



Le Conseil National
de
La Protection Civile

TRAVAUX COMMISSIONS cycle 2022- 2025 (18 octobre 2024)

Avertissement : Les rapports des travaux de commissions du cycle 2020-2022 sont accessibles sur le site <http://lecnpc.fr>

RAPPORT DE LA 5° COMMISSION : « Soutien aux populations » Président Karim TERNATI

1) Rappel du mandat confié à la 5° Commission :

- GT AASC et sauvegarde communale :

Participation : Président : Karim TERNATI - Rapporteur : Joël PRIEUR - Membres : Alain CHEVALLIER (GNASPP) François- Bernard HELDT (ICSI)– Florent VALLEE (CRF) - François GIANNOCARO et/ou Guilhem DUPUIS (IRMA)- Patrick HERTGEN (FNSPF)- DUNGLAS Julien (UNPC) - Bernard DELEPLANQUE (GMF) -- Christian AMIET (Secours Catho) – Marika ROMAN et François VERNOUX (collège des experts)

Dans la poursuite des travaux antérieurs du cycle 2021-2023, le mandat de la 5° commission a consisté à assurer le suivi et la mise en œuvre du Guide de l'offre associative de sécurité civile (avec le soutien de l'Association des maires de France) et téléchargeable sur le site <http://lecnpc.fr> . Par la suite, le CNPC a apporté une attention particulière à l'expérience conduite dans le 76 de mise en synergie des acteurs locaux de sécurité civile (SDIS – FNSPF - AASC- etc..). De ce fait, la réflexion de la 5° commission s'est orientée en 2022 vers la

thématique suivante, qui a justifiée 4 réunions du groupe de travail réparties sur le cycle 2022-2024 :

« En partant de l'expérience se déroulant dans le 76 et le 83, étudier les complémentarités existantes entre les AASC et les réserves communales, et toutes autres formes de réserve citoyenne ».

La 5° commission dresse ci-dessous le bilan de ses travaux sur le sujet des réserves communales et fait part de l'impossibilité d'aller plus loin sur cette thématique en l'absence de réponse des pouvoirs publics.

RESUME (à revoir)

Fidèle à l'intérêt qu'elle porte à la mise en synergie des différents acteurs du secours, la 5° commission du CNPC a été attirée par l'initiative prise par le SDSIS du 76, visant à renforcer les rapports entre les principaux acteurs du domaine de la sécurité civile. Cet accord se distingue d'une simple déclaration d'intention dans la mesure où il prévoit des mesures concrètes (mutualisation de moyens, locaux mis gratuitement à disposition etc..) favorisant la mise en synergie de ces acteurs. Le CNPC a pris acte de la bonne volonté réciproque qui a entouré la signature le 19 octobre 2022 d'une convention associant le préfet de la Seine -Maritime, le SDIS 76 et, fait rare, de toutes les AASC locales disposant de l'agrément national de sécurité civile. Cette expérience doit encore être améliorée, mais elle pourrait servir de base à des réflexions plus approfondies permettant de déboucher sur un guide des bonnes pratiques en matière de coopération interservices et de concentration des efforts autour des risques émergents.

Cependant, l'étude plus approfondie du CNPC a fait apparaître un flou entourant la composante des « réserves communales de sécurité civile » (RCSC) de la Seine maritime. En effet, même s'il ne figure pas dans la convention du 19 octobre 2022, l'acteur RCSC apparaît partout en filigrane non pas sous son aspect réglementaire tel que prévu par la loi (et donc hors de compétence du CNPC), mais plutôt sous l'angle de son expression associative, a fortiori lorsque celle-ci se prévaut d'une dimension nationale (et qui rentre dans l'objet du CNPC). La 5° commission a relevé un certain nombre de faits et de pratiques, mais surtout un foisonnement d'associations départementales, régionales, nationalesqui interpellent le conseil car de nature à entretenir le flou sur la frontière entre « secours » (AASC) et « sauvegarde » (RCSC). Sur le terrain, nul ne se plaint de la coexistence de ces nouvelles associations, mais, ces dernières, fonctionnant en dehors du cadre réglementaire des agréments de SC, et alimentées essentiellement par l'argent public, découragent un mouvement associatif de sécurité civile déjà très dispersé et fragilisé, ce qui appelle à des éclaircissements de la part de notre tutelle (DGSC GC).

