles sont souvent convenablement couvertes par des initiatives spontanées, de récents épisodes aux conséquences tragiques ont illustré le besoin de renforcer le domaine de la prévention¹².

L'après-crise a été définie comme la période suivant l'intervention des secours et visant au retour à la normale. Les missions et activités concernées visent à la fois la période immédiate d'après secours (par exemple évacuer, héberger, ravitailler la population) et celle, souvent plus longue et complexe, au cours de laquelle doivent être assurés le retour rapide à une vie quotidienne normale (par exemple la réinstallation des habitants dans leur logement et le rétablissement des services essentiels à la population). Les ressources disponibles lors de la phase aiguë des crises sont rapidement affectées à d'autres besoins à mesure que l'imminence du péril diminue. En raison de son moindre degré d'urgence et des longues durées de mobilisation qu'elle implique, cette phase peine à mobiliser dans la durée les moyens nécessaires.

2.2 Les opportunités de renforcement privilégient les domaines de la prévention et de retour à la normale

Des consultations réalisées, il apparaît que la phase de secours à proprement parler n'appelle pas de renforcement majeur. Chacun reconnaît en effet qu'il s'agit de missions spécialisées, à fort risque, tant pour les secours que les personnes secourues, et qu'elles doivent dès lors relever presque exclusivement d'intervenants formés à cet effet. Des réserves opérationnelles existent déjà au sein des services publics intervenants et l'agrément de sécurité civile couvre notamment les opérations de secours (agrément A) et les dispositifs prévisionnels de secours (agrément B). Enfin, l'ajout de nouveaux acteurs dans la phase de secours présente un risque important de déstabilisation des forces en présence, qui ne semble pas se justifier par la faible opportunité d'améliorer un dispositif dont l'efficacité est reconnue par l'ensemble des acteurs. Dès lors, les domaines privilégiés pour le renforcement de l'engagement concerneraient la prévention et de l'après-crise.

Recommandation n°2 : Elargir l'offre de missions et activités à proposer aux bénévoles et volontaires en privilégiant les domaines de la prévention et du retour à la normale.

¹² Submersion Xynthia en 2010, ou noyades dans les parkings souterrains lors des inondations dans les Alpes Maritimes à l'hiver 2015

Le rapport Sauv /Onesta a répertorié dans le champ de la sécurité civile les grandes types d' v nements potentiellement concernés par une intervention de bénévoles au sein de ce qu'il a appelé « réserve citoyenne » : « *catastrophes naturelles (inondations, tempêtes...), accidents de transport (routier, aérien ou ferroviaire), situations sanitaires exceptionnelles ( pid mie de grippe...),  v nements sportifs ponctuels (compétition internationale) ou récurrents (ville étape du Tour de France, compétition automobile, marathon...), d' v nements culturels (festival saisonnier...) ayant un rayonnement local ou national important ou encore de grandes commémorations [...] De renforcer tous les dispositifs de sécurité civile, d'assurer une protection des biens communs environnementaux* ».

2.3 Dans la gestion de l'avant-crise, des missions et activités de prévention sont à développer voire à créer

La gestion d'avant-crise est encore irrégulièrement couverte par les acteurs traditionnels. La préparation et la sensibilisation aux crises de façon à en prévenir ou pour le moins en réduire les dommages aux biens et aux personnes (constitution et formation des réseaux de vigilance, campagne de sensibilisation aux risques sanitaires, travaux préventifs de d blaiements et d'aménagement des cours d'eaux...) ont souvent été citées à ce titre.

De nombreux témoignages d'acteurs de la sécurité civile ont fait le constat de l'insuffisance de l'action des pouvoirs publics dans la gestion d'avant-crise (prévention) et suggéré des propositions visant à réduire la vulnérabilité et développer la protection des personnes et des biens.

2.3.1 L'identification des risques, des al s et des enjeux

L'élaboration des dispositifs et documents de prévention, de vigilance et d'alerte résulte pour l'essentiel de prescriptions législatives et r glementaires¹³. Plan de prévention des risques naturels prévisibles, Document d'Information Communal sur les Risques Majeurs (DICRIM), Plan Communal de Sauvegarde (PCS), constituent les documents principaux pour l'identification des risques et la mise au point des mesures d'alerte et de sauvegarde.

La mission identifie, dans ce domaine, des activités sur différents registres. L'assistance à la réalisation des documents réglementaires requiert des compétences rares s'agissant de l'établissement de prescriptions techniques. Le recensement de données physiques de terrain (zones à risques, lieux de regroupement, d'hébergement, plan de cheminement.etc.) pourrait en revanche employer des compétences plus généralistes. Enfin, sur les zones à risque, les activités de surveillance et de remontée d'information permettraient de prévenir l'arrivée d' v nements naturels tels que feux ou inondations. Les réserves communales et les comités de feux de forêt, par exemple dans les Bouches-du-Rhône, réalisent ainsi des guets et des patrouilles en forêt afin de détecter au plus tôt les départs de feu.

2.3.2 La réalisation de travaux préventifs en vue de réduire la vulnérabilité

Les constats effectués à l'issue de la survenance des catastrophes naturelles évoquent souvent, comme cause de l'aggravation de la sinistralité, l'absence ou l'insuffisance de travaux préventifs adéquats, comme les travaux de débroussaillage ou de création de coupe-feux dans les espaces ou massifs forestiers, le déblaiement ou le curage des lits des cours d'eau, la surveillance et la réfection des petits ouvrages de soutènement ou de canalisation.

¹³ Information sur les risques majeurs (Art. L731-1 du code de sécurité intérieure) et L125-2 du code de l'environnement), Plan communal de sauvegarde (Art. L731-3 du code de sécurité intérieure), notamment.

Ces travaux, pour partie techniques, nécessitent un encadrement et un matériel adaptés. L'emploi de bénévoles ou de volontaires à cette fin pourrait compléter l'intervention sur domaine public effectuée en régie en appoint des agents publics ou des volontaires formés (exemple des comités communaux de feux de forêt).

2.3.3 L'information et l'éducation des populations

Les autorités locales, principalement les communes ou groupements, quelque fois les départements (SDIS), établissent des documents pratiques (brochures, dépliants, plaquettes...) à destination des populations concernées. Ceux-ci ont une vocation informative et pédagogique et sont encore très souvent le résultat d'initiatives locales. Les communes soumises à PPR ont même l'obligation, tous les deux ans, d'informer leur population des risques et des moyens de prévention.

La mise à disposition de savoir faire pour la conception des documents pédagogiques ainsi que leur présentation à la population mobiliseraient des personnels formés, aux compétences spécifiques, tout comme la diffusion de l'information et la sensibilisation aux risques (distribution des supports, organisation de séances d'information).

Les domaines concernés sont nombreux :

- l'acculturation des populations aux risques pour rendre concret le principe énoncé par la loi de 2004 qui fait du citoyen le premier acteur de sa sécurité ;
- la prévention sanitaire, notamment auprès des populations. En Martinique, des volontaires du service civique assurent sur le terrain des missions de prévention et de sensibilisation sur les gestes à tenir pour lutter contre le virus 'Zika'¹⁴ ;
- la sensibilisation aux conduites à tenir en cas de catastrophe naturelle: monter une bâche sur une toiture arrachée, geste à tenir en cas d'inondation en zone urbaine devrait être renforcée (cas de personnes ayant péri noyées en allant chercher leurs véhicules dans les parkings souterrains)... ;
- l'appui aux dispositifs d'alerte afin de s'assurer que les messages ont été bien reçus et convenablement interprétés (minimisation du risque, stress évitable), notamment par les populations les plus fragiles. A La Faute-sur-mer, les autorités communales suggèrent de compléter le dispositif d'alerte submersion par SMS par des visites auprès des personnes isolées ;
- dans les communes ayant adopté un PCS, les populations ignorent souvent la nature des mesures à mettre en œuvre, comme la localisation des centres d'hébergement, points de rassemblement. La compréhension et la connaissance des mesures d'alerte et de sauvegarde pourraient être renforcées par des volontaires afin d'en assurer une mise en œuvre efficace lors de la survenue d'une crise.

¹⁴ En 2015 70 volontaires du service civique ont été équipés et formés sur le virus chikungunya. En raison du succès de ces missions, l'expérience est renouvelée en 2016 avec 40 nouveaux volontaires sur le zika.

2.3.4 Le cas particulier de la prévention et sécurité routières dans le domaine des transports scolaires

La Délégation à la sécurité et à la circulation routières relève l'importance de la prévention en matière de transport scolaire : « *Les transports scolaires, services réguliers créés pour assurer à titre principal et à l'intention des élèves la desserte des écoles et des établissements d'enseignement, concernent chaque jour plus de quatre millions d'élèves dont deux millions en secteur rural. Ils sont donc au cœur du quotidien de nombre de jeunes et de leurs familles. La préoccupation majeure en matière de transport scolaire est et reste la sécurité de tous. Elle dépend de la connaissance et de l'application des règles et du comportement de chacun.* »¹⁵

Le domaine de la sécurité routière n'est pas à proprement parler intégré à celui de la sécurité civile. Pour autant, la Délégation à la sécurité et à la circulation routières, rattachée au ministère de l'intérieur depuis 2012, confirme sa proximité avec les enjeux et les réponses de sécurité civile lors de la survenance d'accidents graves comportant de nombreuses victimes. De tragiques accidents ont rappelé récemment cette réalité¹⁶.

Ce domaine extrêmement sensible de la sécurité des transports scolaires offre une opportunité d'emploi de bénévoles ou volontaires nombreux, compte tenu de l'importance de l'activité de transports scolaires dans notre pays (plusieurs milliers de circuits de transports scolaires organisés chaque jour).

La présence d'adultes dans les transports scolaires est une revendication ancienne et constante portée par les fédérations de parents d'élèves et celle des transporteurs. Elle n'a jamais pu être satisfaite compte tenu du coût de cette mesure.

Les missions et activités pouvant être proposées sont nombreuses et diverses :

- la formation et l'éducation à la sécurité dans les transports scolaires : sensibilisation des adultes (communauté éducative, parents d'élèves) et éducation des enfants, sensibilisation des autres usagers de la route, consignes de sécurité et d'alerte en cas d'incident et d'accident (évacuation, alerte) ;
- l'encadrement des enfants lors du cheminement vers les arrêts de bus scolaire, notamment en milieu rural ;

2.4 Dans la gestion de l'après-crise, des missions et activités visant au retour à la normale ont besoin d'être renforcées

De nombreuses missions et activités relevant de la gestion d'après-crise peuvent trouver à employer de nouvelles formes de bénévolat et de volontariat. Le « retour à la normale » nécessite à la fois un besoin de coordination des intervenants après le départ des secours et de leurs autorités de commandement, et un renfort en nombre pour mener les actions en matière d'hébergement et de ravitaillement, d'aides au rétablissement des services à la population, de soutien moral et de réalisation de démarches administratives ou encore l'exploitation des retours d'expérience.

¹⁵ www.securite-routiere.gouv.fr

¹⁶ Le 10 février 2016, dans le Doubs (2morts et 9 blessés), le 11février 2016, en Charente-Maritime (6 morts et 2 blessés).

2.4.1 Les besoins en expertise d'appui, de coordination et d'encadrement des moyens d'intervention

Un besoin de main d'œuvre important est généralement nécessaire lors de la survenance des catastrophes naturelles ou des graves accidents de transports (y compris maritimes avec les épisodes de marée noire). Comme l'ont illustré des crises récentes (inondations de 2002, tempête de 2010), le besoin de main d'œuvre complémentaire dans la gestion d'après-crise est assez rapidement couvert par une offre de service et de matériels spontanée de la part de nos concitoyens.

Les moyens de régulation et de coordination qui sont mis à disposition lors de la phase aiguë des crises tendent à être affectés à d'autres besoins à mesure que l'imminence du péril diminue. Les collectivités, appuyées par des volontaires et des bénévoles, se retrouvent souvent seuls à animer la phase de retour à la normale.

Cet isolement exprimé par de nombreux acteurs est paradoxal puisque la gestion de l'après-crise exige la mise en œuvre d'importantes mesures de soutien des populations et d'aide aux victimes pour lesquelles les acteurs se sentent souvent démunis. La complexité des situations peut exiger des expertises spécifiques telles que le relogement ou les indemnisations, souvent rares ou peu disponibles, tandis que les acteurs doivent, en l'absence d'autorité publique, assurer leur propre coordination ce qui n'ira pas sans poser des problèmes d'organisation.

De l'avis des acteurs rencontrés, ces besoins d'expertise et de coordination peinent à être comblés par les moyens volontaires ou communaux, d'autant que la durée longue des opérations de retour à la normale exige un engagement durable de moyens.

2.4.2 La participation aux grands événements

La gestion des grands événements sportifs ou culturels mobilise un nombre significatif de personnels sur des missions extrêmement variées. Elle implique donc une dispersion des moyens, voire une affectation sur des tâches considérées comme ne relevant pas directement de la sécurité civile. Des communes ont même évoqué avoir recours à des professionnels par manque d'effectifs volontaires.

Les acteurs traditionnels considèrent donc que leurs effectifs pourraient être renforcés dans la gestion de ces grands événements locaux. Les exemples évoqués concernent les grandes célébrations, les événements sportifs (Euro 2016, Tour de France, compétitions locales), et plus largement tout événement programmé à caractère sportif ou culturel pourvu qu'il soit d'intérêt général.

Les volontaires pourraient assurer des missions de remontées d'informations, de déclenchement d'alerte, d'assistance au public, ou de relais aux secours.

2.4.3 Après l'évacuation, l'hébergement et le ravitaillement

Les missions d'évacuation des populations des lieux présentant un danger particulier et/ou devenus inhabitables ou inexploitable constituent une priorité, avant ou immédiatement après la survenance de l'événement : c'est essentiellement l'affaire des secours. Pour autant, le renforcement des secours, notamment à l'occasion de la gestion de flux de population, a été noté par certains des interlocuteurs.

Le principal secteur concerné serait l'hébergement et le ravitaillement des populations qui nécessiterait des renforts afin d'assurer le premier accueil et l'accompagnement des sinistrés, en particulier :

- l'aide à l'installation de couchage et à la distribution des vivres ;
- la gestion des dépôts de vêtements, l'approvisionnement en nourriture et produits de base (chaussures, entretien, hygiène) et l'organisation de l'acheminement des marchandises jusqu'aux sinistrés ;
- les opérations d'aide au nettoyage des maisons et le regroupement et la distribution des matériels adaptés.

A ce sujet, la mission a constaté que l'intervention des bénévoles dits « spontanés »¹⁷ nécessitait non seulement une réelle coordination et un encadrement, comme indiqué ci-avant, mais aussi le recours à des compétences spécifiques dans les domaines précités (logisticiens notamment). Les témoignages recueillis¹⁸ ont confirmé les difficultés à canaliser et organiser les « bonnes volontés » se manifestant dès la survenance de l'évènement mais n'ayant pas toujours conscience de la technicité (ravitaillement par exemple) voire de la dangerosité (marées noires) des tâches à accomplir.

2.4.4 Le rétablissement des équipements et services essentiels à la population et aux activités économiques

La survenance de catastrophes naturelles ou d'accidents de grande envergure provoque généralement des interruptions significatives dans le fonctionnement d'équipements et de services essentiels à la population. Ces interruptions peuvent résulter de la destruction partielle ou totale d'équipements ou encore de l'empêchement des personnels qui les servent.

Ces missions s'apparentent à celles conduites par la THW qui intervient sur un registre exclusivement technique.

Cependant, ce constat n'exclut pas le recours de bénévoles ou de volontaires pour des tâches non spécialisées sans recours à du matériel technique spécifique telles que : équipement provisoire de lieux d'hébergement, déblaiements divers sans risques avérés, nettoyage et remise en service de lieux d'activité.

2.4.5 L'assistance morale et administrative aux victimes

Les cellules d'urgence médico-psychologique (CUMP) interviennent depuis plus de 20 ans à l'occasion de catastrophes collectives ou d'événements à fort impact traumatique. Il s'agit d'un dispositif constitué de professionnels qui a su trouver sa place dans la chaîne des secours – même si certains regrettent sa surexploitation¹⁹.

Ce dispositif ne doit pas exclure pour autant d'autres formes d'interventions moins médicalisées. L'assistance morale aux victimes peut en effet passer par des voies plus simples, moins institutionnelles et plus disponibles dans un cadre organisé de recours à des bénévoles ou à des volontaires. Il s'agit de proposer un soutien amical et une présence physique à même de réintégrer les victimes - qui ont tendance à s'isoler - au sein de leur communauté de vie (voisins, collègues, amis, etc.).

¹⁷ Sont qualifiés ainsi ceux des bénévoles n'appartenant à aucune structure organisée et qui se présentent pour « prêter main forte » aux autorités locales et aux acteurs de la sécurité civile.

¹⁸ En Vendée ou en Loire-Atlantique, notamment.

¹⁹ Voir notamment : Hélène Romano et Boris Cyrulnik « Je suis victime, l'incroyable exploitation du trauma ». Editions Philippe Duval 2015.

Dans certains autres pays européens, le soutien aux victimes n'est d'ailleurs ni médical ni psychologique mais communautaire, réalisé par des volontaires formés au soutien psychosocial (comme lors des attentats en Belgique et en Espagne).

La constitution de dispositifs bénévoles, complémentaires des CUMP et dédiés à l'écoute et au réconfort, pourrait présenter un intérêt. Ce dispositif pourrait comprendre une assistance à la compréhension et à la réalisation des premières démarches administratives consécutives à la survenance de catastrophes (déclaration de sinistres, reconstitution de pièces d'identité, recherche d'archives, formalités administratives diverses...). Il est en effet régulièrement constaté, par les intervenants d'après-crise, que le désarroi provoqué par la complexité et le nombre importants de ces démarches est un facteur profond de déstabilisation des victimes.

2.4.6 La mémoire des évènements et le retour d'expérience

Le dernier forum annuel du CNPC²⁰ a été, notamment, l'occasion d'évoquer des retours d'expérience (RETEX) à prendre en compte au sein des collectivités territoriales. La commune de Sommières (Gard) a fait état du projet « ALABRI » consistant à conserver la mémoire des évènements des épisodes de crise (dans ce cas, les inondations) et à capitaliser les expériences des différents acteurs (y compris les victimes). A cette occasion, l'organisation dans le cadre bénévole du recueil et de l'exploitation des nombreuses informations tirées de ces épisodes de crise et l'entretien de la mémoire des risques pourraient présenter un intérêt certain.

Elle voit, au travers de ces témoignages, un précieux matériau pour renforcer les dispositifs de prévention et améliorer les procédures d'intervention. Ce recueil et cette exploitation (réalisation d'exposition, interventions en milieu scolaire...) pourraient parfaitement s'organiser dans le cadre de la réserve de sécurité civile par des bénévoles formés à cette fin. L'appui des associations de sinistrés, après la survenance d'une catastrophe naturelle, viendrait conforter cette démarche et renforcer une communauté d'intérêt autour de ces sujets.

