

Le Bénévolat de Sécurité Civile : Bilan et plan d'action

Rapport de l'inspection générale de l'administration - janvier 2012

Synthèse réalisée par Henri de Choudens, Président de l'IRMa

Un rapport de l'inspection générale de l'administration a été réalisé suite à une mission confiée par le Ministère de l'Intérieur (janvier 2012). Cette mission avait pour but de réaliser une analyse de la situation du « Bénévolat de Sécurité Civile » avec l'objectif de mieux connaître ce mouvement et de proposer des mesures d'encouragement à l'engagement bénévole.

Etat des lieux

Les effectifs du bénévolat de sécurité civile s'élèvent à 200 000 adhérents avec un noyau formé, actif et mobilisable d'environ 70 000 personnes. Cette activité est principalement tournée vers la formation au secourisme et aux dispositifs prévisionnels de secours. En 2010, l'engagement opérationnel des bénévoles (hors formation au secourisme) a représenté environ 3 millions d'heures soit une valorisation estimée à 80 millions d'Euros.

L'investissement en matériel est de l'ordre de 200 millions d'Euros.

Les associations de bénévoles sont présentes sur l'ensemble du territoire et sont principalement constituées, pour les plus importantes, par la Croix Rouge, la Fédération nationale de protection Civile, le Secours Catholique, la Fédération Française des secouristes ...

Trois composantes constituent le mouvement des bénévoles de sécurité civile :

- les associations agréées de Sécurité Civile (800 associations avec un millier d'implantations géographiques)
- le bénévolat « feux de forêt » (zone Sud : 411 comités communaux feux de

forêt, 11 575 bénévoles. Associations syndicales autorisées de défense des forêts contre l'incendie de la Région Aquitaine : 241 associations, 2 500 bénévoles)

- les réserves communales de sécurité civile (en 2009, 245 réserves recensées comprenant 2 109 réservistes)

Forces et vulnérabilité de ce mouvement associatif

- Fort dynamisme avec un noyau de bénévoles actifs et mobilisables, important et stable malgré une baisse des adhérents.
- Motivation fondamentalement altruiste avec le goût de l'action.
- Difficultés à recruter et fidéliser les jeunes adhérents.

- Gouvernance fragile voire déficiente, menace d'une évolution non maîtrisée et risques de dérives mercantiles.
- Manque de connaissance et de reconnaissance de la part de la puissance publique.
- Manque de cohérence du dispositif réglementaire et manque d'une doctrine d'emploi satisfaisante.

Propositions

Quatre orientations :

- confirmer la place des bénévoles dans la sécurité civile,
- recréer les conditions d'un dialogue serein pour les associations entre elles et avec les pouvoirs publics,
- refondre l'agrément de sécurité civile,
- reconnaître, valoriser et soutenir l'engagement bénévole de sécurité civile.

Télécharger le rapport complet :

Site du Ministère de l'Intérieur : www.interieur.gouv.fr dans la rubrique publications / rapports de l'IGA / sécurité civile
Le rapport a été mis en ligne le 4 octobre 2012.



Une équipe de bénévoles en intervention
© La Seyne sur Mer

Les réserves communales de sécurité civile (RCSC)

Marie-Danièle Rino, Chargée des "associations agréées de sécurité civile", Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, Direction des sapeurs-pompiers, Sous-direction des services d'incendie et des acteurs du secours, Bureau de l'administration, des finances, du pilotage de la performance, Ministère de l'Intérieur.

Depuis la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, les communes ont la possibilité de créer une réserve communale de sécurité civile (RCSC), composée de citoyens bénévoles. Elles constituent un nouvel outil de mobilisation civile, ayant vocation à apporter un soutien et une assistance aux populations. Ces réserves communales de sécurité civile ont pour objet, « sous l'autorité du maire, d'appuyer les services concourant à la sécurité civile en cas d'événements excédant leurs moyens habituels ou dans des situations particulières. À cet effet, 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 » (article 30 de la loi de modernisation de la sécurité civile), permettant ainsi aux communes de mettre

en place une organisation préventive. La circulaire d'application du 12 août 2005 précise les modalités de mise en œuvre de RCSC par les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre : création, organisation, conditions d'engagement, statuts, droits et obligations des réservistes, et l'intervention de la RCSC hors des limites de la commune.