Tel est l'objet de ce rapport.

2) Le cadre réglementaire des réserves communales¹ :

Depuis la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, chaque commune est encouragée à constituer une réserve communale de sécurité civile (RCSC) sous l'autorité du maire. Toutes les informations nécessaires à la mise en œuvre d'un tel mécanisme sont précisées dans une circulaire du 12 août 2005 diffusée par le Ministère de l'Intérieur.

Actuellement, et sur un total de 12 000 communes² concernées par un Plan communal de sauvegarde, on estime à un peu plus de 600 le nombre³ de Réserves communales mises en place depuis la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004.

2.1 Les réservistes :

Tous les citoyens d'une commune ont la possibilité de se porter volontaires afin de participer à la sécurité civile de leur ville. Des conditions peuvent cependant être décidées au cas par cas par les maires, mais il n'y a pas de réglementation nationale particulière pour se porter bénévole. Cette démarche de volontariat est basée sur un contrat entre le citoyen et le maire, d'une durée comprise entre 1 et 5 ans, renouvelable. Les missions du bénévole ne doivent pas dépasser 15 jours par an et 24 heures par semaine.

Il est possible que certains maires indemnisent leurs bénévoles mais la base reste le bénévolat. Lorsqu'un bénévole salarié est mobilisé sur une journée de travail, la mairie doit passer un accord avec son patron et convenir d'une compensation financière.

2.2 L'engagement de la commune :

Les bénévoles doivent être équipés par la mairie pour faire face aux risques dès qu'ils sont susceptibles d'agir sur le terrain. Il est important que les réservistes communaux soient reconnaissables (tenues, EPI etc..) pour que la population, mais aussi les services de secours, puissent s'y référer de manière rapide dans les situations d'urgence.

Les bénévoles sont considérés comme des collaborateurs occasionnels du service public. Toutefois, et lorsqu'ils sont engagés sur une mission, la mairie doit disposer d'un contrat d'assurance permettant la prise en compte de la réserve communale de sécurité civile et la couverture des bénévoles en cas d'accident.

¹ Source Haut Comité Français de Résilience Nationale : [La réserve communale de sécurité civile – Label Résilience France Collectivités \(label-resilience-france-collectivites.fr\)](http://La%20r%C3%A9serve%20communale%20de%20s%C3%A9curit%C3%A9%20civile%20-%20Label%20R%C3%A9silience%20France%20Collectivit%C3%A9s%20(label-resilience-france-collectivites.fr))

² Chiffre doublé depuis la promulgation de la loi Matras en 2019.

³ Source Gal François Vernoux- Expert CNPC 5^e Commission - Selon le quotidien La voix du Nord, 600 réserves communales et intercommunales de sécurité civile (RCSC) existaient en France en 2019. [Attentats, inondations... L'essor des réserves communales de sécurité civile - La Voix du Nord](http://Attentats.inondations...%20L%27essor%20des%20r%C3%A9serves%20communales%20de%20s%C3%A9curit%C3%A9%20civile%20-%20La%20Voix%20du%20Nord)

2.3 Les objectifs d'une réserve communale de sécurité civile :

L'objectif premier des RCSC est d'entretenir de manière permanente et localement un groupe de bénévoles disponibles lors de sinistres, afin d'aider les agents municipaux dans le soutien et l'assistance à la population. Cela concerne les catastrophes naturelles mais aussi les accidents industriels, voire les pandémies. Cette réserve ne doit pas constituer une gêne pour les services de secours (SDIS) lors des interventions. Leur mission consiste à gérer des tâches plutôt simples afin de soulager ces services⁴. Cette réserve ne doit pas non plus empiéter sur les missions des associations civiles (Croix Rouge, FNPC etc...) qui agissent déjà sur le terrain en cas d'événement majeur.