Le potentiel de missions d'engagement nouvelles semble réel et durable : la fréquence des évènements mobilisant les acteurs de la sécurité civile ces dernières années, crédibilise une demande de leur part de bénéficier d'un renforcement de leurs effectifs. Les domaines de l'avant-crise (prévention, information / formation des populations à la culture du risque) et de l'après-crise (retour à la normale) offrent des opportunités pour un apport d'effectifs complémentaires. Ces renforts pourraient trouver à s'employer sous deux formes bien distinctes :

- un renfort en expertise pour assurer la coordination des moyens dans l'après-crise et pour proposer un appui aux différents acteurs, victimes ou secouristes ;
- un renfort en nombre pour compléter les effectifs des organisations en place sur un large spectre d'interventions de l'avant à l'après-crise.

Se pose dès lors la question de la mise en relation de la demande citoyenne avec l'offre de missions que pourraient proposer les acteurs de la sécurité civile.

²⁰ Conseil National de la Protection Civile. Forum du 27 janvier 2016 : *Un parcours citoyen de sécurité civile pour les jeunes et les seniors. Comment valoriser les expériences de terrain ?*

TROISIEME PARTIE : LES MODALITES DU RENFORCEMENT

Le renforcement du bénévolat et du volontariat de sécurité civile peut prendre plusieurs formes. L'identification de missions d'expertise et d'encadrement qui ne sont pas exercées par les acteurs en place justifie la création d'une réserve spécifique d'experts intervenant dans ces domaines (1). Le renforcement en masse du dispositif de sécurité civile pour faire face à de nouvelles crises de grande ampleur doit reposer sur les acteurs existants plutôt que sur la création d'un nouvel acteur (2).

1 UNE RESERVE NATIONALE D'EXPERTS VOLONTAIRES SERAIT CREEE ET INTERVIENDRAIT SUR DES MISSIONS D'ENCADREMENT ET D'EXPERTISE

La nécessité de disposer, une fois les secours et les services de l'État repartis, de moyens d'expertise et d'encadrement a souvent été évoquée par les interlocuteurs de la mission²¹ qui sont globalement favorables à la création d'une structure permanente de gestion d'après crise.

Cette structure, qui ne concurrencerait pas les organisations existantes, pourrait prendre l'appellation de « réserve ». Ce terme, aujourd'hui banalisé, regroupe un ensemble de dispositifs aux réalités opérationnelles et statutaires variées, caractérisé par trois principes :

- des missions d'intérêt général en renfort des moyens permanents d'administration (1.1) ;
- une mise en œuvre par une autorité publique (1.2) ;
- une participation des effectifs occasionnelle et très souvent facultative (1.3) ;

Les conditions de fonctionnement de cette réserve devraient s'inspirer des modèles existants (1.4).

1.1 La réserve interviendrait pour coordonner et appuyer les acteurs

Les missions pour lesquelles la réserve pourrait trouver à s'employer couvrent les domaines de l'avant et de l'après-crise, identifiés précédemment. La mission souligne le caractère essentiel des actions de prévention et de formation des populations, et plus généralement de toutes les initiatives qui peuvent favoriser la résilience de la société. Toutefois, s'en tenant au périmètre indiqué par la lettre de mission, le domaine de l'après-crise sera seul approfondi ci-après.

Les doctrines d'emploi des réserves existantes offrent des références intéressantes et pratiques s'articulant autour de grands principes de participation des réservistes :

- limitation aux seules situations de crise impérieuse ;
- interventions sur opérations de sauvegarde des populations, à l'exclusion de la phase de secours ;
- intervention à titre subsidiaire, en cas de carence d'autres acteurs.

²¹ Notamment les autorités préfectorales et les associations locales de sécurité civile. Le DGSCGC a évoqué à ce sujet la création « d'une réserve préfectorale ou départementale » lors de son audition par la Mission Sauvê/Onesta, le 26 mai 2015.

Certaines demandes formulées par les acteurs rencontrés sont données à titre illustratif :

- la coordination des moyens intervenants ;
- le recours au fonds de secours et l'indemnisation des victimes ;
- l'évaluation de la dangerosité des bâtiments suite à une catastrophe naturelle (secousse sismique, éboulement ...) ;
- le soutien moral aux victimes ;
- le relogement des victimes ;
- plus généralement, les missions de soutien social (ex : scolarisation des enfants, situation des personnes les plus vulnérables...).

Recommandation n°3 : Créer une réserve nationale d'experts spécialisée dans les missions d'encadrement et d'appui, ciblée sur la phase de retour à la normale.

1.2 La réserve ferait l'objet d'un double rattachement national et départemental

La nature de la réserve justifie son double rattachement national et départemental, sur le modèle de la THW qui combine une tutelle fédérale et un important réseau de casernes locales (cf. supra).

La nature des interventions d'expertise et de coordination nécessite un rattachement opérationnel au niveau départemental, niveau habituel de coordination des opérations de secours. Ces interventions consisteraient à :

- la réception et priorisation des requêtes émises localement par les services de l'Etat ou par les collectivités ;
- la sélection des réservistes selon la nature des missions ;
- la gestion de l'intervention des réservistes ;
- et éventuellement, en complément du niveau national, l'animation des réservistes.

Le rattachement national de la réserve est justifié par le besoin de gérer des interventions dépassant le cadre départemental, ou des effectifs composés de compétences rares. Une autorité nationale assurerait la gestion administrative et :

- la définition de la doctrine d'emploi et des critères de recrutement des réservistes ;
- la gestion du vivier de réservistes ;
- la mise en place des formations, animation du réseau, promotion de la réserve ;
- en cas de crise d'ampleur, l'appui à la gestion opérationnelle.

Recommandation n°4 : Prévoir un double rattachement de la réserve : central pour la gestion et départemental pour la mise en oeuvre opérationnelle.

1.3 La réserve serait composée de volontaires qualifiés bénéficiant d'un statut de réserviste rémunéré

La participation à l'encadrement de missions ou à l'expertise emporte des exigences fortes de qualification et de disponibilité des intervenants. Le recrutement des bénévoles devrait satisfaire des critères stricts basés sur l'expérience professionnelle et les compétences dans le domaine de la sécurité civile ou sur les secteurs d'expertise évoqués précédemment.

La constitution du vivier pourrait être amorcée à partir de candidatures de fonctionnaires retraités ayant exercé des activités dans le domaine de la sécurité civile, puis élargie à des actifs de tout secteur, à des étudiants, en fonction des demandes d'expertise et d'encadrement identifiées. Il conviendra de préserver un recrutement le plus ouvert possible, l'application de critères de recrutement trop restrictifs risquant de conférer une image sélective, voire élitiste à la réserve, et l'éloigner de l'objectif d'une large appropriation par la société civile.

L'octroi d'éléments de statut aux volontaires offre une reconnaissance et une protection indispensables à la bonne exécution des interventions :

- la situation de « collaborateur occasionnel du service public » présente une protection *a minima* et l'inconvénient d'une mise en oeuvre parfois contraignante, longue, voire incertaine, avec le risque de dissuader les volontaires de s'engager durablement dans la réserve ;
- les éléments essentiels de statut nécessaires à la viabilisation de la réserve (rémunération, équipements, assurance et protection sociale, formations) pourraient être empruntés à des statuts existants.

La mission préconise enfin une rémunération des volontaires qui se justifie par la nécessité de valoriser des compétences spécialisées, donc rares, et d'asseoir une certaine professionnalisation du dispositif. En l'absence de modèle de comparaison pertinent, la mission a préféré laisser à l'autorité gestionnaire le soin de déterminer, avec les parties prenantes, les modalités de rémunération adéquates. A titre de référence les rémunérations prévues par les dispositifs étudiés figurent dans les annexes correspondantes.

La détermination de la rémunération permettra de dimensionner les coûts de fonctionnement de la réserve. Dans l'attente de ces éléments, la réserve sanitaire fournit un premier élément de comparaison intéressant de part la nature de ses missions et la professionnalisation de ses effectifs. Dotée d'un budget d'environ 5 M€ elle est intervenue 69 fois pour environ 4 000 jours de mission (occupant 326 réservistes).

Recommandation n°5 : Ouvrir largement la réserve aux citoyens qualifiés et prévoir un statut de réserviste rémunéré.

1.4 La mise en œuvre de la réserve pourrait être progressive et concentrée au départ sur les bassins de risque

La constitution d'une réserve obéit à trois temps évoluant à des rythmes distincts : la création d'un vivier de candidats, l'alimentation en missions, et la mise en place des outils de gestion (procédures, systèmes d'information, référentiels ...). La bonne coordination de ces trois phases est essentielle pour éviter l'écueil d'une réserve montant trop rapidement en charge en personnel réserviste alors que les missions n'ont pas encore été précisées, et insuffisamment gérée faute d'outils d'administration.

Un scénario de montée en charge d'un dispositif initié localement sur quelques bassins de risque justifiant un emploi de cadres et d'experts est opportun. Le littoral, les départements soumis aux risques importants d'inondation ou d'incendie et de feux de forêt pourraient constituer des terrains d'expérimentation pertinents.

Il pourrait également être envisagé d'ouvrir ultérieurement les missions de la réserve aux secteurs de la prévention, qui exigent également des compétences de coordination, voire d'expertise. L'organisation de campagnes de prévention sanitaire (lutte anti-vectorielle dans les outre-mer), la sensibilisation aux conduites à tenir, ou encore la gestion de fan zones lors d'événements internationaux pourraient, par exemple, trouver à employer les réservistes en complément de leurs participations à la gestion de l'après-crise.

Recommandation n°6 : Etudier un scénario de montée en charge progressive en ciblant en premier lieu les bassins de risque les plus significatifs.

2 UN RENFORCEMENT MASSIF DE L'ENGAGEMENT PASSERAIT PAR LES ACTEURS EXISTANTS

Le modèle de sécurité civile est confronté aux défis posés par la complexification et par l'évolution des risques. Certaines crises d'ampleur - marées noires sur le littoral, afflux de migrants - peuvent saturer les capacités des acteurs existants et remettre en question la soutenabilité de notre modèle de sécurité civile. Ces situations justifient de pouvoir disposer d'un nombre accru de bénévoles ou de volontaires. Cependant, les organisations rencontrées ont unanimement manifesté leur réticence, voire leur désaccord, avec un nouveau dispositif national « de masse » qu'elles pensent nécessairement lourd et inadapté. Un tel dispositif viendrait inévitablement les concurrencer.

La mission préconise donc de renforcer les effectifs des acteurs existants en orientant vers eux les manifestations d'engagement bénévole. Cela suppose d'organiser la mise en relation de l'offre et la demande d'engagement (2.1). Un renforcement spécifique des réserves communales de sécurité civile pourrait par ailleurs compléter cette action (2.2).

2.1 Une plateforme d'échange permettrait de mettre en relation la demande d'engagement citoyenne et l'offre de missions des organisations

2.1.1 La mise en relation de l'offre des organisations existantes et des nouvelles demandes d'engagement doit être facilitée

Le constat fait auprès des associations agréées de sécurité civile établit des insuffisances importantes du « marketing ²² » de l'engagement dans le domaine étudié :

- l'offre de missions est répartie entre de multiples supports d'information, propres à chaque organisation (services publics y compris) et même si certains regroupements ont été tentés²³ aucun support présentant de manière simple, pratique et surtout exhaustive cette offre de missions, n'a été identifié ;
- il en est de même pour le recensement des demandes de missions par nos concitoyens. Il semble impossible, en effet, de trouver un lieu unique (on pense principalement à un site internet) où les demandeurs peuvent faire connaître leur souhait et la nature de leur engagement ;
- enfin, la multiplication des structures pouvant accueillir l'engagement de nos concitoyens et des formes juridiques de cet engagement rend complexes les démarches des demandeurs.

Sur les deux premiers points, la mission recommande la constitution d'un site internet national unifié de l'engagement, qui regrouperait sur une base volontaire et facultative l'ensemble des missions et activités que proposeraient des organismes d'accueil agréés, dispenserait une information exhaustive à propos des « recruteurs » (modalités et conditions de l'engagement), et permettrait un renvoi des candidatures vers ces organismes.

²² Ensemble des actions ayant pour objectif d'adapter un produit aux besoins des consommateurs.

²³ Exemples : sites internet (service.public.fr ou encore tousbenevoles.org).

2.1.2 Le fonctionnement du dispositif serait non contraignant, laissant aux organismes d'accueil l'initiative de la gestion des bénévoles

L'originalité du dispositif est qu'il distingue un outil de mise en relation - une plateforme - qui devrait être gérée par une autorité publique nationale, et la gestion même des bénévoles ou des volontaires qui resterait de l'initiative et de la responsabilité des organismes d'accueil. Ce dispositif s'apparenterait à celui mis en place pour le service civique. Son champ et les conditions techniques et financières de sa mise en œuvre dépendront des solutions retenues : réutilisation de dispositifs existants, création d'un nouveau site, nombres de partenaires impliqués, répartition des compétences avec le niveau central.

Le rattachement de la plateforme à une autorité nationale offrirait plusieurs avantages. Il permettrait aux pouvoirs publics d'offrir un service aux associations, qui serait à même de renforcer les liens de coopération entre les deux acteurs. Il garantirait une neutralité et une égale représentation entre les différents organismes bénévoles et volontaires. Enfin, le niveau national permettrait de coordonner des actions de promotion de l'engagement. Cette fonction pourrait être confié au Haut Commissariat à l'engagement civique²⁴. Ses responsabilités comprendraient :

- la mise à disposition et de la plateforme d'échange ;
- la définition des domaines prioritaires de renforcement des capacités (voir les missions identifiées dans la deuxième partie du rapport) ;
- l'agrément des organismes d'accueil avec lesquelles seraient conclues des conventions précisant la nature des missions, les conditions d'emploi ;
- la vérification de la conformité des missions avec les conditions fixées ;
- la promotion du dispositif.

Sur le plan opérationnel, l'affectation aux missions se ferait sur la base d'un accord réciproque entre le candidat et l'organisme d'accueil. Le dispositif n'assurerait pas la gestion des candidats qui seraient placés sous la responsabilité et l'encadrement des organismes d'accueil.

Recommandation n°7 : Créer une plateforme nationale de l'engagement, regroupant l'ensemble des missions proposées par les organisations de sécurité civile et accueillant les démarches d'inscription des citoyens et leur mise en relation avec ces organisations.

2.2 La création de la plateforme pourrait être complétée d'actions facilitant l'intégration des bénévoles occasionnels au sein des organismes d'accueil

2.2.1 Les organismes d'accueil doivent mieux intégrer la demande nouvelle pour des participations occasionnelles

Lorsqu'il intervient pour le compte d'un acteur existant, un bénévole ne peut bénéficier du statut offert par cette organisme qu'à la faveur de la signature d'un acte d'engagement.

L'intervention du bénévole est généralement conditionnée à cette adhésion qui protège également l'organisation qui l'accueille. Cette condition peut soulever des réticences chez certains bénévoles privilégiant des participations « à la carte » peu contraignantes.

²⁴ Créé par décret n°2016-433 du 11 avril 2016

Le défi posé au bénévolat contemporain n'est pas seulement de rendre durable des engagements ponctuels, mais également de savoir s'adapter à cette nouvelle demande en élargissant son offre traditionnelle. La participation des bénévoles aux actions associatives sans adhésion formelle est une de ces voies. Des statuts ont déjà été mis en place (ex : statut de « bénévole d'un jour » de la Croix-Rouge Française) et ces nouveaux modes de participation ont déjà été éprouvés : l'ordre de Malte a ainsi réuni une trentaine de bénévoles d'un jour pour assurer l'évacuation des riverains et leur « ré-accompagnement » à l'occasion du déminage d'un engin explosif dans le port de Marseille²⁵.

Recommandation n°8 : Favoriser dans les organisations l'accueil des participants occasionnels.

2.2.2 La protection et la formation des bénévoles occasionnels faciliteraient leur intégration rapide dans les organismes d'accueil

Les associations et les réserves communales rencontrées, quoique favorables sur le principe à une plateforme d'échange avec des bénévoles, ont évoqué les limites d'un modèle couteux où elles devraient financer la formation, les assurances et les équipements des bénévoles participant de façon occasionnelle, sans adhésion.

Afin de lever ces obstacles à l'intégration dans les organismes d'accueil, l'offre de mise en relation pourrait être complétée par :

- une formation de base aux interventions de sécurité civile serait proposée sur une base facultative aux bénévoles. Cette formation, organisée par l'autorité nationale, pourrait être effectuée par les sapeurs-pompiers - qui ont déjà accueillis près de 75 000 citoyens lors des journées d'initiation aux gestes de premiers secours organisées au début 2016, ou par les associations agréées qui trouveraient ainsi un intérêt à un pré-recrutement ;
- une assurance civile pourrait automatiquement être proposée et financée par l'autorité nationale pour tout candidat placé auprès d'un organisme d'accueil (en moyenne entre 8 € et 12 € par an d'après les associations). Elle couvrirait, dans les mêmes conditions que celles proposées par les organismes d'accueil, les dommages subis par le bénévole ou causés aux tiers dans l'accomplissement de sa mission.

Recommandation n°9 : Prévoir pour les bénévoles occasionnels inscrits sur la plateforme une formation et une couverture assurantielle préalables.

2.3 Des actions spécifiques doivent être prévues pour renforcer la réserve communale de sécurité civile

La première partie du rapport a présenté des éléments de bilan de la création des réserves communales de sécurité civile prévue par la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004²⁶. Ce bilan n'est pas satisfaisant, comme l'ont signalé les acteurs rencontrés²⁷ : le nombre de réserves communales créées à ce jour est faible : 549 pour environ 12 000 communes soumises à l'obligation d'élaborer un plan communal de sauvegarde²⁸.

²⁵ Les associations disposant d'un agrément de type C peuvent assurer, sous certaines conditions, l'encadrement de bénévoles spontanés ou de bénévoles d'un jour.

²⁶ Codifiée aux articles L 724-1 à 724-14 du code de la sécurité intérieure.

²⁷ Et notamment l'AMF que la mission a rencontrée.

²⁸ Source : DGSCGC.

La constitution effective de ces réserves communales de sécurité civile est une priorité de structuration dans notre pays de l'organisation de la sécurité civile. Elle offre une opportunité réelle de renforcement de l'engagement. Plus de 11 ans après l'adoption de la loi de 2004, la faculté donnée aux communes de créer ces réserves de sécurité civile²⁹ n'a pas permis leur développement. Différents facteurs expliqueraient, selon les témoignages recueillis, ce développement limité : coût des dotations en équipement et des formations, insuffisante sensibilisation des élus aux problématiques de sécurité civile, manque de communication et de promotion. La mission n'a pu objectiver, dans les délais qui lui étaient impartis, ces différents constats. A cet égard, elle a recommandé la mise en place d'outils de suivi au niveau national qui seraient certainement de nature à éclairer les décideurs publics sur le dispositif des réserves communales (cf supra. première partie).

Les enjeux actuels de sécurité civile, la nécessité d'améliorer la résilience de tous les territoires et l'attente de nos concitoyens d'une plus forte mobilisation pour conforter la sécurité des personnes et des biens, nécessitent d'aller plus loin. Sans méconnaître les objections que pourrait susciter une mesure de cette nature la mission recommande de rendre obligatoire, pour les communes soumises à l'obligation d'élaborer un plan communal de sauvegarde³⁰, la constitution d'une réserve communale³¹.