La mise en œuvre de la réserve communale de sécurité civile

La création d'une RCSC est libre et placée sous la seule autorité de police du maire. Elle doit répondre, selon la volonté du Conseil municipal qui la crée par délibération, aux besoins de la commune. Elle

pourra être ainsi chargée de tout ou partie des missions énumérées à l'article L. 724-1 du code de la sécurité intérieure (CSI). A aucun moment elle ne doit se substituer ou concurrencer les services publics de secours et d'urgence ou les associations de sécurité civile, caritatives, humanitaires ou d'entraide. Un arrêté municipal fixe ensuite les modalités de son organisation et de son fonctionnement. Elle est prise en charge financièrement par la commune. Sauf mission particulière confiée par la commune, la création d'un RCSC ne supposera en règle générale ni matériel lourd, ni équipement particulier, ni tenue spécifique. Sa gestion peut être confiée, par voie de convention, au SDIS ou à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (art L.724-2 du CSI). Pour son fonctionnement, la réserve communale étant constituée par des bénévoles, le maire peut faire appel à des citoyens de tous âges et de tous métiers ayant les capacités et les compétences correspondant aux missions dévolues à la RCSC. Il n'existe pas de critère particulier de recrutement, d'âge ou d'aptitude physique. La loi prévoit un contrat d'engagement, qui n'est pas un contrat de travail, entre le réserviste et l'autorité communale (L.724-4 du CSI) qui établit clairement la situation de collaborateur occasionnel du service public du bénévole.

L'encadrement des bénévoles des réserves



© La Seyne sur Mer

Contexte réglementaire

Ces dispositions sont désormais codifiées aux articles L. 724-1 à L. 724-14 du code de la sécurité intérieure :

- La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a institué les réserves communales de sécurité civile (articles 30 à 33), et
- La loi n°2008-67 du 21 janvier 2008 ratifiant l'ordonnance n°2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative) ;
- Circulaire n° NOR INTE0500080C du 12 août 2005 relative aux réserves communales de sécurité civile ;
- Loi n° 2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure.

communales de sécurité civile, lors des actions de soutien aux populations sinistrées, peut être confié par voie de convention à une association agréée de sécurité civile pour des missions de type C. Les modalités de mise en œuvre d'une réserve communale de sécurité civile créée dans une commune ayant obligation de réaliser un plan communal de sauvegarde (PCS) sont précisées dans ce plan. (Nota bene : la réalisation d'un PCS est de la compétence de la commune concernée).

Missions de la réserve de sécurité civile

Les missions de la réserve communale

peuvent notamment consister à :

- contribuer à l'élaboration, l'actualisation et la mise en œuvre du plan communal de sauvegarde,
- veiller à l'information et à la préparation de la population,
- participer aux actions de prévention des risques menées par la commune,
- prendre en charge l'assistance matérielle aux personnes sinistrées et les aider dans leurs démarches administratives.

Dans le cadre de ses missions, la RCSC peut intervenir au-delà du périmètre de la commune. C'est le cas notamment lorsque celle-ci est organisée et gérée administrativement en intercommunalité. Elle demeure alors sous l'autorité d'emploi du maire de chaque commune, au titre de ses

pouvoirs de police. **En 2012, on dénombre 245 réserves en activité et 305 en projet.**

Enfin, dernièrement, la loi n°2011-892 du 28 juillet 2011 tendant à faciliter l'utilisation des réserves militaires et civiles en cas de crise majeure a intégré dans le dispositif de réserve de sécurité nationale, les réserves communales de sécurité civile. Ce nouveau dispositif a pour objet, en cas de survenance d'une crise majeure dont l'ampleur mettrait en péril la continuité de l'action de l'Etat, de permettre au Premier ministre de recourir aux différentes structures composant la réserve de sécurité nationale (réserve militaire, de la police nationale, sanitaire, pénitentiaire et de sécurité civile). ■ ■ ■

Réserves Communales, l'exemple américain des CERT

Jean-Daniel SCHELL, Consultant en Gestion de Risques et Communication Institutionnelle