2.4 Les missions :

Les bénévoles impliqués dans la réserve communale de sécurité civile assurent des missions avant, pendant et après les catastrophes. En ce qui concerne les missions précédant le sinistre, il est demandé aux réservistes, qui vivent dans la population, de sensibiliser les citoyens et d'améliorer leur culture du risque. L'objectif est de d'enseigner aux citoyens les bonnes pratiques afin qu'ils réagissent au mieux lors d'une crise en se référant dans toute la mesure du possible au Plan communal de sauvegarde, document imposé à certaines communes par la même loi du 13 août 2004. Cette sensibilisation peut être réalisée dans la rue, au sein des différents quartiers, dans les écoles, et en tous lieux où les citoyens pourront adopter les bons gestes et acquérir les bons réflexes, et ce dès le plus jeune âge.

Pendant le sinistre même, les bénévoles peuvent gérer l'alerte et l'évacuation et à l'hébergement des populations déplacées, aider à la protection des biens inondables, à l'accueil des sinistrés, au recensement des personnes sinistrées, à l'aide à l'organisation du ravitaillement, aux collectes, tris et distributions etc...

Après la phase paroxystique de l'évènement, les bénévoles des RCSC aident aux opérations de retour à l'habitabilité, au nettoyage et la remise en état des locaux et des voiries. Ils sont également présents pour aider les sinistrés dans leurs démarches administratives.

De manière transverse, les réservistes peuvent réaliser un suivi des personnes vulnérables, que ce soient des personnes âgées⁵, en situation de handicap ou isolées. De la même manière, ils peuvent assurer sur leur commune une veille sur l'état des hydrants, des digues, des massifs forestiers, des cours d'eau ainsi que les sites stratégiques⁶.

⁴ Cf « *Sauvegarde communale : des inondations aux pandémies, se préparer et faire face* » François Vernoux - Territorial éditions: 07/12/2020

⁵ Exemple : exploitation des fichiers CHALEX lors des épisodes caniculaires.

⁶ Cf Manuel sur l'emploi des RC de la Fédération nationale des réserves communales <http://www.securite-civile.fr/FR/>

2.5 Les coûts :

Les coûts de la réserve communale sont supportés par les mairies ou les intercommunalités. Ce coût est donc variable selon la volonté des élus, mais on estime qu'une mairie doit compter entre 20 et 150 € par an⁷ et par bénévole. Tout dépend de l'équipement et des formations fournis, de l'existence ou non d'indemnités compensatrices, ainsi que des supports de communication choisis.

Il est possible que dans le cadre de certaines actions, la mairie fasse appel à des subventions⁸, émanant d'autres collectivités territoriales, de l'Etat ou parfois même de l'Union européenne (et donc d'argent public). Cependant, le ministère de l'Intérieur rappelle dans la circulaire du 12 août 2005 que la réserve communale de sécurité civile n'a pas pour objectif d'alourdir les charges de la commune.

2.6 Comités feux de forêts et réserves communales :

Apparus simultanément en 2004, les Plans Communaux de Sauvegarde (PCS) et les bénévoles de la réserve communale de sécurité civile (RCSC) forment l'ossature de la réponse locale aux risques. Il est à noter cependant que certaines communes disposaient déjà, et préalablement, d'une autre catégorie de citoyens engagés pour les risques majeurs, en particulier les feux de forêts. Depuis 2004, la loi de modernisation de la sécurité civile intègre les comités communaux de feux de forêt (CCF) au dispositif légal, et les réserves communales ont de vocation à se fondre dans un même et unique ensemble placé sous l'autorité du maire.

Se pose néanmoins la question de l'emploi des bénévoles des RCSC (et des équipes CCFF) dans un autre champ que l'objet social pour lequel ils ont été créés, c'est-à-dire de leur intervention dans une zone géographique éloignée. Cette pratique, qui tend à se répandre fortement au cours des dernières années, appelle à des éclaircissements dans la mesure où ces bénévoles communaux retrouvent sur le terrain les autres bénévoles des AASC. Ces cas de projection des RCSC loin de leurs territoires ne posent pas de problèmes particuliers sur le terrain, mais les responsables des associations agréées manifestent leur surprise et leur incompréhension au regard des différences de traitement juridique et financier qui entourent le fonctionnement des deux catégories d'acteurs, dès lors que les organismes associatifs issus des réserves communales passent de la mission de sauvegarde (compétence des RCSC) à celle des secours (compétence des AASC).