La mission a recueilli des éléments de coût auprès de réserves existantes. Ces éléments présentent des disparités (voir première partie) liées à la taille de ces réserves, à l'importance de leurs équipements, à leur maturité. En terme de fonctionnement, le coût d'une réserve pourrait s'établir à environ 500 €/réserviste/an, estimation qui devra être affinée en fonction des résultats du recensement (Recommandation n°1).

Recommandation n°10 : Rendre obligatoire pour les communes soumises à l'obligation d'élaborer un plan communal de sauvegarde, la constitution d'une réserve communale de sécurité civile.

Des dispositifs d'accompagnement pourraient venir au soutien de cette recommandation. Le retour d'expérience des réserves en place a fourni d'importants éléments qui permettraient de lever les obstacles financiers et organisationnels (recrutement, animation) et les objectifs de principe rencontrés au niveau municipal (impacts budgétaires, crainte d'une politisation de la réserve).

Recommandation n°11 : Créer une mission placée auprès de la DGSCGC pour accompagner la montée en charge et le suivi des réserves communales et de la réserve nationale de l'expertise.

La constitution des réserves communales de sécurité civile pourrait, par ailleurs, être utilement amorcée - ou renforcée pour celles qui existent - par l'intégration en son sein d'élus municipaux et d'agents publics.

²⁹ Article L724-2 du code de sécurité intérieure.

³⁰ L'article 13 de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, codifié à l'article L.731-3 du Code de la sécurité intérieure, prévoit l'obligation pour une commune, dotée d'un Plan de Prévention des Risques Naturels Prévisibles approuvé ou comprise dans le champ d'application d'un plan particulier d'intervention, d'être pourvue d'un Plan Communal de Sauvegarde.

³¹ Actuellement, 10 400 communes sont couvertes par un PPRN approuvé et près de 6 000 PCS le sont également. Source : Conseil économique, social et environnemental. Etude : « *les territoires face aux catastrophes naturelles, quels outils pour prévenir les risques ?* ». Octobre 2015.

A l'occasion des rencontres de terrain, ces deux publics spécifiques ont été évoqués pour contribuer au renforcement du bénévolat par leur intégration dans la réserve communale de sécurité civile. Présentant, pour la plupart d'entre eux, des qualités attendues en matière de gestion d'avant et d'après-crise : connaissance du terrain (au sens physique du terme), des populations mais aussi des acteurs locaux et des procédures de sécurité civile, cette intégration pourrait constituer un « élan » significatif, voire un levier réel pour la création ou le renforcement des réserves communales de sécurité civile. La proximité, la disponibilité, la connaissance et l'intérêt porté à leur territoire de vie et d'exercice professionnel, constitueraient des atouts essentiels pour un engagement de cette nature.

Notre pays compte 524 280 élus municipaux³² et 1 842 300 agents territoriaux³³ : l'opportunité d'orienter ne serait-ce qu'une petite partie de ces agents du service public vers un engagement formalisé dans le domaine de la sécurité civile, mérite d'être étudiée.

S'agissant des élus municipaux cet engagement, de par son exemplarité, serait un signe fort renvoyé à la population de leur implication dans ce domaine très sensible de la sécurité des biens et des personnes. Il pourrait concerner, pour le moins, le maire et les adjoints ayant reçu délégation³⁴, qui seraient de droit membres de la réserve communale de sécurité civile en application de dispositions du code général des collectivités territoriales à adopter³⁵.

Recommandation n°12 : Conférer au maire et aux adjoints la qualité de membre de droit de la réserve communale de sécurité civile.

Pour les agents territoriaux, l'intégration dans une réserve communale de sécurité civile ne peut résulter que d'une démarche volontaire. On rappellera cependant que le Maire est seul chargé de l'administration³⁶ et de ce fait chef du personnel communal. A ce titre, il organise les services municipaux dans le respect du statut de la fonction publique et des statuts particuliers des corps et cadres d'emplois. Il peut donc dans ce cadre prévoir la participation d'agents à des missions de sécurité civile au sein d'une réserve. La ville de Nantes (Loire-Atlantique) a ainsi constitué sa réserve communale de sécurité civile avec des agents de la commune (900 agents)³⁷.

³² Source : DGCL, au 5/09/2015.

³³ Source : CNFPT, au 31/12/2012.

³⁴ En application de l'Article L2122-18 du C.G.C.T.

³⁵ Il est rappelé que des dispositions du C.G.C.T. confèrent déjà au Maire et aux adjoints, des obligations spécifiques dans certains domaines : art. L 2122-31 (officier de police judiciaire), art. L2122-32 (officiers d'état civil).

³⁶ Article L 2112-18 du Code général des collectivités territoriales

³⁷ Voir compte rendu visite Loire-Atlantique en annexe.

CONCLUSION

Au terme de son rapport, la mission considère que le champ de la sécurité civile offre des opportunités réelles pour le renforcement de l'engagement citoyen. Elles pourraient se traduire par un nombre important de missions et d'activités diversifiées concernant tant la prévention que l'après-crise et seraient de nature à intéresser voire à mobiliser de nombreux candidats à l'engagement.

Pour autant, le rapprochement de l'offre et de la demande d'engagement n'est pas spontanément acquis et nécessiterait la mise en œuvre de solutions proposées par la mission : création d'une réserve nationale d'experts, mise en place d'une plateforme nationale de l'engagement, et nouvelle impulsion donnée aux réserves communales de sécurité civile.

Cependant, le système français de sécurité civile repose déjà largement sur le bénévolat et le volontariat de nos concitoyens. Il apparaît aussi essentiel pour le renforcement de ce type d'engagement d'améliorer le « statut » des bénévoles et volontaires. Le rapport de l'IGA de 2012 le préconisait déjà, et les organisations rencontrées par la mission l'ont rappelé à de nombreuses reprises. Les incitations favorisant la reconnaissance publique, la valorisation de l'expérience, la situation matérielle des engagés et des mesures ciblées pour les jeunes y contribueraient.

Enfin, le projet de loi « Egalité et citoyenneté », adopté par le Conseil des ministres du 13 avril 2016, et soumis aux débats du Parlement dès ce printemps, offre l'occasion de donner à cette question de l'engagement une résonance particulière. Il doit aussi anticiper l'adoption de mesures réglementaires propres à donner un élan significatif à son renforcement. Déjà, la création du Haut-commissariat à l'engagement civique en montre la voie.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Objet	Recommandation
1		Faire effectuer par la DGSCGC un recensement national des réserves communales de sécurité civile (nombre, effectifs, activité, appréciation des maires et des préfets) permettant d'étayer l'évaluation de ces dispositifs, dans leur état actuel.
2		Elargir l'offre de missions et activités à proposer aux bénévoles et volontaires en privilégiant les domaines de la prévention et du retour à la normale.
2	Création d'une réserve nationale d'experts	Créer une réserve nationale d'experts spécialisée dans les missions d'encadrement et d'appui, ciblée sur la phase de retour à la normale.
3		Prévoir un double rattachement de la réserve : central pour la gestion et départemental pour la mise en oeuvre opérationnelle.
4		Ouvrir largement la réserve aux citoyens qualifiés et prévoir un statut de réserviste rémunéré.
5		Etudier un scénario de montée en charge progressive en ciblant en premier lieu sur les bassins de risque les plus significatifs.
6		Créer une plateforme nationale de l'engagement, regroupant l'ensemble des missions proposées par les organisations de sécurité civile et accueillant les démarches d'inscription des citoyens et leur mise en relation avec ces organisations.
7	Renforcement des organisations existantes	Favoriser dans les organisations l'accueil des participants occasionnels.
8		Prévoir pour les bénévoles occasionnels inscrits sur la plateforme une formation et une couverture assurantielle préalables
9	Renforcement spécifique des réserves communales de sécurité civile	Rendre obligatoire pour les communes soumises à l'obligation d'élaborer un plan communal de sauvegarde, la constitution d'une réserve communale de sécurité civile.
10		Créer une mission placée auprès de la DGSCGC pour accompagner la montée en charge et le suivi des réserves communales et de la réserve nationale de l'expertise.
11		Conférer au maire et aux adjoints la qualité de membre de droit de la réserve communale de sécurité civile.

ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION



La ministre de l'écologie,
du développement
durable et de l'énergie

La ministre de la santé,
des affaires sociales
et des droits des femmes

Le ministre
de l'intérieur

La ministre
des outre-mer

à

**Monsieur le vice-président du conseil général de l'écologie
et du développement durable**

Monsieur le chef de l'inspection générale des affaires sociales

Monsieur le chef de l'inspection générale de l'administration

Au sein de notre modèle de sécurité civile, les missions de sécurité civile sont assurées à titre principal par les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires des services d'incendie et de secours, ainsi que les personnels des services de l'État et les militaires des unités qui en sont investis à titre permanent. Y concourent également les forces de l'ordre, les agents des collectivités territoriales, des opérateurs publics et privés, ainsi que les associations agréées de sécurité civile et les réservistes de sécurité civile. Les personnels de santé s'y adjoignent lorsque les interventions appellent des soins médicaux.

Plusieurs de ces acteurs interviennent dans le cadre d'un volontariat, qu'il s'agisse des sapeurs-pompiers volontaires, des réservistes de l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires, des bénévoles associatifs, des citoyens engagés au sein des réserves communales de sécurité civile ou, dans le sud de la France, des comités communaux de lutte contre les feux de forêts.

En situation de crise, l'intervention de ces volontaires, aux côtés des professionnels, est déterminante. Leur engagement citoyen a permis de faire face aux interventions du quotidien comme aux crises graves auxquelles notre pays est confronté.

Pour autant, il apparaît que d'autres formes de volontariat ou de bénévolat pourraient trouver à s'exercer en appui des services de l'État ou des collectivités territoriales, dans l'exercice de leurs responsabilités en matière de gestion de la crise et de conduite des opérations dans la période d'après crise, aussi bien sur le territoire national qu'à l'étranger. Le rapport sur la réserve citoyenne remis au Président de la République le 7 juillet dernier par M. Jean-Marc SAUVE et M. Claude ONESTA mentionne d'ailleurs cette orientation.

Ainsi pourrait-il être envisagé que des personnes actives ou retraitées du secteur public comme du secteur privé apportent leur concours, sous diverses formes : tenue de centres opérationnels, appui aux collectivités dans la mise en œuvre de dispositifs juridiques ou financiers destinés à faciliter le retour à la vie normale, missions de terrain dans un cadre qui soit complémentaire, sans s'y substituer, au rôle exercé par les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, ou les bénévoles des associations agréées de sécurité civile.

De ce point de vue, la *Technisches Hilfswerk* (THW) allemande est un exemple d'organisme de secours intervenant en cas de catastrophes ou de besoins majeurs en sécurité civile, dont les membres sont pour la quasi-totalité bénévoles. Ainsi, la THW a été massivement mobilisée pour assurer l'accueil en urgence de dizaines de milliers de réfugiés arrivés en Allemagne ces derniers mois.

La complexification des crises de sécurité civile, la récurrence des grandes catastrophes naturelles, et le nécessaire renforcement de la résilience de notre pays amènent à s'interroger sur l'opportunité de mettre en œuvre semblable réserve citoyenne, distincte et complémentaire du volontariat sapeur-pompier ou sanitaire, ou du bénévolat associatif.

Cette réflexion est partagée avec l'Assemblée des départements de France et l'Association des maires de France et présidents d'intercommunalités, et figure dans l'engagement tripartite pour la consolidation et la valorisation du modèle français de sécurité civile signé entre l'Etat, l'ADF et l'AMF le 29 septembre dernier.

Aussi, la mission d'expertise que nous vous confions devra vous conduire à :

- identifier les secteurs de la gestion des crises et de la période d'après-crise où ces nouvelles formes de volontariat ou bénévolat pourraient le mieux trouver à s'employer en appui de l'État et des collectivités territoriales ;
- préciser les modalités d'organisation de ces volontariats, en prenant en compte l'existence des réserves communales de sécurité civile dont le développement est jusqu'ici resté très limité ;
- indiquer quel pourrait être le statut juridique de ces volontaires ou bénévoles, selon qu'ils exercent par ailleurs, ou non, une activité professionnelle ;
- déterminer quelle serait la responsabilité de l'État et celles des collectivités territoriales dans la gestion de cette nouvelle réserve. Vous proposerez des modalités de rattachement de cette réserve en privilégiant les structures déjà compétentes en matière de gestion des crises ;

3

- identifier les moyens d'éviter toute forme de concurrence entre cette nouvelle forme d'engagement, le volontariat sapeur-pompier et le bénévolat associatif, en précisant leur champ d'intervention respectif.

Pour conduire cette mission, vous pourriez prendre en considération les modèles de volontariat retenus par les pays européens ou étrangers, et en particulier l'Allemagne.

Vous pourrez vous appuyer sur les services de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises du ministère de l'intérieur, du ministère des affaires étrangères et du développement international, sur le département des urgences sanitaires du ministère en charge de la santé et sur l'établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires.

Nous vous remercions de nous faire part de vos propositions dans un délai de 4 mois à compter de la réception de la présente lettre de mission.

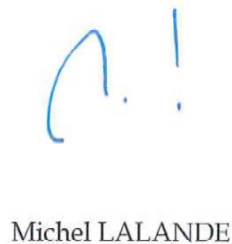
Fait à Paris, le 23 NOV. 2015

Pour la ministre de l'écologie,
du développement durable et de l'énergie
Le directeur de cabinet



Guillaume LEFORESTIER

Pour le ministre de l'intérieur
Le directeur de cabinet



Michel LALANDE

Pour la ministre de la santé, des affaires
sociales et des droits des femmes
Le directeur de cabinet



Etienne CHAMPION

Pour la ministre des outre-mer
Le directeur de cabinet



Jacques WITKOWSKI

ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Conseil d'Etat

Jean-Marc Sauvé Vice-président

Ministère de l'intérieur

Matthieu Garrigue-Guyonnaud	Cabinet du Ministre	Conseiller Sécurité Civile
	Direction Générale de la Sécurité	
Laurent Prévost	Civile et de la Gestion des crises	Directeur Général
Julien Marion	DGSCGC	Directeur Adjoint
Colonel Philippe Nardin	DGSCGC	
Benoît Trévisani	DGSCGC	Sous-directeur
Anne Archambault	DGSCGC	
Jean-Luc Queyla	DGSCGC	
Ludovic Pinganaud.	DGSCGC	

Ministère des affaires sociales et de la santé

Raymond Le Moign	Cabinet de la Ministre	Directeur adjoint
Nicolas Peju	Cabinet de la Ministre	Conseiller
Florence Allot	Cabinet de la Ministre	Conseillère Sécurité sanitaire
Anne-Claire Amprou	Direction Générale de la Santé	Directrice générale adjointe
Thierry Paux	Direction Générale de la Santé	Chef du département urgences sanitaires

Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer

Laurent Bouvier	Cabinet de la Ministre	Conseiller
Marc Jacquet	DGPR	Chef du service des risques naturels

Ministère de la ville, de la jeunesse et des sports

Daniel Zielinski	Cabinet du Ministre	Directeur de cabinet
Jean-Pierre Balcou	Cabinet du Ministre	Conseiller juridique
Yves Scheffer	Cabinet du Ministre	

Ministère des Outre-mer

Barbara Jean-Elie	Cabinet de la Ministre	Conseillère technique
Stéphane Jarlegand	Direction générale de l'outremer	Directeur de cabinet du DG
Benoît Marx	Direction générale de l'outremer	Conseil technique

Collectivités de Vendée

Patrick Jouin	Commune de la Faute sur Mer	Maire
Maurice Milcent	Commune de l'Aiguillon sur Mer	Maire
François Bon	Département de Vendée	Conseiller départemental

ARS Val de Loire

Christophe Duvaux	Directeur général adjoint
Mayannick Prat	Responsable veille et sécurité sanitaires

Préfecture et services de l'Etat de Vendée

Jean-Benoît Albertini	Préfet
Gwenaëlle Chapuis	Directrice de cabinet du préfet
Arnaud Renard	Chef du service interministériel de défense et de sécurité civile
Jean-Michel Jumez	Secrétaire général de la prfecture
Jacky Hautier	Sous-préfet des Sables d'Olonne
Corinne Blanchot-Prosper	Sous-préfète de Fontenay-le-Comte
Gérard Florentin	Gendarmerie Nationale
Michel Rose	UTDREAL
Bernard Blot	DDPP
Christine Arnaud	DDTM
François Gros	SDIS
Patrick Deicke	DDSP
Jean-Marc DiGuardia	ARS-DT85

EPRUS - Réserve sanitaire

Philippe Bourrier	EPRUS	Directeur général adjoint
Clara de Bort	EPRUS	Cheffe du pôle Réserve sanitaire

Associations agréées de sécurité civile (niveau national)

Marc Castille	Secours populaire français	Directeur des relations extérieures et institutionnelles
Henriette Steinberg	Secours populaire français	Secrétaire nationale
Paul Francheterre	Fédération Nationale de Protection Civile	Président
Michele Merli	Conseil national de la protection civile	Présidente
Joel Prieur	Conseil national de la protection civile	
Philippe Biron	Secours catholique	
Anne Greff	Secours catholique	
Caroline Soubie	Croix Rouge française	Responsable du pôle jeunesse et volontariat
Jean-Christophe Combe	Croix Rouge française	Directeur général adjoint
François Soulard	Secours Catholique	Responsable local Vendée
Martial Solagne	Croix-Rouge Française	
Jean-Luc Fortin	Croix-Rouge Française	
François Dano	Croix-Rouge Française	Responsable local Vendée
François Verrier	Unité Mobile Premier Secours	Responsable local Vendée
Guy Gérard	Adrasec85	
Christophe Martin	ADPC85	
Jean-Luc Collange	Croix Blanche	Responsable Bouches-du-Rhône

Christian NICILO	Ordre de Malte	Responsable Bouches-du-Rhône
------------------	----------------	------------------------------

Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers

Colonel Eric Faure	Président
Capitaine Céline Guilbert	Vice-présidente

Organisations internationales

Leander Strate	Die Johanniter	Directeur du département technique de la protection civile
Jörn Ostertun	Die Johanniter	Directeur logistique
Mario Preller	Die Johanniter	Diricteur du service des urgences
Anne Ernst	Die Johanniter	Coordinatrice Accueil Intégration des réfugiés
Albrecht Broemme	THW	Président
Nadia Khdaïdi	Protezione Civile	International Relations Unit

Collectivités locales Bouches-du-Rhône

Roland Mouren	Commune de Chateauneuf-les-martigues	Maire
Martine Levrault	Commune de Chateauneuf-les-martigues	Adjointe, déléguée au développement durable
Sylviane Joumon	Commune de Chateauneuf-les-martigues	Directrice 'Environnement et sauvegarde des populations'
Vincent Pechevy	Commune de Chateauneuf-les-martigues	Directeur des services
Richard Mallié	Commune de Bouc Bel-Air	Maire

Préfecture de la Martinique

Fabrice Rigoulet-Roze	Préfet
François De Kerever	Directeur de cabinet du préfet
Franck Desrumaux	Directeur départemental de la Sécurité publique
Lt-colonel Guillaume Oheix	Commandant en 2nd groupement de gendarmerie
Patricia Pompui	Chef d'état-major DDSP