Les Réserves Communales de Sécurité Civile sont une solution française relativement récente. Ce concept de réserve citoyenne existe également dans d'autres pays et particulièrement aux Etats-Unis sous le vocable de CERT (Community Emergency Response Team) qui peut se traduire par « Equipe communautaire d'intervention d'urgence » exclusivement composée de citoyens bénévoles. A l'origine, les pompiers de Los Angeles, tirant parti de diverses expériences consécutives à des tremblements de terre, ont décidé en 1985 de mettre en place une formation pour les habitants proposant spontanément leurs services lors de tels accidents afin que ces bénévoles apprennent les règles de base lors d'interventions et ne gênent pas l'action des sauveteurs. En 1993, la FEMA (Federal Emergency Management Agency – Agence fédérale de gestion de l'urgence) décide de subventionner la mise en place de programmes de formation de CERT pour l'ensemble des Etats-Unis. Ce programme de formation est actuellement disponible dans les 50 États, le District de Columbia, Porto Rico et les Îles Mariannes du Nord. L'objectif du programme CERT est d'éduquer les bénévoles à la préparation aux catastrophes, aux risques qui peuvent influencer sur leur territoire et à les former en compétences de base en cas de catastrophe tels que la sécurité incendie, la recherche et le sauvetage, l'organisation d'une équipe CERT et les premiers secours. A l'issue de la formation théorique et pratique (délivrée gratuitement), les membres du CERT peuvent aider leurs concitoyens dans leur quartier ou sur leur lieu de travail, à la suite d'un événement, lorsque les intervenants professionnels ne sont pas immédiatement disponibles. Les membres des CERT sont également encouragés à soutenir les organismes intervention d'urgence en prenant un rôle plus actif dans les projets de préparation aux urgences dans leur communauté. Lors de leur activation, les membres des CERT sont employés comme fonctionnaires temporaires de l'administration à titre bénévole. Dans certains Etats, les membres des CERT sont admissibles à l'indemnisation des travailleurs pour des blessures subies lors des interventions.

La particularité du système américain est qu'un CERT peut être constitué aussi bien au niveau d'un Etat que d'un comté, d'une ville, d'une municipalité ou d'un campus universitaire voire d'un collège. Cette souplesse entraîne cependant un certain manque de rigueur puisque les différents CERT sont rarement coordonnés entre eux. A

l'échelle des Etats-Unis on compte environ 2 300 programmes de formation par an. Près de 3 300 CERT sont actuellement recensés. On estime le nombre de bénévoles actifs, revêtus de leur chasuble verte et de leur casque de chantier vert siglé CERT, entre 280 000 et 320 000 membres. Les trois Etats les plus en pointe sont la Californie avec 338 CERT, le New Jersey avec 177 CERT et le Connecticut avec 120 CERT. Le programme de base des CERT se compose de neuf modules totalisant 17,5 h de cours et 2,5 h de validation selon le schéma suivant : **Module 1 : préparation aux catastrophes** (2,5 h). **Module 2 : La sécurité incendie** (2,5 h). **Module 3 : Secourisme partie 1** (2,5 h). **Module 4 : Secourisme partie 2** (2,5 h). **Module 5 : Recherche et opérations de sauvetage** (2,5 h). **Module 6 : CERT Organisation** (1,5 h). **Module 7 : psychologie des désastres** (1 h). **Module 8 : le terrorisme et le CERT** (2,5 h). **Module 9 : Examen du cours et exercice de simulation en cas de catastrophe** (2,5 h).

Lorsqu'ils ne sont pas engagés en réponse aux catastrophes, les CERT peuvent :

- donner les premiers soins, assurer le contrôle des foules ou d'autres services lors d'événements communautaires,
- tenir des réunions de planification, de formation ou de recrutement,
- mener ou participer à des exercices d'intervention,
- récolter des fonds pour l'équipement d'intervention d'urgence dans leur communauté.

Comme on peut le constater à la lecture de cette brève présentation, une très grande liberté d'action est octroyée aux CERT y compris pour des missions de secours d'urgence et de lutte contre les incendies, choses impensables en France. Le maître mot aux Etats-Unis étant de faire primer la rapidité et l'efficacité même si cela doit empiéter sur les prérogatives des intervenants professionnels. L'idée de base, développée depuis une vingtaine d'années maintenant, est d'utiliser les équipes des CERT pour effectuer un grand nombre de tâches nécessaires en cas d'urgence car cela libère les intervenants professionnels hautement qualifiés pour des tâches plus techniques.

Un article mis en ligne le 31 mai 2013 sur le site internet de l'IRMA dans la rubrique actualité complète cette présentation des CERT (Community Emergency Response Team) (structure américaine équivalente aux réserves communales de sécurité civile).