⁷ Source : Centre Européen de Prévention du Risque Inondation (CEPRI),

⁸ Les subventions peuvent par exemple correspondre au Programme d'Actions de Prévention des Inondations (PAPI). Pour en bénéficier il faut proposer un projet qui est ensuite étudié et subventionné

2.7 La projection des Réserves communales en dehors du territoire de la commune⁹ :

Le champ d'action de la réserve communale est celui des compétences municipales et du territoire communal. Seuls des événements catastrophiques peuvent justifier une action hors des limites communales en application du principe de solidarité. Dans cette éventualité, les bénévoles restent sous la responsabilité du maire de départ et l'engagement des réserves communales hors territoire communal est soumis à une triple condition :

- qu'une demande expresse ait été formulée par le directeur des opérations de secours de la zone sinistrée (maire ou préfet) ;
- que la décision d'engagement soit prise par l'autorité de la commune venant en renfort ;
- qu'un accord préalable soit pris pour la répartition des charges financières et la question des assurances.

Si ces conditions venaient à ne pas pouvoir être réunies et documentées, notamment en raison de l'urgence de déclenchement d'une intervention ou d'une projection, se pose la question de la protection juridique des différents intervenants.

3)Le hiatus avec les AASC : Les Réserves communales sont définies par la loi et existent depuis un quart de siècle maintenant. Même si leur nombre reste limité et peut être en dessous des ambitions affichées de la loi de 2004, les élus se réjouissent aujourd'hui de pouvoir disposer d'une palette étoffée et variée d'acteurs du secours (AASC) et de sauvegarde (RCSC), surtout lorsqu'ils connaissent les rapports de complémentarité¹⁰ à mettre en place entre ces deux catégories. Plus préoccupante est en revanche la déclinaison associative que revêtent aujourd'hui les réserves communales, et la prolifération des associations départementales, interdépartementales et, depuis quelques années, nationales qui se prévalent d'une représentativité dans ce domaine, car elles placent les AASC dans un rapport d'inégalité qui sera développé ci-dessous.

- 3.1 : la prolifération des associations départementales se prévalant d'une représentativité du dispositif légal des RC :

A l'origine, les RCSC ne sont pas des associations car elles relèvent plutôt des services communaux. Dans leur forme associatives (loi 1901), le CNPC recense à ce jour (liste non exhaustive) au moins une douzaine d'associations départementales ou interdépartementales se prévalant des réserves communales, avec une concentration dans le sud-est (incluant les

⁹ Circulaire du 12 août 2005.

¹⁰ Cf Guide à l'attention des collectivités territoriales : « Sauvegarde des populations : connaître l'offre associative ». Document CNPC, en collaboration avec l'AMF – septembre 2022 (téléchargeable sur le site lecnpc.fr)

CCF) et dans la région normande (dont le 76 est l'épicentre). Au niveau national, se présentent essentiellement la Fédération Nationale des Réserves Communales¹¹ et le Centre National des Réserves communales¹², le seul à avoir un site internet documenté (sans parler de l'Observatoire National de Défense et de Protection Civile...). Après avoir recherché le contact avec ces associations, le CNPC a renoncé avec eux à exercer son objectif statutaire de mise en synergie de l'offre associative au regard des rapports de rivalités constatés entre leurs responsables et de l'existence d'organismes auto proclamés comme représentatifs du niveau national qui ne sont, en fait, que le résultat de diverses dissidences.

- 3.2 : la question de l'agrément et du droit :

Aucun de ces organismes, quel qu'en soit le niveau, ne dispose d'un quelconque agrément réglementaire tel que le prévoit l'arrêté¹³ sur l'agrément des associations de sécurité civile ou le label¹⁴ national de sécurité civile. Ne subissant aucunement les contraintes fixées par les règlements, n'étant pas soumis aux éventuels contrôles des inspections (IGA ou IGSC), ces organismes se trouvent dans une situation de totale liberté, alors qu'ils sont parfois l'objet des prodigalités des territorialités que les financent. Dans sa contribution écrite au Beauvau de la Sécurité civile, la Croix Rouge française, dénonce, dans des termes très mesurés, cette situation d'iniquité et souligne l'injustice de cette situation en écrivant¹⁵ « *Il semble enfin nécessaire de mieux cadrer les rôles et actions des réserves communales de sécurité civile qui sont des organes complémentaires aux viviers de bénévoles des AASC mais qui détiennent parfois une plus grande liberté d'action que les AASC alors que ces dernières sont titulaires d'agrément spécifiques* ».