Martinique, Collectivités territoriales

Judith Laborieux	Commune du Lamentin	Maire-adjointe
Ivanne Rapinier	Commune du Lamentin	Responsable du service « sécurité civile »
Catherine Vroust	Commune du Lamentin	Coordonnatrice des actions de sécurité civile
Maurice Fernet	Commune de Fort-de-France	Directeur de la sécurité publique
Jean-Pierre Happlo	Commune de Gros-Morne	Conseiller municipal
Raphael Belrose	Commune du Marin	Délégué du maire pour la sécurité
Valérie Soudes	Commune du Marin	Responsable du service environnement
Dominique Rantin	Commune de Ducos	Référent sécurité civile
Joseph Loza	Commune du François	Conseiller municipal sécurité civile et publique
Loïza Chenneberg	Commune du François	Animatrice CLS/CLSPD

Préfecture des Bouches-du-Rhône, services de l'Etat

Stéphane Bouillon	Préfet
Jean Rampon	Directeur de cabinet du préfet
Jean-Marc Sénateur	Sous-préfet d'Istres
Jean-Denis Petit	Chef du SIRACEDPC
Jean-Marc Robert	Adjoint de au chef du SIRACEDPC
Denis Cochet	Délégué militaire départemental
Thierry Cervera	DDTM
Patrick Couturier	UT DREAL
Colonel Frédéric Boudier	Commandant

ARS PACA

Dr Marie-Claude Dumont	Conseiller médical du directeur général
Joëlle Chenet	Directrice de cabinet du directeur général
Christine Cassan	Responsable de la mission Défense et Sécurité

Association départementale des réserves communales de sécurité civile et des comités feux de forêts

Philippe Charrin	Président
Jean-Louis Jauffret	Administrateur
José Roux	Trésorier

Ambassade de France à Berlin

Manuel Bougeard	Conseiller pour les affaires sociales
Christine Jacob	Administratrice civile en mission auprès du CAS

Ambassade de France à Rome

Valérie Gervais	Conseiller pour les affaires sociales
Laurent Haas	Attaché de Sécurité intérieure

Direction Générale de la Gendarmerie Nationale

Général Alain Coroir	Délégué aux réserves de la gendarmerie
----------------------	--

Préfecture de l'Aude

Jean-Marc Sabathe	Préfet
Delphine Obara	Sous-préfète de Narbonne

Préfecture des Vosges, services de l'Etat

Jean-Pierre Cazenave-Lacrouts	Préfet
François Rosa	Directeur de cabinet du préfet

SDIS des Vosges

Dominique Peduzzi	Président du Conseil d'administration
Colonel Hugues Deregnaucourt	Directeur

Lt-colonel Laurent Petitcolin Directeur-adjoint

Association des départements de France

Dominique Bussereau Président

Pierre Monzani Directeur général

Associaton des Maires de France

Rollon Michel-Blaisot Directeur général

SDIS de l'Aveyron

Colonel Eric Florès Directeur

ANNEXE 3 : RELEVÉ DE CONCLUSIONS – RENCONTRE AVEC LES ASSOCIATIONS DE SECURITE CIVILE

La mission a rencontré le 2 février 2016 les représentants du Secours Populaire Français, de la Croix-Rouge Française, du Secours Catholique, de la Fédération Nationale de Protection Civile, et du Conseil National de la Protection Civile.

1 INTRODUCTION

Les associations rappellent leur doctrine d'emploi et soulignent qu'elles interviennent majoritairement dans la période post-crise. Elles précisent qu'une crise de sécurité civile n'est pas qu'une catastrophe naturelle ou une crise sanitaire, mais également une crise sociale qui nécessitent de trouver des solutions au long cours de relogement et de soutien aux victimes.

La réserve est perçue par les associations comme une création technocratique qui serait éloignée des besoins et qui viserait à « régimenter » les participations bénévoles. La Croix-Rouge a néanmoins indiqué que le principe de création d'une réserve n'était pas absurde et qu'elle avait elle-même projeté de créer une réserve de l'urgence.

2 LES ASSOCIATIONS SONT CONSCIENTES D'UNE EVOLUTION SOCIETALE DE L'ENGAGEMENT

De l'avis des participants la notion de bénévolat 'sacrificiel' ne correspond plus aux attentes des nouvelles générations, qui privilégient un engagement à géométrie variable qui s'adapte à leurs autres obligations professionnelles ou personnelles. Les nouveaux bénévoles préfèrent s'investir sur des missions courtes – i.e. d'action sociale - avec des résultats visibles et attendent de voir leur participation reconnue. A l'inverse ils acceptent plus difficilement de s'investir dans des formations longues comme celles exigées en secourisme.

Les notions d'adhésion et de fidélisation des effectifs apparaissent comme des exigences sur lesquelles le monde associatif devra réfléchir, voire revenir, s'il veut s'adapter à son époque. Il faudrait idéalement élargir le cercle de l'engagement en accompagnant la demande citoyenne de participer aux actions associatives sans adhésion formelle. Des statuts spécifiques ont d'ailleurs été mis en place par certaines associations qui permettent d'intégrer ces nouvelles formes de participation, comme celui d'« ami » à la CRF. Le Secours populaire précise qu'il n'a pas de statut d'adhérent, mais de donateur et de collecteur.

Les associations pourraient intégrer à ces nouvelles formes de participation en proposant un encadrement de participants « d'un jour ». Les associations ont distingué ces nouveaux modes de participation, des bénévoles se présentant spontanément sur les sites de crise sous le coup d'une réaction émotionnelle et éphémère face à la tragédie, participation qu'il convient plutôt de canaliser.

3 UNE PLUS GRANDE DIVERSITE DES POPULATIONS BENEVOLES EST SOUHAITEE

Le constat est celui d'une faible participation, en proportion, des salariés et des étudiants qui éprouvent des difficultés à se libérer de leurs obligations universitaires ou professionnelles.

S'agissant des salariés, la participation de bénévoles salariés pendant le temps de travail reste soumise à l'accord de l'employeur, qui restent réticents à libérer leurs salariés en raison des conditions économiques et sociales difficiles. Les associations proposent de faciliter l'engagement des salariés en s'inspirant du modèle mutualiste [?], ou des textes régissant la participation à la vie syndicale.

De la même façon la participation des étudiants à des missions de sécurité civile est limitée par les contraintes des calendriers universitaires et des examens. Pourtant des dérogations existent pour qu'ils puissent participer à la vie associative de leur établissement, où à des compétitions sportives de haut niveau. Elles pourraient être étendues à la participation aux activités de sécurité civile.

4 LE RECRUTEMENT N'EST PAS SELECTIF MAIS LA PARTICIPATION SUR LE TERRAIN EST ENCADREE

Les missions de secours aux personnes exigent des compétences mais également des comportements adaptés puisque les bénévoles doivent rentrer dans l'intimité des gens pour les aider. Les associations appliquent rarement des critères de sélection à l'adhésion, mais elles forment systématiquement leurs nouvelles recrues et s'assurent par un encadrement rigoureux sur le terrain de leur aptitude.

Les associations rappellent la nécessité de former tous les participants aux gestes et attitudes à tenir, y compris les participations sur les missions les plus basiques.

5 LA RECONNAISSANCE DES BENEVOLES EST INSUFFISANTE

Si les associations partagent l'idée d'une meilleure reconnaissance de l'engagement des bénévoles, les propositions divergent quant aux formes concrètes. Pour certaines une trop large reconnaissance risquerait de créer des effets d'aubaine (ex : carte de transport donnée d'office aux bénévoles sur le modèle du service civique). Si l'obtention d'un diplôme universitaire par la validation des acquis de l'expérience (VAE) est souvent citée comme mode de reconnaissance des encadrants, elle risquerait de créer des inégalités aux dépens du bénévolat rural qui est éloigné des centres universitaires. Enfin, une reconnaissance graduelle qui s'effectuerait en fonction des états de services risquerait de créer la perception de bon et de mauvais bénévoles.

Au-delà de la reconnaissance, c'est la notion d'engagement qui devrait être mieux valorisée par les pouvoirs publics. Il s'agirait de plus communiquer autour des associations, de l'engagement et de l'intérêt de le faire, pour soi et pour la communauté.

6 UN PILOTAGE AU PLUS PROCHE DES BESOINS

Les associations organisent leurs actions sur le terrain avec les communes et les maires, et elles estiment que ce niveau de coopération est satisfaisant. La création d'un référent 'sécurité civile' au sein des conseillers municipaux pourrait faciliter la coordination des interventions.

Les associations appellent pour un dispositif le moins étatique et national possible.

7 LA PROTECTION RC DES BENEVOLES

Le sujet de la protection des intervenants n'est pas problématique. Toutes les associations sont assurées et le statut de collaborateur occasionnel du service public offre une protection suffisante. Il est toutefois rappelé, à ce sujet, que l'ordre de réquisition du préfet, qui 'déclenche' la protection offerte par ce statut, intervient parfois trop tardivement après les interventions effectives.

ANNEXE 4 : RELEVÉ DE CONCLUSIONS – DEPLACEMENT LA ROCHE/YON – NANTES

Compte-rendu du 19 janvier 2016 - La Roche-sur-Yon

Les élus

Les élus ont beaucoup insisté sur des initiatives locales qui pourraient être prises afin de créer un environnement social d'aide et de sécurité, sous l'impulsion des élus.

La mobilisation par les élus peut prendre diverses formes : auprès des jeunes, des collégiens avec des programmes auxquels ils consacrent chaque semaine quelques heures ; auprès des associations avec une aide financière pour qu'elles se mobilisent sur une manifestation exceptionnelle.

Le PCS est un outil technocratique qu'il faudrait humaniser pour qu'il soit opérationnel. Des initiatives peuvent être prises : repérer les gens fragiles et avoir des agents de proximité, créer un réseau de voisinage comme voisins vigilants (convention entre la collectivité et la gendarmerie), un élu responsable d'un quartier, une réserve communale.

L'exemple de la tempête est riche d'enseignements. Une gestion immédiate est indispensable car des besoins importants et différents doivent être rapidement satisfaits : repas, gestion de bénévoles venant de partout pour aider, solidarité entre les communes. Sur ce dernier point une réserve intercommunale de sécurité civile pourrait être mise en place pour les communes qui le souhaitent.

Il y a une demande d'accompagnement dans la phase d'après-crise qui pourrait être auprès du maire et du préfet.

Les services de l'État et les associations

La formation et l'encadrement sont des questions récurrentes en matière de sécurité civile, par exemple s'agissant de personnes voulant aider alors qu'elles s'exposent à des risques sanitaires (Erika).

L'association départementale de la protection civile 85 compte 700 personnes avec 1 schéma d'alerte. Les secouristes ont géré les bénévoles pendant Xynthia.

Un manque d'accompagnement psychologique est souvent cité ainsi que la mise en place d'un statut du bénévolat. La formation est indispensable mais prend beaucoup de temps (200 heures en moyenne), ce qui représente un investissement important.

Des missions précises doivent être données à la réserve citoyenne. Beaucoup de réserve de la part des associations sur la capacité des bénévoles « spontanés » car ils n'ont pas de formation.

Les associations gèrent l'après crise et souvent sur une longue période alors que les bénévoles sont moins nombreux. Elle témoignent d'un besoin de coordination dans l'après crise, et d'organiser la participation citoyenne spontanée.

La préfecture

Il y a un besoin de coordination après la crise autour de l' élu ou du préfet (besoin de personnels compétents pour accompagner la gestion de l'après crise).

Compte-rendu du 19 janvier 2016 - Nantes

Les élus

Un tissu associatif existe et est prêt à collaborer. Le PCS est établi entre les petites communes (elles-même divisées en secteurs) et la métropole. Il est difficile d'établir un système identique sur l'ensemble du territoire.

Sur la ville de Nantes la réserve est constituée des agents de la commune (900 agents). Une formation est proposée sur 3 demi journées .Un service est en place 24hsur 24H. Un plan de coopération intercommunale est institué comme la distribution d'eau. Existe également à l'agglomération une cellule opérationnelle de prévention des risques .

Besoin de gestion de l'après crise auprès de la préfecture avec des anciens responsables de services.

La prévention est indispensable comme l'intervention des SDIS dans les collèges.

L'idée de comptabiliser les actions de sécurité civile dans un cursus scolaire est partagé par les participants.

Le département soutient l'action de 90 jeunes dans le cadre du service civique qui sont accueillis par des associations mais peu s'orientent vers la sécurité civile.

Les services

La réserve gendarmerie est opérationnelle et mise à la disposition des unités territoriales. Une formation est assurée pour les civils avant qu'ils puissent être validés comme réservistes (600 réservistes dans le 44). Il y a une contrainte budgétaire car les journées de formation coûtent 80 euros par jour. Ils pourraient être utilisés dans l'après crise.

Les SDIS environ 800 personnes et 4500 volontaires qui agissent dans la crise mais cela comporte des contraintes financières.

De nombreux jeunes viennent participer à la défense du pays qui sont payés à la vacation.

Des initiatives en matière de prévention sont indispensables comme la présence sur des salons des services de la sécurité civile.

L'idée de comptabiliser dans le cursus scolaire ou dans les concours l'action civique sous forme de points est avancée.

Faire attention de ne pas démobiler l'existant est unanimement demandé.

Associations

La formation est indispensable mais elle a un coût (500 euros pour un secouriste). 2500 personnes ont été formées par la croix blanche mais peu de retour.

La coordination est spontanée entre les bénévoles mais pas prévue en amont. Pendant Erika la croix rouge a été présente pendant 2 mois.

La formation est une condition indispensable.

Beaucoup de réserves sur la création d'un nouveau modèle

ANNEXE 5 : RELEVÉ DE CONCLUSIONS – DEPLACEMENT BOUCHES-DU-RHÔNE

La mission a rencontré les 9 et 10 février 2016 les représentants du corps préfectoral et des services de l'Etat, de l'ARS, d'associations agréées de sécurité civile, de la commune de Châteauneuf-les-Martigues, de la commune de Bouc-Bel-Air, et de l'Association départementale des réserves communales de sécurité civile et des comités feux de forêts (ADCCFF).

1 ENGAGEMENT CITOYEN

Le département des Bouches-du-Rhône présente une grande diversité de risques majeurs : feux de forêt, risques industriels (Etang de Berre) et situations météorologiques extrêmes. La longue histoire de lutte contre ces risques a forgé une forte culture de solidarité qui se concrétise par un large engagement des habitants du département lors de la survenue de crises.

Les acteurs témoignent unanimement de l'émotion suscitée par les attentats de 2015, mais indiquent qu'elle ne s'est pas traduite par un nouvel élan d'engagement citoyen dans les associations de sécurité civile (à l'exception notable des réserves de gendarmerie, phénomène rencontré à l'échelle nationale). Les sapeurs-pompiers indiquent que les premières journées de formation aux premiers secours proposées dans les casernes n'ont vu qu'une affluence modeste, en-deçà des attentes. Les associations locales rencontrent les difficultés de recrutement et de fidélisation évoquées au niveau national.

Dans ce contexte les acteurs rencontrés sont généralement sceptiques quant à la création d'une réserve citoyenne au plan national. Ils soulignent que le succès des comités communaux de feux de forêt (CCFF) et des réserves communales de sécurité civile (RCSC) est avant tout local et sous-tendu par l'existence dans le département de véritables « bassins de risque », ce qui n'est pas vrai sur tout le territoire.

2 LES RESERVES ET CCFF EN PLACE

2.1 Les réserves dans les Bouches-du-Rhône

80 des 119 communes du département sont dotés d'un CCFF ou d'une réserve communale.

Les réserves communales dans le département sont principalement issues de l'intégration/transformation des CCFF existants. Dans la majorité des cas cette transition est bien acceptée mais certains comités demeurent réticents. Le rattachement à la collectivité est parfois perçu comme une mise sous tutelle des bénévoles, surtout lorsqu'elle s'accompagne d'une exclusion des membres fondateurs sur le fondement des critères de recrutement des RCSC (ex : inaptitude de personnes âgées pour raison médicale).

A Châteauneuf-les-Martigues, la constitution d'une amicale du CCFF, conservant les traditions et l'esprit associatif, en parallèle de la création de la RCSC, a facilité la transition.

2.2 Les moyens des réserves et des CCFF

Les effectifs bénévoles du département (RCSC et CCFF) sont stabilisés à environ 2 800 personnes – contre 3 200 lorsque n'existaient que les CCFF. Ce phénomène baissier se rencontre également au plan national dans les associations agréées. Elle concerne surtout les bénévoles les plus jeunes.

Les effectifs des réserves communales sont variables d'une commune à l'autre. La réserve de la commune de Châteauneuf-les-Martigues compte 30 réservistes pour 14 000 habitants, celle de Vauvenargues 100 pour 1 000 habitants.

En moyenne les 80 réserves ou CCFF disposent chacune de 2 véhicules soit approximativement 160 pour le département. L'achat de ces véhicules est généralement cofinancé par le département ou la région, les frais de fonctionnement restant à la charge des communes.

2.3 Eléments budgétaires

Les données budgétaires sur le coût de fonctionnement des réserves sont rarement comparables, les pratiques variant selon la commune³⁸. Ainsi certaines charges imputables aux réserves sont parfois intégrées au budget général de la commune sans pouvoir être distinguées d'autres postes (ex : l'essence des véhicules de secours est intégrée dans le budget 'essence' de l'ensemble des véhicules communaux). La commune de Châteauneuf-les-Martigues a doté sa réserve d'un budget annuel variant de 6 000 à 10 000 Euros pour environ 30 réservistes, soit environ 200 à 300 €/an/réserviste. Les acteurs rencontrés évoquent également que l'institutionnalisation d'une réserve citoyenne exposerait le dispositif à un risque inflationniste à l'instar de celui constaté sur les SDIS depuis leur création.

S'agissant d'autres dispositifs de volontariat, le SDIS 13 précise que son budget annuel de 190 M€ pour 4 000 volontaires, soit environ 47 000 €/an/ volontaire. La rémunération d'un réserviste de la gendarmerie est d'environ 80 €/jour.

3 MISSIONS DES RESERVES

3.1 Missions spécifiques

Les acteurs évoquent les missions que pourrait effectuer une réserve citoyenne de bénévoles sans concurrencer les dispositifs existants - certaines de ces missions étant parfois déjà effectuées localement par des réserves ou des associations :

- Opérations de sensibilisation des populations sur certains risques (le cas des personnes décédées lors des inondations dans les Alpes-Maritimes en allant chercher leur véhicule dans le parking souterrain a été fréquemment cité) ;
- Information et explication des Plan Communaux de Sauvegarde auprès de la population pour une mise en œuvre efficace lors de la survenue d'une crise (localisation des centres d'hébergement, points de rassemblement ...) ;
- Accueil et orientation des secours, notamment pour l'accessibilité aux sites ;
- Dispositif d'alerte : surveillance, guet, patrouille en forêt ;
- Dans le domaine des inondations, gestion de la phase de retour à la normale ;
- Dans le champ sanitaire et social avec le suivi des personnes vulnérables ;

³⁸ Les données moyennes du département concernant les CCFF ne sont pas disponibles

- Participation aux événements programmés à caractère sportif ou culturel pourvu qu'ils soient d'intérêt général (Fan Zone à Marseille pour l'Euro2016) : renseigner les personnes, déclencher une alerte, servir de relais aux secours ;
- Expertise notamment dans le domaine des assurances et de l'indemnisation ;
- Missions de transport ou de convoyage, qui sont par ailleurs une source d'emploi importante des réservistes de gendarmerie (transfèrement administratif).

Interrogés sur les missions de la réserve citoyenne, les acteurs ont indiqué qu'une distinction claire devait être opérée avec celles des autres acteurs de la chaîne de secours : les bénévoles des réserves doivent intervenir pour protéger les populations tandis que les secours restent la prérogative des professionnels et des associations agréées.

Les missions des réserves doivent être strictement limitées au périmètre de la sécurité civile et à la gestion de crises, une flexibilité pouvant toutefois être offerte aux maires pour adapter leur cadre d'intervention à des situations exceptionnelles (ex : organisation de grands événements).

L'ADCCFF rappelle l'importance d'encadrer les réserves tant dans les missions que dans les moyens qu'elles s'attribuent. Des exemples de « comportements à risque » sont évoqués, provenant d'un très petit nombre de réserves / CCFF : extension du périmètre vers des missions de sécurité publique, pour des intérêts individuels, port d'uniformes se rapprochant de ceux des forces publiques. L'ADCCFF évoque le risque de constitution de milices.

D'autres dispositifs « citoyens » existent dans la région, comme les réseaux de voisins vigilants (dénommés « participation citoyenne ») qui s'occupent de prévention des atteintes aux biens et aux personnes (à Bouc Bel Air une dizaine de personnes sur 14 000 habitants).

3.2 Mission générale : faciliter et encadrer les participations spontanées

La solidarité des habitants du département se manifeste, outre l'adhésion aux organisations de sécurité civile, par des participations spontanées sur le terrain lors des crises. Les responsables des collectivités citent également le cas de nombreux citoyens se présentant spontanément en mairie pour proposer leur aide en cas de crise, sans vouloir adhérer pour autant à un organisme de sécurité civile.

La réserve agirait plutôt comme une structure de gestion des bénévoles ne souhaitant pas adhérer aux associations, et seraient mis en relation avec une demande de missions ponctuelles émise par les acteurs traditionnels (associations, réserves communales). Les réservistes interviendraient en renfort et sous la direction des acteurs traditionnels.

Les acteurs existants se disent prêts à encadrer des bénévoles qui ne seraient pas adhérents. L'ordre de Malte a expérimenté un tel dispositif à l'occasion du déminage d'un engin explosif dans le port de Marseille, pendant lequel l'association avait rassemblé des bénévoles spontanés et organisé avec eux le dispositif de secours pendant l'opération (évacuation des riverains, ré-accompagnement). Toutefois les associations / réserves soulignent les difficultés pour intégrer les bonnes volontés qui ne disposent pas d'assurance, n'ont pas d'équipement, et n'ont souvent aucune formation de base.

Dans cette configuration la réserve citoyenne ne serait pas à proprement parler un nouvel acteur opérationnel. Son rôle serait de garantir la mise à disposition de bénévoles prêts à intervenir directement en les assurant, les formant et éventuellement en les équipant.

4 LA GESTION DES RESERVES

4.1 Gestion des réservistes

Une formation préalable est indispensable avant de déployer les réservistes sur le terrain (ex : la commune de Châteauneuf-les-Martigues a instauré un socle de base de 6 jours de formation). Elle pourrait être assurée par l'école départementale des pompiers.

Les périodes d'inactivité sont propices aux formations ou à la conduite d'exercice afin d'entretenir la motivation et les compétences des réservistes.

Les réservistes sont vêtus d'un uniforme (orange pour la grande majorité) et de signes distinctifs comme des badges ou des écussons. Outre son aspect pratique, cette tenue est un élément essentiel de fidélisation des réservistes qui renforce leur sentiment d'appartenance à un corps utile.

La remise de médailles par les autorités publiques (ex : préfet) est un signe de reconnaissance très important pour les réservistes qui valorise officiellement leur engagement. Le défraiement et l'indemnisation de l'employeur en cas d'intervention sur le temps de travail sont indispensables pour développer la participation des actifs, et la participation la plus large possible.

4.2 Pilotage des réserves

De l'avis des intervenants rencontrés, l'échelon communal est le niveau de pilotage le plus efficace pour les réserves de sécurité civile. Le déplacement de la tutelle à un niveau supérieur aurait l'inconvénient de renvoyer l'image d'une étatisation des réserves. D'ailleurs, le cadre réglementaire actuel permet des coopérations intercommunales efficaces. Ainsi, l'intervention dans une autre commune ne nécessite qu'un ordre de mission, certaines communes ayant même des ordres de mission permanents pour agir dans les communes limitrophes.

Des initiatives intercommunales pourraient être entreprises dans le but de mutualiser les moyens.

ANNEXE 6 : RELEVÉ DE CONCLUSIONS – DEPLACEMENT MARTINIQUE

La mission a rencontré les 18, 19 et 20 février 2016 les représentants du corps préfectoral et des services de l'Etat, de l'ARS, des associations agréées de sécurité civile, du SDIS³⁹, de la collectivité unique de Martinique⁴⁰, des communes de Fort-de-France, du Lamentin, de Ducos, du François, du Marin, et du Grand-Morne.

1 DONNEES GENERALES SUR LE CONTEXTE LOCAL

Le département est concerné par 5 des 6 risques majeurs ce qui en fait, au niveau national, un des terrains les plus propices à la survenance de crises de sécurité civile.

Le contexte du secours en Martinique se singularise par de fortes solidarités familiale et paroissiale qui permettent un déploiement spontané et important du voisinage lors de crises de sécurité civile – notamment les catastrophes naturelles (tradition du « coup de main »). Les collectivités éprouvent néanmoins des difficultés à transformer cet engouement momentané en engagement durable et structuré au service d'une réserve ou d'une association. Les attentes de l'intervention de l'Etat sont importantes, comme en témoigne la faible implication spontanée des populations lors des récentes crises des Sargasses et du Zika.

L'engouement pour une participation accrue aux problématiques de sécurité civile ne s'est pas manifesté autant en Martinique qu'en métropole.

2 LES ACTEURS EN PLACE

2.1 Effectif

Cinq communes rencontrées disposent d'une réserve communale de sécurité civile. Les effectifs varient d'une commune à l'autre en raison de l'ancienneté relative des dispositifs – le plus récent a été créé il y a moins de 6 mois – et du périmètre variable des missions.

Tableau 1 : Données sur les réserves communales

Commune	Population	Effectifs de réserve
Ducos	18 000	Objectif de 1% de la population soit 180 réservistes
Le François	20 000	50 (0,4%)
Le Marin	8 500	35 (0,4%)
Le Lamentin	41 000	70+ (0,2%) en cours de recrutement, besoin estimé à 50 réservistes par quartier soit environ 750 (1,8%)

Source : Communale

³⁹ En raison d'un mouvement social la direction du SDIS n'a pu assister à l'entretien, un représentant ayant toutefois été envoyé

⁴⁰ Le représentant de la CUM ne s'est pas présenté à l'entretien au Conseil

Les réservistes se recrutent parmi une population variée. Les associations, les réserves et les sapeurs-pompiers évoquent les difficultés à mobiliser leurs bénévoles en activité pendant les jours de semaine en raison des fortes réticences des employeurs, y compris certaines collectivités. Les adhérents actifs doivent donc « payer » leur engagement en prenant sur leurs jours de congés, ce qui est plutôt démotivant. La commune du Marin ne compte ainsi que 6 actifs parmi ses 35 réservistes.

Les effectifs des associations sont marqués par un vieillissement croissant qui suit le mouvement de vieillissement de la population de l'île. Les difficultés à recruter des jeunes sont attribuées à l'absence de rémunération alors que de nombreux dispositifs rémunérés existent par ailleurs (service civique, sapeurs-pompiers, service militaire adapté – SMA).

Cette difficulté à renouveler les effectifs est particulièrement problématique pour les cadres associatifs et pour les encadrants qui donnent beaucoup et sont sujets à une usure accélérée.

L'association des secouristes martiniquais (ASM) a effectué 756 jours de mission en 2016 pour 45 adhérents, toutes missions confondues (exercices, secours, prévention ...). La protection civile a 269 bénévoles.

Le recrutement en sapeurs-pompiers volontaire est satisfaisant, à un niveau toujours élevé, bien que des difficultés de fidélisation apparaissent depuis peu.

Encadré 1 : Cas particulier de la commune de Fort-de-France

La commune a choisi de ne pas mettre en place de réserve communale et de baser son dispositif bénévole de sécurité civile 1) sur le tissu associatif et 2) sur la coordination des manifestations spontanées sur les sites de crise (« coup de main »). Les actions locales sont pilotées par des « conseils foyaux » qui regroupent les élus de quartier et des bénévoles, avec une approche généraliste qui propose des missions variées qui ne se limitent pas aux problématiques de sécurité civile. Aucun bilan de leur action n'était disponible en raison de la mise en place récente du dispositif.

2.2 Eléments budgétaires

Les associations agréées évaluent le coût d'un bénévole par poste : uniforme règlementaire à 150€/ personne et assurance entre 8 et 12 €/an. Il conviendrait d'ajouter les coûts d'une formation de base (le chiffrage n'est pas disponible).

Du côté des réserves communales le coût de constitution est considéré comme un obstacle et les chiffres divergent de ceux communiqués par les associations. La commune du Lamentin a ainsi chiffré son besoin à 64 k € pour 70 réservistes – soit presque 1 k€ par réserviste - se décomposant comme suit :

- Gestion administrative = 8 k€(dont assurances)
- Equipements = 10 à 15 k€soit entre 150 et 200 €/par réserviste
- Formation = 32 k€
- Exercices = prévoir 800 €/ exercice

A titre de comparaison avec le service civique, l'ARS a évoqué un budget d'environ 100000 € pour ses 40 volontaires engagés pour 6 mois (rémunération de base et rémunération mensuelle supplémentaire de 100 €/volontaire), soit environ 400 €/mois et par volontaire.

3 MISSIONS

3.1 Missions spécifiques

Une distinction a été opérée entre des besoins en expertise et des besoins en renfort en nombre.

Pour la préfecture, des besoins d'expertise seraient identifiées dans les secteurs suivants :

- Gestion du fonds de secours et de l'indemnisation des victimes ;
- Expertise en bâtiment pour l'évaluation de la dangerosité des bâtiments suite à une secousse sismique ;
- Coordination des moyens, y compris durant la phase aigue de la crise, en appui du COD.

Des besoins de renfort des effectifs sont également évoqués :

- La réserve pourrait utilement les appuyer dans la gestion des grands événements locaux (tour des yoles, carnaval), sur des missions de remontées d'informations, d'assistance au public, voire de 1er secours.
- L'ARS évoque l'intérêt d'une réserve sur les missions de prévention sanitaire auprès des populations. A cet égard l'utilisation de volontaires du service civique sur des missions de prévention est très satisfaisante mais couteuse. L'ARS a recruté en 2015 70 volontaires du service civique qu'elle a équipés et formés pour des missions de prévention sanitaire sur le risque chikungunya. En raison du succès de ces missions, l'expérience est renouvelée en 2015 sur le zika avec 40 nouveaux volontaires

Les communes rappellent unanimement que les réservistes ne doivent pas réaliser de missions de secours – qui restent de la compétence des acteurs traditionnels, mais uniquement de soutien et de sauvegarde des populations. Les missions évoquées sont :

- Référent de quartier : faire remonter les informations et les besoins au niveau du commandement central ;
- Contact avec les populations : campagne de visites domiciliaires dans le cadre des dispositifs de prévention sanitaires (voir supra) ou de sensibilisation aux conduites à tenir (comment monter une bâche sur une toiture arrachée), suivi des populations les plus vulnérables afin de s'assurer que les alertes ont bien été reçues.
- Gestion de camp d'accueil : montage de tentes, alimentation ...
- Gestion des grands événements : Fort-de-France a du avoir recours aux pompiers volontaires lors du dernier carnaval faute d'effectifs suffisants parmi ses bénévoles associatifs.

Le Lamentin insiste sur la nécessité, pour les communes les plus étendues, d'avoir des réservistes polyvalentes capables de s'engager sur un vaste panel de missions afin de pallier l'absence des acteurs traditionnels qui peuvent être tenues temporairement éloignés du site de crise en raison de difficultés d'accès.

3.2 Mission générale : faciliter et encadrer les participations spontanées

La réserve citoyenne pourrait également être utile pour intégrer des participants spontanés. La Croix Rouge dispose d'ailleurs d'une offre « Bénévole d'un jour » qui permet à des citoyens de ne participer qu'à des missions courtes sans engagement à l'association.

Néanmoins les associations évoquent les limites d'un tel modèle notamment en terme de responsabilité et de moyens financiers pour équiper et former ces bénévoles. La mission propose alors un modèle de réserve citoyenne qui fournirait à minima protection assurantielle, formation de base et uniforme à ses réservistes qui seraient ensuite mis à disposition des associations, lesquelles devraient les encadrer. Les associations se montrent enthousiastes face à cette proposition, qui leur permettrait de compléter leurs effectifs en toute sécurité, voire de recruter certains de ces bénévoles occasionnels.

4 LA GESTION DE LA RESERVE COMMUNALE

4.1 La création

La création d'une réserve communale ne doit pas se limiter à un acte administratif – par ailleurs unanimement considéré comme simple – mais s'accompagner de la mise en place d'outils de gestion comme le suivi des interventions, le système informatique de gestion des relations avec les réservistes, les référentiels de formation, les assurances ...

La dotation en uniforme est systématique mais laissée à l'appréciation de chaque commune. Toutes indiquent se conformer à l'habillage réglementaire de secours (bandes fluorescentes, chaussures ...) et respecter les couleurs de la sécurité civile (orange et bleue) sans s'accorder sur un coloris uniforme.

4.2 Le recrutement et la fidélisation des réservistes

Les communes recommandent d'expérience un recrutement au niveau du quartier. Plutôt que des initiatives au niveau municipal qui ont généralement peu de succès, les recrutements sont plus efficaces s'ils sont confiés à l' élu de quartier et soutenu par des messages percutants (ex : images de sinistres). Les messages visant à responsabiliser les candidats et à valoriser leur intervention améliorent sensiblement l'efficacité du recrutement.

Défraiement

Le caractère bénévole de l'engagement ne semble pas constituer un obstacle au recrutement. Pour éviter toute ambiguïté sur le caractère bénévole la commune du Marin a modifié l'intitulé du « contrat d'engagement » en « acte d'engagement ».

L'absence de défraiement des réservistes alors qu'ils doivent parfois se restaurer ou se déplacer lors de leurs interventions est perçu comme un manque de reconnaissance de l'engagement. Les communes appellent toutes à prévoir des défraiements pour leurs réservistes.

Valoriser l'acte d'engagement

Le message pour une meilleure communication autour des missions associatives de sécurité civile, déjà relayée par les fédérations nationales à Paris, est repris localement. Les populations pensent à tort que l'intervention des associations est un acquis alors qu'il faudrait renforcer le message selon laquelle la sécurité civile et l'engagement sont l'affaire de tous. Il en va de même pour les pouvoirs publics qui n'associent pas suffisamment les associations aux exercices de sécurité civile, leur rôle étant souvent cantonné à celui de plastron.

L'intérêt des missions

Les missions affectées aux RCSC sont souvent définies en fonction des compétences des réservistes et non à partir de besoins préétablis. Cette formule permet à la fois de renforcer la pertinence et la qualité des interventions, mais également d'intéresser et de motiver les réservistes qui ne sont pas livrés eux-mêmes sur des missions pour lesquels ils n'auraient pas les compétences. Ceci est particulièrement important d'autant que les collectivités témoignent d'une difficulté à animer des réserves qui ne sont qu'irrégulièrement sollicitées, en raison du caractère imprévisible des crises. Elles recommandent d'inclure des missions durables et régulières qui maintiennent la motivation et le savoir-faire des réservistes. La qualité des formations est élément essentiel pour les réservistes. Elles maintiennent le lien avec la réserve et les rassurent sur leur capacité à intervenir.

4.3 Pilotage

L'idée de la constitution d'une base de données des réservistes dans laquelle associations, réserves, communales pourraient puiser apparaît pertinente. Selon la préfecture ce dispositif ne pourrait efficacement fonctionner que s'il était piloté à 3 niveaux :

- Expression des besoins en réservistes au niveau local (communal) ;
- Au niveau préfectoral (département), gestion et priorisation des requêtes émises localement zonal par les services de l'Etat ;
- La gestion de la base (conservation et mise à jour des données) est confiée au niveau zonal pour mutualiser les moyens (1 à 2 ETP estimé).

Pour les communes l'intervention sur le terrain devrait même être confiée au niveau du quartier. Une commune a d'ailleurs rendue systématique l'engagement de l' élu de quartier dans sa réserve communale. Une commune recommande de faire correspondre son découpage local avec le zonage des forces de l'Etat afin de faciliter la coopération entre sa réserve et les secours.

La coopération intercommunale est insuffisante mais reconnue par toutes les collectivités comme indispensable pour mutualiser les moyens et capitaliser les expériences. La mission rappelle que le pouvoir de police du maire est une compétence propre qui ne peut pas être transférée à un niveau intercommunal ou départemental, ce qui implique de conserver le pilotage de la réserve au niveau local.

ANNEXE 7 : LA BUNDESANSTALT TECHNISCHES HILFSWERK (THW)

La protection civile en temps de paix incombe constitutionnellement aux Länder, qui peuvent s'appuyer sur les acteurs traditionnels que sont les sapeurs-pompiers et les associations (Rotes Kreuz, Johanniter, ...) mais également sur l'agence fédérale THW.

Créée en 1950, la Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW, « Agence fédérale pour le secours technique ») est une agence fédérale sous tutelle du ministère fédéral de l'intérieur apportant un appui technique dans les interventions de sécurité civile (cf. infra). Outre un effectif d'environ 1 000 professionnels, elle s'appuie principalement sur une importante composante bénévole de 83 000 membres répartis dans 670 casernes. La THW dispose d'un budget annuel de 190 M€ Son président, rencontré par la mission, est M. Albrecht Broemme.

1 BENEVOLES

La THW comptait 83 625 membres bénévoles en 2014, un nombre stable depuis 2010. Le nombre de bénévoles actifs s'élevait à 38 986 (soit environ la moitié du total des bénévoles), en baisse de 5% depuis 2010 (41 127).

La THW impose peu de conditions d'entrée : toutes les nationalités sont admises, 200 migrants ayant même récemment rejoint l'institution.

Tableau 1 : Nombre de bénévoles par classes d'âge (2014)

- de 17 ans	13 858
Entre 18 et 35 ans	37 166
Entre 36 et 55 ans	25 850
Plus de 55 ans	6 751
TOTAL	83 625

Source : Rapport annuel THW 2014

Les bénévoles de la THW sont majoritairement des hommes entre 18 et 55 ans. La THW indique qu'en raison du caractère technique des missions, les profils féminins étaient encore sous-représentés en comparaison des associations de sécurité civile (cf. Annexe 8).