- 3.3 La question du financement :

Toutes ces associations sont financées par des subventions publiques provenant de la sollicitude des élus locaux, mairies ou intercommunalités, avec lesquelles leurs responsables entretiennent des rapports étroits. Au-delà des coûts relativement modiques que peuvent revêtir l'entretien des bénévoles de la RCSC (cf ci-dessus), certaines RSC disposent de moyens considérables (cf les images du défilé des RSC de la Ciotat en annexe) . Quoiqu'il en soit, le financement à 100% des RCSC par les communes ou communautés de communes ne pose aucun problème aux AASC, qui les considèrent comme une extension des service municipaux. Les AASC s'interrogent toutefois lorsque les subventions communales ou l'argent public alimentent, directement ou non, un mouvement associatif mal identifié et foisonnant, se prévalant d'une représentativité des RCSC, et surtout non encadré, alors qu'elles fonctionnent selon un modèle économique d'autofinancement de plus en plus problématique¹⁶ et qui les fragilisent fortement.

¹¹ [Féd. Nat. des Réserves Communales de Sécurité Civile | Facebook](#)

¹² [CNRCS - Centre National des Réserves Communales de sécurité Civile](#)

¹³ Arrêté du 27 février 2017 relatif à l'agrément des associations de sécurité civile

¹⁴ Arrêté du 4 juillet 2017 portant création du label « sécurité civile française »

¹⁵ BEAUVAU DE LA SÉCURITÉ CIVILE - PASSER D'UNE LOGIQUE DE SOUTIEN À UNE LOGIQUE DE RÉSILIENCE DES POPULATIONS Contribution Croix-Rouge française - Septembre 2024

¹⁶ Cf article Secours Mag Septembre-Octobre 2019 « Les AASC au bord du précipice ».

3) Les moyens d'en sortir :

- 4.1 Améliorer les rapports entre RC et AASC en optimisant l'apport de ces dernières:

En règle générale, au niveau national et local, les AASC sont trop peu associées à la préparation de plans de crises et à la construction de la prise de décisions alors même qu'elles maillent l'ensemble du territoire français, qu'elles disposent des agréments, d'une expertise en la matière et d'équipes à même d'intervenir rapidement. Les plus grandes (Croix Rouge, Fédération nationale de Protection civile...) sont partenaires de l'Association des maires de France et des Présidents d'intercommunalités (AMF). Du côté des mairies et des intercommunalités, il existe de vraies attentes sur l'acculturation, la préparation et l'accompagnement des populations à la gestion des crises au niveau local. C'est pourquoi le CNPC avait publié en 2022, avec l'appui de l'Association des maires de France, un **Guide l'offre associative à l'attention des collectivités territoriales**¹⁷.

Toutefois, de nombreuses communes élaborent des plans communaux de sauvegarde en bilatéral¹⁸ avec les AASC locales. Dans certains cas, les municipalités, ou intercommunalités, n'hésitent pas à confier certaines missions de sauvegarde à une AASC. Ainsi, les villes de Toulon et de Hyères ont confié cette mission à la Fédération nationale de protection civile (FNPC) en la dotant de locaux et de matériels de qualité¹⁹ (véhicules, bureaux, hangar, lots d'hébergement d'urgence et autres).

Cette solution permet non seulement d'encadrer la réserve communale mais également, et en cas d'événement grave et inattendu, d'intégrer au dispositif de secours ou de sauvegarde les bénévoles spontanés, lesquels se chiffrent parfois en milliers. Non seulement les Mairies et les AASC sont seules à disposer de ce droit (les AASC en application de l'agrément de type C), mais elles sont aussi les seules à pouvoir pratiquement gérer, encadrer et engager cette ressource spécifique, certes bien disposée, mais peu compétente et qui peut parfois se révéler embarrassante si ce cas de figure n'a pas été préalablement pensé et organisé par les communes et les associations de SC.