Tableau 2 : Nombre de bénévoles par sexe (2014)

Femmes	10 149
Hommes	73 476
TOTAL	83 625

Source : Rapport annuel THW 2014

2 MISSIONS ET VOLUME D'ACTIVITE

Les missions de la THW prévues par la loi sont :

- l'aide technique en Allemagne dans le cadre de la défense civile ;
- l'aide technique ou humanitaire dans les pays étrangers, avec attribution par le gouvernement ;

- l'aide technique et logistique pour d'autres organisations gouvernementales (allemandes), organisations non gouvernementales ou d'autres autorités comme les brigades de sapeurs-pompiers, la police ou les autorités personnalisées.

Le domaine d'intervention de la THW comprend les opérations de support logistique et technique qui incluent, par exemple, le pompage d'eau, la construction de digues et de ponts, le montage de camp et l'installation de dispositifs sanitaires et électriques, le transport de matériels.

Le volume d'activité de la THW est mesuré annuellement et comprend les heures de support technique effectuées par les volontaires directement aux côtés des forces de secours ou de police, ou en hors du terrain.

Les catastrophes crues de l'Elbe en 2013 expliquent l'activité exceptionnelle de 2 085 000 heures de support technique enregistrée par la THW cette année-là. A cette exception près, l'activité moyenne annuelle sur la période 2010-2014 est de 816 000 heures. On note une amplitude importante d'une année sur l'autre⁴¹ dues à la fréquence irrégulière des crises, qui témoigne de la capacité d'adaptation et de mobilisation de la THW.

En 2015 les bénévoles ont passé 456 000 heures sur le terrain, soit 68% de l'activité opérationnelle totale. 10 000 interventions ont été effectuées, soit une moyenne de 45,6 heures par intervention⁴².

Tableau 3 : Ventilation des heures sur le terrain par type d'événements (2014)

Intempéries extrêmes	88800
Inondation	40800
Feux, explosions	38700
Accidents de circulation	32900
Grands événements	29000
Déminage	11000
TOTAL (*)	241200

(*) seulement 241 200 heures sur les 456 000 ont été répertoriées

Source : Rapport annuel THW 2014

La THW a indiqué lors de l'entretien qu'un bénévole actif participe en moyenne à 1 ou 2 interventions par an pendant une durée d'un jour. Les bénévoles les plus actifs peuvent s'investir de 80 à 200 heures annuellement (soit entre 10 et 25 jours d'après les estimations de la mission).

3 ORGANISATION

La THW est présente sur l'ensemble du territoire allemand dans environ 670 bases locales, appelées Ortsverbände. Chaque Ortsverband maintient une ou plusieurs sections techniques (Technische Züge), chacune se composant de :

- un Zugtrupp (chef d'équipe) et 4 volontaires ;
- 2 Bergungsgruppen (escouade de secours et de sauvetage), comprenant de 9 à 12 volontaires, équipées avec du matériel lourd comme les pinces hydrauliques, les tronçonneuses et les marteaux pneumatiques. ;

⁴¹ 1 167 000 heures en 2010 et 665 000 heures en 2014

⁴² Total du groupe de bénévoles effectuant l'intervention, soit par exemple 45 heures d'un bénévole, ou 9 heures de 5 bénévoles.

- 1 à 3 Fachgruppen (les escouades spécialisées), constitués de 4 à 18 volontaires, et qui regroupent des savoir-faires spécifiques comme l'infrastructure, le déblayage de débris, les réserves électriques, l'éclairage, la lutte contre les dégâts des eaux, pompes, la logistique, la lutte contre les pollutions aux hydrocarbures, l'approvisionnement et traitement de l'eau, et l'unité de commandement.

4 OPERATIONS INTERNATIONALES

Le support technique et logistique à l'international fait partie des missions statutaires de la THW. En 2014, près de 500 bénévoles ont été affectés à ces opérations effectuées pour le compte de l'Etat fédéral.

Les terrains d'intervention sont nombreux et couvrent un large spectre de situations de crise : support logistique aux opérations Ebola en Afrique, construction de camps pour l'accueil des réfugiés syriens en Jordanie et en Irak, aide technique après les inondations dans les Balkans.

Pour l'aide aux pays étrangers, il existe :

- quatre Schnelleinsatzeinheiten Bergung Ausland ou SEEBa (unités de recherche, de déploiement rapide et de secours), capables d'être aéroportés dans un délai de 6 heures ;
- cinq Schnelleinsatzeinheiten Wasserversorgung Ausland ou SEEWa (unités d'approvisionnement en eau, de déploiement rapide et de traitement).

5 FORMATION ET EXERCICES

329 000 heures d'exercices ont été effectuées en 2014, un nombre globalement stable depuis 2010, qui témoigne d'une politique d'entraînement régulière et indépendante des fluctuations de l'activité opérationnelle. Les exercices sont perçus comme un excellent moyen de maintenir la motivation et les compétences des bénévoles – dont l'activité opérationnelle, tributaire des crises, peut être très limitée dans certaines cas.

Ces exercices sont effectués en coopération avec les autres acteurs de la chaîne de secours (pompiers, associations), sur des thématiques spécialisées. En 2014 la THW a orienté ses actions sur les inondations, les tremblements de terre, et les coupures d'alimentation. La THW pratique également les exercices de grande ampleur. Deux ont été conduits en 2014 impliquant près de 35000 heures de bénévoles pour la construction d'un pont et l'installation d'un camp de 68 tentes.

La THW a une politique de formation active. La participation des bénévoles aux opérations est conditionnée au suivi d'une formation de base obligatoire d'une durée de deux semaines fractionnée. Des formations complémentaires sont disponibles par la suite. En 2014, 2 300 nouveaux bénévoles ont suivi cet entraînement spécifique. Les formations sont dispensés localement par des bénévoles ayant eux-mêmes suivis une formation dans le centre fédéral de la THW. Au total en 2014 près de 11 200 bénévoles ont ainsi pris part à 775 sessions – soit en moyenne une quinzaine de bénévoles par session.

6 FIDELISATION

Les effectifs de la THW sont stables sur les cinq dernières années. Quelques difficultés de fidélisation ont pu être constatées localement, plus attribuables à des difficultés d'organisation et de management qu'à une tendance structurelle de désengagement des bénévoles.

En plus des exercices évoqués précédemment, la motivation des bénévoles est entretenue par les témoignages de gratitude et de remerciement des responsables publics, qui constituent une reconnaissance forte de l'engagement bénévole en Allemagne.

Les bénévoles sont défrayés et les employeurs indemnisés en cas de mobilisation sur les heures de travail.

Un accent spécifique est mis sur les publics les plus jeunes, qui peuvent s'inscrire dès l'âge de 6 ans, et qui participent à des formations, entraînements, ou à des actions de sensibilisation dans leur environnement quotidien. Près de 17% des bénévoles ont moins de 17 ans.

7 ELEMENTS BUDGETAIRES

En 2014 la THW a disposé d'un budget de 189,6 M€ en augmentation de 10 M€ sur les précédents budgets d'environ 170 M€

Tableau 4 : Eléments budgétaires

Poste	Budget 2014
Loyers immobiliers	52,8 M€
Dépenses de personnel et défraiements	51,1 M€
Investissements	37,9 M€
Dépenses des sections locales	26,9 M€
Opérations internationales	20,4 M€
Administration	16,8 M€

Source : Rapport annuel de la THW

ANNEXE 8 : LE BENEVOLAT ASSOCIATIF – L'EXEMPLE « DIE JOHANNITER »

La mission a rencontré l'association de protection civile Die Johanniter.

Les modalités d'intervention des associations allemandes ont été évoquées dans l'annexe 7. Elles n'appellent pas de remarque particulière et se rapprochent du mode d'intervention des associations de sécurité civile française.

La présente annexe propose des informations à vocation comparative, et évoque certaines particularités du modèle allemand, notamment la force de sa composante bénévole.

1 LES BENEVOLES

L'Allemagne compte sur un mouvement associatif fort de 1,5 millions de bénévoles, dont près de 600 000 sont membres des grandes organisations nationales (Rötes Kreuz, Die Johanniter).

Les effectifs de la Johanniter sont composés de professionnels et de bénévoles. 16 600 professionnels rémunérés exercent dans des champs d'activité variés. 32 000 bénévoles et 13 000 jeunes secouristes concourent également aux missions de l'organisation. Une équipe type de la Johanniter en intervention est composée de 10% de professionnels et de 90% de bénévoles.

Le ratio homme / femme est de 55/45, et l'âge moyen des bénévoles est de 34,6 ans.

La Johanniter compte également 1,2 millions de membres qui la supportent financièrement.

2 LES MISSIONS

Les associations de protection civile couvrent un large spectre d'interventions :

- Transports : sanitaires, déplacement des personnes âgées
- Crèches
- Secours
- Hébergement d'urgence
- Assistance psycho-sociale

3 RECRUTEMENT ET ANIMATION

50% du recrutement de la Johanniter s'effectue par le bouche-à-oreille. Les campagnes de promotion sont ciblées sur les publics jeunes.

Le casier judiciaire des bénévoles est étudié lors du recrutement. La production du document, payante en Allemagne, est financée par la Johanniter.

Chaque recrue bénévole reçoit une formation de 40 heures préalable à toute intervention sur le terrain.

L'animation des bénévoles est confiée au niveau local et repose souvent sur le d'un esprit « familial » au sein de la section. La Johanniter souligne que l'intérêt des missions, et notamment la participation à des grands événements sportifs ou culturels est un facteur majeur de motivation des bénévoles.

ANNEXE 9 : LA « PROTEZIONE CIVILE » EN ITALIE

La Protezione Civile est un département rattaché au Président du Conseil des ministres. Sa mission principale consiste à coordonner les moyens opérationnels en cas de crise d'ampleur nationale.

1 L'ORGANISATION DES SECOURS EN ITALIE

L'organisation des secours en Italie répond à un principe de subsidiarité qui fait de l'échelon local le responsable des opérations. Par principe le maire est responsable de la réponse aux crises. L'échelon de réponse s'élève à mesure du renforcement de la gravité et de l'amplitude de la crise selon une échelle à trois niveaux A,B et C (niveau national).

La réponse à une catastrophe nationale (type C) relève de la compétence de la Protezione Civile. Ce niveau n'a pas été atteint en 2015. Cette compétence s'étend également aux interventions à l'extérieur du territoire Italien, ou sur demande expresse des autorités locales ou régionales sur des crises de type A ou B.

Les structures opérationnelles de protection civile coordonnées par la Protezione Civile sont définies par la loi et comprennent principalement les acteurs de santé publique, de maintien de l'ordre public, les sapeurs-pompiers et les associations de bénévoles.

2 LES MISSIONS DE LA PROTEZIONE CIVILE

La Protezione Civile coordonne l'action des structures opérationnelles de protection civile dans le cas prévues par la loi (cf. supra).

Son champ d'intervention couvre l'ensemble du spectre de la gestion de crise :

- Préparation aux risques et sensibilisation des publics
- Gestion des alertes et caractérisation de la crise
- Réponse à la l'urgence
- Retour à la normale

La Protezione Civile a évoqué durant l'entretien que son effectif s'élevait à environ 750 agents. Elle n'emploie pas de bénévoles et ses personnels assurent des fonctions de coordination et de support, sans participation effective aux missions « opérationnelles ».

3 LE RESEAU D'ASSOCIATIONS BENEVOLES DE SECURITE CIVILE

La sécurité civile en Italie s'appuie sur l'action des pompiers (60 000) et des bénévoles associatifs. Le secteur associatif compte environ 1 million de bénévoles adhérents dans plus de 4000 organisations.

Le droit italien offre un cadre favorable à l'engagement bénévole. Le décret n° 194/2001 prévoit ainsi que les bénévoles appartenant aux associations agréées reçoivent une protection équivalente à celle des professionnels (équipements, assurance, soins, formations). Les employeurs doivent libérer leurs salariés mobilisés bénévolement pour des missions de sécurité civile – moyennant indemnisation et suivant certaines modalités pratiques. Les refus sont rares et motivés (par exemple personnels hospitaliers déjà mobilisés au sein de leur structure). Les bénévoles sont entièrement défrayés et les dommages subis sont indemnisés.

La participation annuelle des bénévoles est limitée à 10 jours consécutifs et un maximum de 30 jours par an pour les activités usuelles de formation et d'entraînement. Ces chiffres sont portés à 30 jours consécutifs et 90 jours par an en cas d'urgence.

La participation bénévole est fortement structurée par les associations. De fait les participations 'spontanées' non encadrées ne sont accueillies qu'en cas d'extrême nécessité, les bénévoles spontanés étant généralement écartés des opérations par les forces de police.

4 LES MISSIONS CONFIEES AUX BENEVOLES

La forte implication des bénévoles dans la sécurité civile italienne trouve son expression dans la grande variété de missions effectuées.

Des missions originales, par rapport au cadre français, peuvent être confiées aux volontaires : évaluation des dommages, gestion des télécommunications, premiers secours, assistance sociale, logistique et transports (débris, corps), sauvegarde du patrimoine.

Les actions de sensibilisation sont également confiées aux bénévoles. Les associations ont conduit des campagnes de prévention en distribuant des documents et en allant à la rencontre des populations sur des stands. Ces campagnes sont menées pour les risques sismiques (2 jours par an) et les risques de submersion.

ANNEXE 10 : LA RESERVE SANITAIRE DE L'ANSP

Le dispositif de la réserve sanitaire administre environ 10 000 professionnels, anciens professionnels et étudiants du secteur de la santé ayant vocation à participer à des missions ponctuelles de renfort ou de détachement sanitaire, en France ou à l'étranger, en situation de catastrophe, d'urgence ou de menaces sanitaires graves lorsque les moyens habituels du système de santé ne suffisent plus.

Le cadre juridique de la réserve sanitaire est défini par les articles L3132-1 et suivants du code de la santé publique.

La gestion opérationnelle, administrative et financière de la réserve sanitaire est assurée depuis le 1^{er} mai 2016 par l'Agence Nationale de Santé publique (ANSP) instituée par la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, en substitution de l'Établissement de Préparation et de Réponse aux Urgences Sanitaires (EPRUS).

1 MISSIONS

Le cadre d'emploi, arrêté en 2013, précise les missions de la réserve sanitaire :

- Renforcement des structures sanitaires locales lors des situations sanitaires exceptionnelles à cinétique lente et appui en renfort aux structures de soins locales dont les ressources sont mobilisées lors des situations sanitaires exceptionnelles à cinétique rapide survenant en France métropolitaine ;
- Renforcement des structures sanitaires locales lors des situations sanitaires exceptionnelles dans les départements et collectivités d'outre-mer ;
- Missions sanitaires internationales ;
- Dispositifs prévisionnels de secours nationaux quand les ressources zonales sont insuffisantes ;
- Situations particulières nécessitant une expertise médicale ou technique limitée et ponctuelle.

En 2015 la réserve sanitaire est intervenue 69 fois pour environ 4000 jours de mission. 326 réservistes ont été mobilisés dont 257 pour la première fois.

Lors de l'entretien l'EPRUS a estimé que la réserve sanitaire était insuffisamment mobilisée au regard des besoins de terrain. Plusieurs raisons sont évoquées :

- En amont : la réserve n'est pas assez visible, et le donneur d'ordre peut avoir le sentiment d'envoyer un signal négatif qu'il n'arrive pas à faire face à la crise ;
- Sur le terrain : crainte d'avoir à gérer une « charge » supplémentaire ;

Pour lever ces obstacles l'EPRUS a proposé d'objectiver les conditions d'appel à la réserve afin de pouvoir alerter directement la DGS en cas de réunion des critères de déclenchement.

2 EFFECTIFS

Début 2016 la réserve sanitaire comptait 10 641 volontaires inscrits. 2 500 d'entre eux auraient complété leur dossier et seraient directement mobilisables – certains candidats au dossier incomplet peuvent toutefois être sollicités en cas de besoin de profils rares (ex : épidémiologistes).

Les effectifs sont composés de professionnels de santé libéraux, salariés d'établissement de santé, en retraite ou étudiants.

Tableau 1 : Ventilation des effectifs selon la spécialisation

Total [..]	1 216
Total ACHAT-LOGISTIQUE	34
Total Biologie	34
Total Gestion de l'information	100
Total INGENIERIE ET MAINTENANCE TECHNIQUE	12
Total Management, gestion et aide à la décision	497
Total Médicale/chirurgicale	2 681
Total Odontologie	29
Total Pharmacie	335
Total Psychologie et sciences humaines et sociales	244
Total Qualité, hygiène, sécurité, environnement	92
Total SYSTEMES D'INFORMATION	2
Total Santé animale	23
Total Social, éducatif	8
Total Soins	5 324
Total recherche clinique	10
TOTAL GENERAL	10 641

Source : DGS

Tableau 2 : Ventilation des effectifs selon la zone géographique

Zone géographique	Effectifs	% du total
Zone 1 - Ile de France/Paris	1885	18%
Zone 2 - Nord/Lille	555	5%
Zone 3 - Ouest/Rennes	1692	16%
Zone 4 - Sud-Ouest/Bordeaux	1539	14%
Zone 5 - Sud/Marseille	1508	14%
Zone 6 - Sud-Est/Lyon	1130	11%
Zone 7 - Est/Metz	1070	10%
Zone 8 - Outre-Mer	391	4%
Zone Hors France	871	8%
	10641	

Source : DGS

Les données illustrent une représentation proportionnellement faible de volontaires dans la zone Nord / Lille, et élevée dans la zone Ouest / Rennes.

3 MODALITES D'INTERVENTION

L'ANSP n'est saisie que dans des situations sanitaires exceptionnelles, et à la demande d'une autorité requérante (pas d'auto-saisine). La Direction Générale de la Santé élabore l'arrêté de mobilisation de la réserve sanitaire et informe les autorités requérantes de la décision.

Sur le territoire français, les réservistes mobilisés sont mis à disposition de l'autorité requérante : directeur de l'Agence Régionale de Santé et/ou autorité préfectorale territorialement compétente. Les réservistes sanitaires peuvent être mis à disposition des acteurs sanitaires locaux pour venir renforcer les organisations de soins (par exemple, directeurs d'établissement, directeurs de SAMU, etc...). A l'international, les réservistes sont mis à disposition du CDC et/ou de l'ambassade concernée, et s'intègrent alors dans un dispositif plus global en fonction des consignes données par le MAEE.

L'ANSP est chargée de mettre en œuvre les actions tactiques et opérationnelles nécessaires au bon déroulement de la mission. En fin de mission il évalue le dispositif déployé et organise en lien avec la DGS le retour d'expérience et avec les principaux acteurs concernés dans le mois suivant la fin de la mission.

Le recours à la réserve sanitaire donne lieu à la remise d'un rapport du ministre chargé de la santé aux commissions parlementaires permanentes compétentes dans les six mois suivant l'arrêté de mobilisation. L'ANSP est chargée de son élaboration.

4 STATUTS DES RESERVISTES

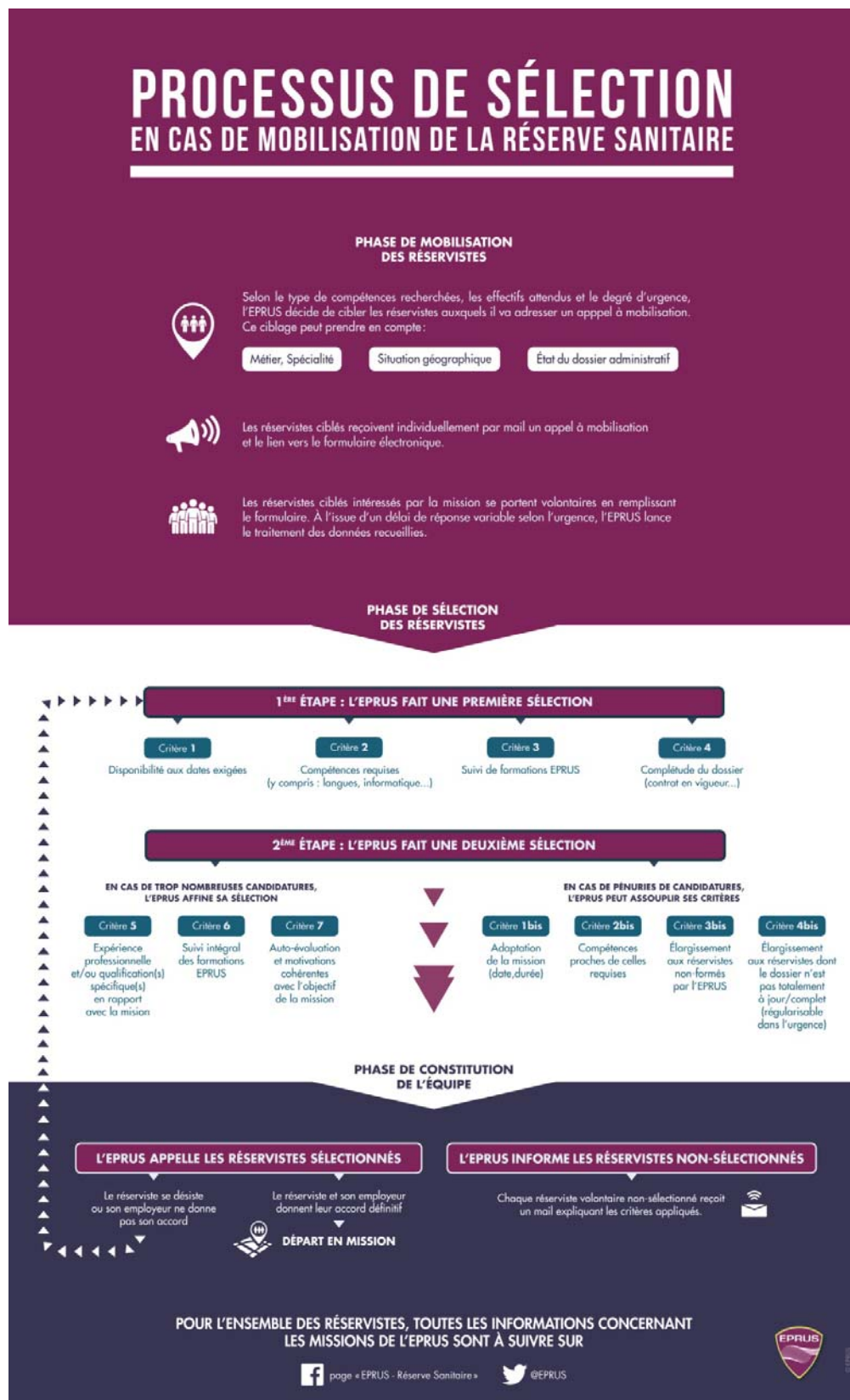
Les réservistes signent un contrat d'engagement et reçoivent un ordre de mission pour leur intervention. Ils sont rémunérés pour leurs interventions :

- S'il est salarié, agent public ou fonctionnaire, le réserviste est mis à disposition par l'employeur. La rémunération et tous les avantages liés au statut continuent d'être assurés par l'employeur, qui est indemnisé par l'EPRUS ;
- Lorsque le réserviste est un professionnel de santé libéral, ou sans emploi, la rémunération est déterminée au temps effectué au titre de l'activité de réserviste est rémunéré selon un barème à 8 niveaux déterminé par le Conseil d'administration de l'ANSP. Actuellement ces rémunérations varient de 750 euros par jour pour les médecins titulaires d'un DESC du groupe 2 (surspécialités chirurgicales, gériatrie, réanimation médicale, ...) à 100 euros pour les agents des services hospitaliers, aides de laboratoire ;
- Les professionnel de santé ayant cessé leur activité depuis moins de cinq ans sont rémunérés sur le même principe à hauteur de 53% du barème ;
- Enfin, les étudiants sont rémunérés au 1^e échelon de la grille des agents publics de la profession exercée dans le cadre de l'affectation, et pour les formations, sur la base du smic horaire brut. En matière de protection sociale, ils bénéficient des dispositions applicables aux agents non titulaires de l'État. Les cotisations sociales sont celles des vacataires employés par l'État.

Les frais de déplacement, d'hébergement et de repas sont pris en charge par l'ANSP « dans les conditions prévues par la réglementation applicable aux fonctionnaires de l'Etat ».

5 GESTION DES RESERVISTES

Graphique 1 : Processus de sélection des candidats de la réserve sanitaire



L'ANSP est compétente pour le recrutement, la formation, la mobilisation, et la prise en charge totale lors des missions.

Sélection des volontaires

Les volontaires sont sollicités nationalement, sauf lorsqu'une tension spécifique des professionnels de santé d'une région est identifiée (ex : Ile de France pendant les attentats).

L'ANSP « pré-cible » ses candidats en fonction du profil de la mission. Un mail est envoyé aux candidats contenant le descriptif de la mission et des profils demandés, et un questionnaire sur la disponibilité et la motivation des candidats⁴³.

La sélection des profils est effectuée par le pôle Réserve Sanitaire sur la base du retour des questionnaires et à l'aide d'un outil informatique.

La qualité de cette sélection dépend de la richesse et de la pertinence des données de la base des volontaires. L'ANSP recommande de collecter des informations sur la base de questionnaires « fermés », qui sont plus facilement exploitables.

L'essentiel des relations avec les volontaires et candidats s'effectuent par voie électronique ce qui permet à l'ANSP de gérer ces relations en temps maîtrisé. Le central téléphonique n'est réservé que pour les contacts avec les missions en cours.

Interventions

Le pôle Réserve Sanitaire de l'ANSP assure un dispositif d'encadrement et une logistique globale pour suivre au quotidien les réservistes envoyés en mission.

La durée moyenne prévisible des missions opérationnelles accomplies au titre de la Réserve Sanitaire est d'environ 10 jours. Elle ne peut pas excéder 45 jours cumulés par année civile. Cette durée peut être portée à 90 jours sur décision des ministres chargés de la santé et de la sécurité civile en cas de situation exceptionnelle.

Un sac d'intervention est fourni à chaque volontaire, comprenant le matériel nécessaire à l'exécution de leur mission.

Pour chaque opération un référent est nommé pour encadrer l'intervention des réservistes, qui sont autonomes tant dans l'exécution de leur mission que dans leur gestion logistique. Ces référents sont sélectionnés par l'ANSP qui exige des prérequis de qualification. Une formation spécifique leur est proposée.

Animation et motivation

La participation aux missions est la première exigence des réservistes et constitue à ce titre l'élément privilégié de reconnaissance. L'ANSP donne la priorité, dans la mesure du possible, aux volontaires n'étant encore jamais intervenus afin d'assurer un roulement dans ses effectifs et une participation la plus large possible.

Toutefois, l'établissement ne peut garantir que tous les volontaires 'actifs' seront mobilisés. Dans ce contexte, l'animation est un élément essentiel de fidélisation et de motivation des réservistes. Différents dispositifs ont été prévus :

- La communication est le premier instrument de mobilisation et d'animation du réseau de réservistes. Une page facebook tient régulièrement informé les volontaires des missions en cours. Un blog des réservistes santiaires a également été mis en place. Il est géré techniquement par l'ANSP.

⁴³ La gestion des questionnaires est assurée par le service surveymonkey (10 000 mails /j pour 900 €/an)

- Sept exercices sont réalisés chaque année afin de rassembler les réservistes, de les former (ex : comment s'équiper en Ebola), et de faire participer ceux d'entre eux qui n'ont pas encore été envoyés en mission. Ces exercices sont dimensionnés pour une cinquantaine de volontaires sur une durée de 5 jours.
- Une journée de formation est organisée par semestre dans chacune des 5 zones géographiques définies par l'ANSP. Au total, environ 1 000 réservistes ont été formés en 2015 sur 140 jours de formation.
- Les volontaires sont réunis annuellement à l'occasion d'un colloque.

Les volontaires de la réserve sont dotés d'un uniforme.

Les volontaires sont signataires d'une charte qui a vocation à rappeler les valeurs et les principes clé de l'ANSP.

6 FORMATION

L'ANSP est chargé de la mise en œuvre et de l'organisation des formations.

Cette formation correspondent pour l'essentiel à l'acquisition des connaissances nécessaires à l'accomplissement des missions : apport d'un socle commun de compétences permettant d'harmoniser les pratiques, et formations propres à certaines missions.

L'ANSP édite un guide du réserviste et propose certaines formations en ligne - ne nécessitant pas l'acquisition de connaissances pratiques.

7 LES MOYENS HUMAINS ET BUDGETAIRES

14 ETP sont employés pour la gestion de la réserve sanitaire. Les services de paie et de communication sont externalisés. En l'absence de données récentes la mission a estimé les charges de fonctionnement de la réserve sanitaire à 5,4 M€ en 2013, soit une moyenne de 2 160€ par réserviste 'actif' :

- 2,9 M€ imputables à la réserve sanitaire (rémunération, déplacements ...)
- 2,5 M€ imputables à la gestion par l'EPRUS⁴⁴.

Tableau 3 : Budget 2014 de l'EPRUS

<p>- budget annuel</p> <p>Sans gestion des stocks, le budget de l'exercice 2014 (personnel, fonctionnement et investissement) s'élève à 69,24 M€.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Personnel : 3,00 M€ • Fonctionnement : 54,06M€ • Investissement : 12,18 M€ (dont 11,5 M€ pour l'établissement pharmaceutique) <p>Hors amortissement les charges de fonctionnement, de personnel et d'investissements s'établissent à 67,74 M€, elles se répartissent comme suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gestion de la réserve sanitaire : 2,90M€ • Etablissement pharmaceutique : 59,9 M€ (35,49 M€ pour le renouvellement de produits de santé, 12,91 M€ pour la logistique et 11,5 M€ pour l'investissement). • Gestion courante de l'établissement : 4,94M€

Source : EPRUS

⁴⁴ quote-part des dépenses de gestion courante de l'EPRUS (4,94 M€ pour 30 ETP) estimée à 2,5 M€ au prorata des ETP employés (14 sur les 30 de l'EPRUS)

L'établissement a fortement investi dans son système d'information, et suggère d'en faire de même dans l'optique de la création d'une réserve citoyenne. L'outil informatique est central dans la gestion de la réserve : il assure la rapidité et la pertinence de la sélection des candidats, facilite la relation avec les réservistes (mail, SMS), et offre des fonctionnalités de suivi indispensables au pilotage.

ANNEXE 11 : LES RESERVES DE LA GENDARMERIE

La Gendarmerie a constitué deux réserves : une réserve opérationnelle et une réserve citoyenne.

1 LA RESERVE OPERATIONNELLE

La réserve opérationnelle est scindée en 2 composantes. La réserve opérationnelle de premier niveau (RO1) regroupe des volontaires ayant contracté un engagement à servir dans la réserve. La réserve opérationnelle de deuxième niveau (RO2) comprend tous les anciens militaires d'active ou sous contrat soumis à l'obligation de disponibilité de 5 ans.

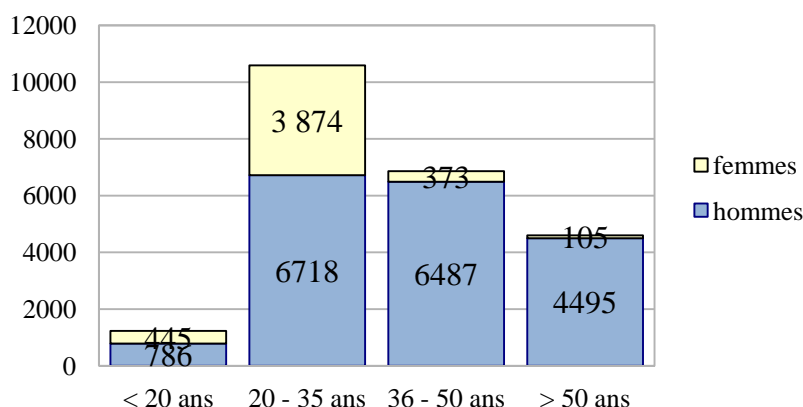
Ces réserves sont employées à renforcer la capacité opérationnelle de la gendarmerie.

La mission a plus particulièrement étudié la RO1 qui emploie majoritairement des civils volontaires (70% des effectifs), et à ce titre se rapproche de l'idée d'une réserve « citoyenne ».

1.1 Les effectifs

Les réserves opérationnelles regroupent 23 000 personnes (28 200 en RO2 pour information).

Graphique 1 : Répartition des effectifs (2014)



Source : Gendarmerie

1.2 Les missions

Les réservistes effectuent des missions de sécurité publique générale en renfort des unités de Gendarmerie. Ils sont particulièrement sollicités sur des périodes ou des événements particuliers (ZAS, TDF, commémorations, lutte AAB, ...).

Les réservistes sont intégrés aux effectifs ‘titulaires’, portent l’uniforme et sont dotés d’une arme.

20% de l’activité n’est pas « missionnelle » et consiste à suivre des formations ou à effectuer des tâches d’appui administratif.

L’activité moyenne d’un réserviste est d’une vingtaine de jours / an (20,5 jours indiqué lors de l’entretien, 23 jours par an sur le site de la réserve).

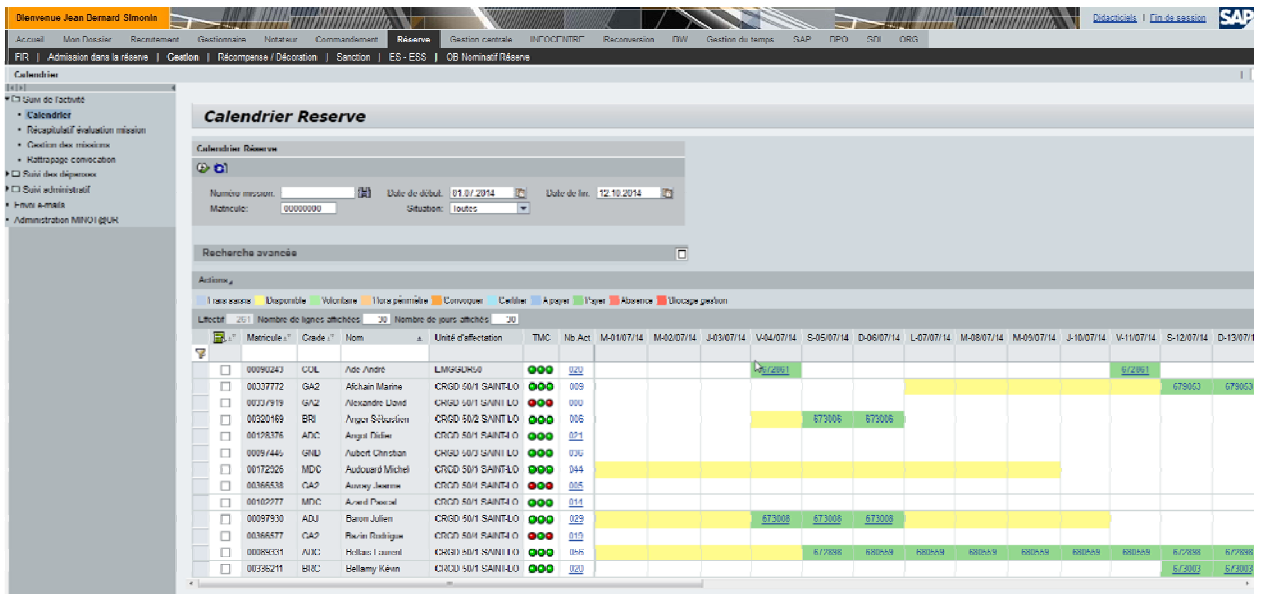
1.3 L’organisation

La RO1 est placée sous l’autorité d’un directeur [?] de la Gendarmerie. Son organisation opérationnelle demeure néanmoins largement déconcentrée. Chaque région gère son budget et ses formations. Le niveau départemental organise la collecte des besoins et l’affectation des réservistes.

Le budget annuel de la RO1 est de 52,2 M€ Le coût moyen d’un réserviste est de 85 €j

L’appariement de l’offre et de la demande s’effectue à l’aide d’un logiciel dédié – Minotaur (Moyen d’INformation Opérationnelle et de Traitement @utomatisé de la Réserve). L’outil, développé par la Gendarmerie et mis en œuvre au 1er janvier 2014, fonctionne dans les deux sens descendant (offre de mission de la gendarmerie vers les réservistes) et montant (émission d’une demande par le réserviste).

Graphique 2 : Copie d’écran du logiciel Minotaur



Source : Gendarmerie

La sélection des réservistes est drastique. 40% des candidats sont rejetés à l’issue d’une phase préalable de tests psychologiques et d’entretien. Les réservistes civils retenus reçoivent ensuite une préparation préalable à leur engagement. Durant leur contrat, les réservistes sont dans l’obligation permanente de satisfaire des critères d’aptitude médicale et d’aptitude au tir.

1.4 Statut et animation

La réserve de la gendarmerie bénéficie d'un avantage important puisqu'elle offre aux réservistes la garantie d'emploi au plus près de leur lieu de vie grâce à son maillage territoriale important.

Les réservistes sont rémunérés entre 60 € et 140 €/jour. Ils sont défrayés.

La ROI connaît un succès certain, qui tient pour beaucoup au statut conféré par les attributs et les missions d'un gendarme. L'attractivité peut également se justifier par la meilleure employabilité que confère le statut de réserviste, dont l'image auprès des employeurs est positive.

La Gendarmerie n'a pas prévu de dispositif d'animation 'national' des réservistes. La « fidélité » est jugée satisfaisante avec une durée moyenne d'engagement de 4 ans et 1 mois. Des difficultés d'animation peuvent parfois être rencontrées localement.

Le site minotaur (<http://minotaur.fr/>) dispose d'une version grand public à vocation informative.

2 LA RESERVE CITOYENNE

La réserve citoyenne est composée de 1 300 citoyens volontaires agréés par l'autorité militaire.

L'objectif de la réserve est de mener des actions de « rayonnement » visant principalement à faire connaître la gendarmerie, à favoriser le recrutement ou la reconversion du personnel d'active.

Les missions de la réserve citoyenne sont encore en phase de consolidation en raison de la jeunesse du dispositif. Elles pourraient se réorienter vers de l'expertise dans les domaines juridiques, immobiliers, informatiques, en s'appuyant sur les compétences du réseau de dirigeants, d'universitaires, ou de spécialistes.

Les réservistes citoyens ne sont pas sous contrat mais bénéficient du statut de collaborateur occasionnel du service public. Ils sont des bénévoles mais peuvent être défrayés.