- 4.2 : Canaliser et contrôler la déclinaison associative de réserves communales :

Au service de la collectivité nationale et de la défense globale, le CNPC fédère les partenaires nationaux publics et associatifs de la protection civile (associations de secours et d'assistance, associations spécialisées, groupements professionnels des métiers du secours et de protection etc..). Le foisonnement des associations loi 1901 se prévalant des dispositions légales relatives à l'existence des Réserves communales interpelle donc le CNPC dès l'article 1

¹⁷ Téléchargeable sur le site lecnpc.fr

¹⁸ Voir en multilatéral, à l'instar de la ville d'Antibes (source Marika Roman - Experte CNPC 5° Commission -)

¹⁹ Source Gal (2S) François Vernoux – Expert CNPC 5° Commission

de ses statuts²⁰. Le CNPC n'est pas opposé à un accueillir ce nouvel acteur dans sa forme associative, mais il demande à sa tutelle (la DGSC GC), de clarifier la situation en précisant le périmètre entre secours et sauvegarde de ces nouvelles associations. Dans l'hypothèse où ces dernières seraient confirmées sur le terrain du secours (avec agrément), le CNPC attend de sa tutelle qu'elle mette cette nouvelle composante en perspective avec les conditions réglementaires qu'elle impose déjà aux AASC. Dans tous les cas, il serait souhaitable que la puissance publique agisse rapidement afin de mettre fin à ce phénomène de prolifération non contrôlé des associations de RCSC, et, si possible, en le concentrant afin de dégager une représentativité de niveau national en jouant sur la politique des agréments de sécurité civile. A titre d'exemple, le Centre National des Réserves Communales (CNRC) qui revendique sur son site internet²¹ 26 délégations départementales, c'est-à-dire au-delà du seuil réglementaire pour briguer l'agrément national de sécurité civile, pourrait constituer une bonne piste (nonobstant les problèmes de gouvernance qui semblent encore agiter et déchirer le mouvement associatif se revendiquant des RCSC).

Il restera ensuite au CNPC à trouver les voies pour une meilleure coopération inter associative et une optimisation de l'offre associative au prix d'une dispersion supplémentaire (et désolante) de cette dernière, en invitant les élus et les responsables locaux des AASC à appliquer les principes et le catalogue des bonnes pratiques du Guide l'offre associative élaboré il y a deux ans avec le soutien de l'Association des maires de France.

Joël PRIEUR, rapporteur.

²⁰ ARTICLE 1 Le Conseil National de la Protection Civile (CNPC) a pour but d'établir à l'échelon le plus élevé, d'une part, une coordination permanente entre ses membres et, d'autre part, une liaison avec les diverses autorités concernées et ce, afin d'assurer le développement de la Protection Civile et d'aider à la mise en œuvre des divers moyens concourant à la sauvegarde de la population

²¹ [CNRCSC – Centre National des Réserves Communales de sécurité Civile](#)

ANNEXES



Page officielle de la Fédération Nationale des Réserves Communales de Sécurité Civile



Page · [Organisme communautaire](#)



reserves-communales.blogspot.fr



securite-civile.fr

Remise des galons de la réserve communale de sécurité civile

2306/21

Depuis 2010, la ville de Nice a mis en place sa Réserve Communale de Sécurité Civile. Composée de volontaires, elle a pour vocation d'apporter un soutien et une assistance à la population et a été particulièrement active et précieuse lors des dernières intempéries d'octobre 2020.



L'INDÉPENDANT

Inondations dans le Pas-de-Calais : des bénévoles catalans au soutien des sinistrés



Les bénévoles des réserves communales de sécurité civile des Pyrénées-Orientales vont apporter leur soutien aux sinistrés du Pas-de-Calais. MAXPPP - COURBE

actuEssonne

Inondations dans le Pas-de-Calais : 25 réservistes de 4 communes essonniennes partis en renfort

Ce lundi 13 novembre, 25 réservistes des réserves communales des communes de Dannemois, Saintry-sur-Seine, Yerres et Viry-Chatillon, sont partis en renfort dans le Pas-de-Calais.



25 réservistes essonniers, provenant des villes de Dannemois, Saintry-sur-Seine, Yerres et Viry-Chatillon, pour deux d'entre eux, sont partis ce lundi 13 novembre 2023 pour le Nord Pas-de-Calais, afin de pouvoir apporter leur aide durant cinq jours sur place. (©Mairie de Viry-Châtillon)
Par [Rédaction Essonne](#)