ANNEXE 12 : LA RESERVE DE SECURITE CIVILE DANS LE TEXTE INITIAL DU PROJET DE LOI DE MODERNISATION D'AOUT 2014

PROJET DE LOI RELATIF A LA MODERNISATION DE LA SECURITE CIVILE

Exposé des motifs

(Extraits)

Le projet de loi de modernisation de la sécurité civile poursuit sept objectifs essentiels :

1. Améliorer la capacité de l'Etat à gérer les crises :

Il s'agit de conforter la capacité d'action du ministre chargé de la sécurité civile et du représentant de l'Etat dans la gestion de la crise au siège de la zone de défense, comme dans chaque département.

La capacité d'action de l'Etat est améliorée par la création, dans les zones de défense, de détachements zonaux d'intervention de la sécurité civile. L'organisation d'une réserve de sécurité civile composée d'experts et de personnels chargés de renforcer les centres opérationnels de gestion de crise, placés auprès des représentants de l'Etat dans les départements et les zones de défense, vient conforter ce dispositif.

Le projet de loi s'articule de la manière suivante :

CHAPITRE II : SERVICES PUBLICS ET ASSOCIATIONS CONCOURANT À LA SÉCURITÉ CIVILE

Les différentes catégories de personnels qui concourent aux missions de sécurité civile sont définies en distinguant ceux qui exercent cette mission à titre permanent et ceux qui l'exercent à titre occasionnel (article 9).

Diverses dispositions définissent le rôle et l'engagement des associations compétentes en matière de sécurité civile (articles 10 à 14).

Enfin, il est constitué une réserve de sécurité civile, chargée d'apporter une expertise aux pouvoirs publics et de conforter les centres opérationnels de crise (articles 15 à 18).

NOR : INTX0200041L/B1

5/23

(Texte initial du projet de loi)

Section 2

Réserve de sécurité civile

Article 14

La réserve de sécurité civile a pour objet de renforcer les services de l'Etat dans la gestion des crises, en confortant leur capacité d'expertise et les effectifs des centres opérationnels placés auprès des représentants de l'Etat dans le département et dans la zone de défense.

La réserve de sécurité civile est composée, sur la base du volontariat :

- a) De personnes ayant des capacités d'expertise dans des domaines intéressant la sécurité civile ;
- b) De sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ayant cessé leur activité ;
- c) De militaires ayant appartenu à une unité chargée d'une mission de sécurité civile et déchargés de leurs obligations au titre de la réserve militaire ;
- d) D'adjoints de sécurité civile ayant cessé leur activité.

Ces missions peuvent s'exercer hors du territoire national.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les modalités d'organisation et de fonctionnement de la réserve de sécurité civile.

Article 15

L'engagement à servir dans la réserve de sécurité civile est souscrit pour une durée de un à cinq ans renouvelable. Cet engagement donne lieu à un contrat.

Article 16

I. - La durée des activités à accomplir au titre de l'engagement à servir dans la réserve de sécurité civile est arrêtée conjointement par l'autorité administrative et le réserviste sans pouvoir excéder trente jours par année civile. Toutefois, en cas de nécessité liée à l'engagement opérationnel des moyens, les activités dans la réserve de sécurité civile peuvent être prolongées par décision de l'autorité administrative, pour une durée qui ne peut excéder quatre-vingt-dix jours par année civile, après accord du réserviste et de son employeur.

II. - Après l'article L. 122-24-11 du code du travail, il est inséré un article L. 122-24-12 ainsi rédigé :

« Art. L. 122-24-12. - Lorsque le salarié accomplit son engagement à servir dans la réserve de sécurité civile pendant son temps de travail, il doit obtenir l'accord de son employeur, sous réserve de dispositions plus favorables, résultant du contrat de travail, de convention ou accords collectifs de travail, de conventions conclues entre l'employeur et l'autorité ministérielle compétente. La demande d'accord doit être formulée avec un préavis de quinze jours. Si l'employeur oppose un refus, cette décision doit être motivée et notifiée à l'intéressé ainsi qu'à l'autorité administrative la semaine qui suit la réception de la demande.

« Le contrat de travail du salarié exerçant une activité dans la réserve de sécurité civile pendant son temps de travail est suspendu pendant la période en cause.

« Toutefois, cette période est considérée comme une période de travail effectif pour les avantages légaux et conventionnels en matière d'ancienneté, de congés payés et de droit aux prestations sociales.

« Aucun licenciement ou déclasséement professionnel, aucune sanction disciplinaire ne peuvent être prononcés à l'encontre d'un salarié en raison de ses absences résultant de son engagement à servir dans la réserve civile. »

Article 17

I. - Les personnes qui ont souscrit un engagement à servir sont tenues de répondre aux ordres d'appel individuels et de rejoindre leur affectation pour servir au lieu et dans les conditions qui leur sont assignés.

II. - Les réservistes, quand ils exercent une activité au titre de leur engagement dans la réserve de sécurité civile, bénéficient d'une indemnité compensatrice, dont les modalités sont définies par décret.

III. - Pendant la période d'activité dans la réserve de sécurité civile, l'intéressé bénéficie, pour lui et pour ses ayants droit, des prestations des assurances maladie, maternité, invalidité et décès, dans les conditions visées à l'article L. 161-8 du code de la sécurité sociale, du régime de sécurité sociale dont il relève en dehors de son service dans la réserve.

IV. - Le réserviste victime de dommages subis dans le service ou à l'occasion du service et, en cas de décès, ses ayants droit obtiennent de l'Etat, lorsque la responsabilité de ce dernier est engagée, la réparation intégrale du dommage subi.

ANNEXE 13 : EXEMPLES DE RESERVES COMMUNALES

1 LA RESERVE COMMUNALE DE SECURITE CIVILE DE PORT-LA-NOUVELLE (AUDE)

La réserve de Port-La-Nouvelle n'est pas issue d'un comité communal feux de forêts. Elle a été créée en 2011, après l'explosion, au cours de l'été 2010, d'un camion de gaz, événement ayant attiré un grand nombre de badauds que la police municipale a dû gérer alors qu'elle devait sécuriser la zone et faciliter l'accès des secours. La commune a alors décidé de créer une réserve communale pour appuyer les services municipaux, en gestion de crise.

Principales caractéristiques

- effectifs stables, autour de 27 (retraités pour les $\frac{3}{4}$, mais aussi des actifs âgés de 30 à 50 ans ; on note la présence d'un médecin) ; l'effectif se renouvelle avec régularité, au rythme de deux ou trois réservistes par an, la prospection étant réalisée à partir du tissu associatif local ;
- commandement : l'ancien directeur de la police municipale ;
- forme de l'engagement : « contrat » d'un an, tacitement reconductible et pouvant être interrompu à tout moment ;
- budget : 15 000 € la première année ; 5 000 € par an ensuite ;
- équipement : local de réunion, vestiaire et stockage ; habillement ; radio ; matériels d'accueil-hébergement (lits de camp, couvertures) ; la réserve ne dispose pas de véhicules spécialement affectés ;
- statut des réservistes : collaborateurs occasionnels du service public, bénévoles (défrayés des déplacements éventuels).

Missions, Activités

- formation : les bénévoles possèdent le PSC 1 ; lorsqu'un nouvel engagé ne possède pas ce brevet, la commune finance la formation. Les réservistes bénéficient de 2 à 3 jours de formation-information par an : une visite consacrée à un site à enjeu sur la commune (site SEVESO par exemple) ; une demi-journée de réunion consacrée aux risques présents dans la commune, un exercice par an ;
- permanence : le premier lundi de chaque mois, avec l'objectif de maintenir le lien entre les bénévoles ; la réflexion est engagée pour que la réserve participe aux cérémonies patriotiques ainsi qu'au forum des associations de la commune ;
- fonctionnement : règlement intérieur ;
- missions envisagées : toutes formes d'appui aux pouvoirs publics, par exemple pour organiser des évacuations, etc. L'aptitude physique est prise en considération pour l'attribution des missions (modalités non approfondies) ; lien avec la réserve communale de Narbonne, un appui réciproque étant envisagé ;
- activités opérationnelles : depuis sa création, la réserve n'est jamais intervenue en crise réelle.

Enseignements

Bien que n'étant pas issue d'un ancien comité communal feux de forêts, la réserve de Port-La-Nouvelle fonctionne et se perfectionne, depuis plusieurs années. C'est d'autant plus remarquable qu'elle n'a pas eu d'activité opérationnelle en crise réelle jusqu'à présent. Il faut sans doute y voir le résultat d'une décision réfléchie et suivie de la municipalité, et d'un commandement motivé.

2 LA RESERVE COMMUNALE DE SECURITE CIVILE DE NARBONNE (AUDE)

La réserve communale de Narbonne a été créée en 2007. Il ne s'agit pas d'un ancien comité communal feux de forêts, mais le gros de son activité est lié à la défense contre les incendies.

Principales caractéristiques

- effectifs : entre 50 et 90 personnes (variable suivant les années) ; 60% sont des retraités et 40 % des actifs travaillant sur Narbonne et ses environs.
- commandement : la réserve est encadrée par un responsable et rattachée au service « risques » de la collectivité. La responsable de ce service reçoit deux fois par mois le responsable de la réserve communale pour faire un point de situation. Les bénévoles sont reçus collectivement une fois par mois.
- forme de l'engagement : une année, renouvelable.
- budget annuel : 25 000 € (15 000 € en fonctionnement, 10 000 € en investissement).
- principaux équipements (certains acquis en plus du budget de la réserve) : 4 véhicules 4X4 avec réserve en eau de 600 l ; 2 bateaux ; 2 groupes électrogènes ; 2 motopompes ; matériel de nettoyage et de déblaiement ; 100 lits de camp et matériels d'accueil (couvertures). La réserve dispose d'un garage. Equipement individuel pour un « noyau dur » de 30 réservistes ; équipement plus léger pour les autres.
- statut des réservistes : bénévolat non indemnisé.

Missions, Activités

- formation : chaque bénévole possède le PSC 1 ; la collectivité finance cette formation pour les nouveaux, si besoin. Une vingtaine de journées (en moyenne) de formation est proposée chaque année aux bénévoles en faisant appel, soit au formateur interne de la réserve, soit au SDIS, soit à la « sécurité civile » ; ces formations couvrent de nombreux domaines : conduite 4 X 4, utilisation des extincteurs, opérations de secours pour un grand nombre de victimes, etc.
- fonctionnement : règlement intérieur. Les bénévoles ont la possibilité de choisir entre la défense incendie et/ou les interventions en cas d'événements majeurs.
- deux types de missions principales :
 - o lorsque le PCS est activé (en moyenne au moins trois fois par an) : les bénévoles reçoivent un message d'alerte (texto) de la cellule municipale de veille. La réserve intervient en soutien des services municipaux dans la gestion de crise (accueil des victimes...) ou pour accompagner le retour à la normale (nettoyage) ;
 - o en été, dans le cadre de la DFCI : 6 bénévoles assurent la surveillance des massifs chaque jour du 25 juin au 15 septembre (12h30 - 20h00, tous les jours). En dehors de ce cadre la réserve est également appelée en soutien des animations organisées par la collectivité (carnaval et autres animations de rue) ou lors des sorties

- scolaires. La réserve communale est également présente à chaque conseil municipal pour accompagner les personnes handicapées (accès difficile à la salle du conseil).
- activités opérationnelles : plus de vingt jours par an pour les plus assidus.

Enseignements

Organisation structurée, en lien étroit avec les services municipaux ; activité soutenue, pas seulement en feux de forêts. Référence au PCS.

ANNEXE 14 : LA FORCE DEPARTEMENTALE D'APPUI DU SDIS DES VOSGES

Le dispositif des réserves communales de sécurité civile n'a pas rencontré de succès dans le département des Vosges (on évoque entre aucune et une ou deux tentatives de création d'une telle réserve). Face à cette situation, le SDIS a engagé une réflexion débouchant :

- d'abord, en 2010, par la mise sur pied de l'Equipe de soutien du DSIS et de l'UDSP, formée d'ancien sapeurs-pompiers volontaires ou professionnels, souhaitant apporter bénévolement leurs concours aux activités logistiques du SDIS et à l'Union départementale ;
- ensuite, sur un projet de réserve départementale de sécurité civile, susceptible d'être mise à disposition des directeurs des opérations de secours (DOS) ; le projet est décrit par une fiche annexée au SDACR arrêté le 14 novembre 2013. L'extension de l'Equipe de soutien en réserve départementale est encourus, en 2016.

1 PRINCIPALES CARACTERISTIQUES

- Effectifs 2016 : 151 (anciens sapeurs-pompiers, jusqu'à 75 ans, ayant au moins dix ans d'activité de SP professionnels ou volontaires) ; objectifs déclinés en deux niveaux de rappel : 150 réservistes assidus et 250 « anciens » mobilisables à l'occasion ; la réserve est ouverte aux personnels administratifs et techniques du SDIS ;
- Gestion conjointe par le SDIS et l'UDSP (en particulier, l'assurance souscrite par l'UD, pour ses membres, couvre l'activité dans la réserve) ;
- Forme de l'engagement : information sur la réserve et inscription éventuelle au moment de la cessation d'activité ('signature du règlement intérieur) ; l'engagement peut être interrompu à tout moment ;
- Equipement : les questions d'équipement se règlent en liaison avec les centres ; il n'y a pas de matériel spécifique, à l'exception d'un lot d'une cinquantaine de tenues (pas de paquetage complet, mais des « chasubles »), les sapeurs-pompiers conservant toutefois certains effets, des insignes particuliers sont prévus pour la réserve ;
- Statut des réservistes : collaborateurs occasionnels du service public, bénévoles.

2 MISSIONS, ACTIVITES

- Missions définies autour de l'appui au service et aux personnes : appui à la population dans la perspective du « retour à la normale », appui aux familles de sapeurs-pompiers engagés opérationnellement, appui technique (lors de formations, pour des convoyages de véhicules, préparation d'épreuves sportives, appui logistique lors de grosses interventions, etc.), prolongation de l'action des services publics. L'aptitude physique est prise en considération pour l'attribution des missions, mais sans visite médicale obligatoire (sauf pour les permis de conduire spécifiques) ;
- Organisation de la mise à disposition d'une commune : projet de convention type entre le maire et l'UDSP ;
- Activité opérationnelle effective : en 2015, environ 1 200 heures de bénévolat en missions logistiques pour le SDIS ;
- Fonctionnement : règlement intérieur visant une délibération du CASDIS.

3 ENSEIGNEMENTS

Il s'agit d'une très intéressante expérience de mise en place d'une réserve expérimentée, à un échelon pertinent, autour de structures qui fonctionnent. Deux questions demeurent à approfondir : la répartition des attributions de gestion entre le SDIS et l'UD, et l'ouverture éventuelle à des bénévoles non issus du monde sapeur-pompier.

ANNEXE 15 : LES DIFFERENTES FORMES D'ENGAGEMENT VOLONTAIRE OU BENEVOLE POUR LE TRAITEMENT DES SITUATIONS DE CRISE

1 DISPOSITIFS EN VIGUEUR EN FRANCE

Dispositif et de référence	Public concerné	Organisme de rattachement et de gestion	Effectif actif réalisé	Régime financier et statutaire	Conditions d'accès	Contenu de l'activité	Durée de l'engagement	Observations
JSP - Jeunes sapeurs-pompiers Décret n° 2006-825 modifié, du 28 août 2000 Circulaire du 16 septembre 2005	11-18 ans	UDSP ou assoc. JSP	27 800	Bénévolat	Aptitude physique	Formation aux techniques, matériels et missions des SP (4 modules : 40, 50, 80 et 90 heures) Exercices Sport	4 ans (en général)	
SPV - Sapeurs-pompiers volontaires	16 à 60 ans	SDIS	193 750	216 € / mois (indemnité moyenne)	Aptitude physique	Formation initiale (140 h), formations spécifiques aux missions et formation continue Les SPV réalisent 67 % du temps d'intervention des SDIS, etc.	11,25 ans (moyenne nationale)	Prolongation d'activité possible jusqu'à 65 ans
Service civique en sécurité civile Loi n° 2010-241 du 10 mars 2010, et ses décrets,	16-25 ans	SDIS, associations, préfectures (SIDPC)	Environ 600 (dont 320 en SDIS)	467 à 573 €/mois (Etat) + 106 € /mois (organisme)	Sans conditions (ni aptitude, ni qualification)	Activité hebdomadaire d'au moins 24 heures Missions d'information/sensibilisation et participation au secours à personne (en SDIS, sous conditions et	6 à 12 mois	Expérimentation de service adapté aux missions des sapeurs-pompiers, avec formation

textes intégrés au code du service national Convention Intérieur-Agence du service civique, du 8 juillet 2015				d'accueil)		sans risques notables)		initiale de deux mois Objectif global de doublement en 2016
Réserves communales de sécurité civile.. Loi du 13 août 2004, arts. 30 et suivants ..et Comités communaux feux de forêts (CCF du Midi)	18 – 70 ans (et plus...)	Commune	Environ 14 000	En principe bénévolat	Sans conditions précises, mais avoir « <i>les capacités et les compétences</i> » liées aux missions		Variable Quelques années	Situation connue de façon imprécise
Associations de sécurité civile Loi de 1901 Statuts particuliers Loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile (arts. 2 et 35 et suivants) Circulaire du 12 mai 2006	18–70 ans (et plus...)	Association	60 000 (opérationnels)	En principe bénévolat (défraiement éventuel)	Adhésion ou inscription à l'association	Formation spécialisée très fréquente (secourisme ou techniques particulières liées aux opérations de sauvetage) Tenue de postes de secours, opérations d'appui aux populations, participations aux opérations conduites par les pouvoirs publics	Très variable	Un mouvement comptant au total de l'ordre de 200 000 personnes Effectifs pouvant être augmentés des adhérents actifs d'associations humanitaires, médicales, etc. dont l'engagement est proche
Réserve sanitaire –	Professionnels de	Direction Générale de	2 500 actifs, 10 641	Volontaires	18 ans et professionnel	Renfort aux autorités sanitaires en cas de	Pas de données	

ANSP articles L3132-1 et suivants du code de la santé publique	santé (en activité, retraités, étudiants)	la Santé	inscrits	rémunérés (maintien du salaire ou barème de 750 €j à 100 €j pour les libéraux)	s de santé	situation sanitaire exceptionnelle		
--	---	----------	----------	--	------------	------------------------------------	--	--

Dispositifs expérimentaux

Dispositif et de référence	Public concerné	Organisme de rattachement et de gestion	Effectif réalisé	Régime financier et statutaire	Conditions d'accès	Contenu de l'activité	Durée de l'engagement	Observations
Cadets de la sécurité civile Convention Intérieur – Education, du 18 juin 2015	Elèves, de la 6 ^{ème} à la seconde	Collège ou lycée	Environ 150	Bénévolat	Choix de l'option lorsqu'elle est proposée par l'établissement	Enseignement en option défini localement ; heures d'initiation à la sécurité civile	Sur une ou deux années scolaires (par exemple, 3 heures tous les 15 jours)	Expérimental Objectif de développement : au moins une section par département
Force départementale d'appui du SDIS	Retraités du SDIS	SDIS et UDSP	Environ 150	Bénévolat	Adhésion <i>via</i> l'UDSP	Missions logistiques au profit du SDIS, voire des communes		Expérimental Mis en œuvre par le SDIS des Vosges