



Paris, le 8 février 2022

O B J E T : AG CNPC 23 février 2022 – Rapport de la 1° Commission « coordination des AASC »

P. JOINTES :

Annexe 1 : note du CNPC relative à l'agrément de Formation (remise au DGSC GC lors de la réunion du 28 février 2020).

Annexe 2 : lettre président CNPC au Ministre Intérieur (DGSC GC) du 6 mai 2021

Annexe 3 : extrait de l'avis au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances n° 3360 pour 2021 (Sécurité civile).

Annexe 4 : rapport IGA SAPPIN 2014 (extraits)

• **Mandat de la 1° sous-commission « coordination des AASC » :**

Avertissement : Compte-tenu de la faible implication de ses membres, le président de la 1° commission a pris la décision d'ajourner le mandat de la première sous-commission ("*secours et soutien aux populations*"). Il a également été amené à reporter après mars 2022 les travaux de la deuxième sous-commission ("*formation et secourisme*") en raison des modifications de calendrier apportées par la DGSC GC suite au retour négatif du Conseil d'Etat au projet de décret relatif à la formation au secourisme. Invitées à participer aux travaux de refondation de l'agrément de formation (lettre DGSC GC du 17/12/2020 adressée au président CNPC), les AASC du CNPC mesurent l'enjeu très important que revêtent ces travaux pour l'avenir du modèle économique qui soutient le mouvement associatif de sécurité civile et espèrent que l'analyse détaillée dans la note remise au DGSC GC par Michèle MERLI lors de la réunion du 28 février 2020 (cf annexe 1) sera suivie d'effets.

De ce fait, seuls demeuraient les objectifs fixés à la troisième sous-commission, dont le mandat est rappelé ci-dessous :

- 3° sous-commission "doctrine": *cette sous-commission poursuivra 2 objectifs. Il s'agirait, d'une part, de consolider (en particulier auprès du ministère de la Santé) la position obtenue par les AASC dans le dispositif général de lutte contre la pandémie en transformant les mesures dérogatoires accordées en 2020-2021 pour faire face à la crise de la Covid, et de la transformer en un ensemble doctrinal de mesures pérennes et structurelles. Dans la mesure du possible, il est demandé à la sous-commission d'inclure dans cette réflexion les pratiques antérieures (mal règlementées) de collaboration des AASC avec les instances de Santé (VPSP en garde SAMU, secouristes en renfort centres 15, coopération terrain CUMP / CAI etc...). Il s'agira d'autre part d'assurer le suivi du projet de loi MATRAS visant à consolider notre modèle de sécurité civile en agissant dans le sens d'une valorisation du bénévolat de SC et d'une meilleure reconnaissance des AASC.*

Participation : Alain RISSETTO (président et animateur) - Joël PRIEUR (rapporteur) – Jean Christophe ROUSSEL (FNPC) – Florent VALLEE et Philippe TESTA (CRF) – Stéphane VOISIN (FFSS) – Nathalie LEDOUSSAL (OMF) – Philippe JOULAIN (ANPS) – Patrick CHAVADA (ANIMS) - Jean Luc BUCCINO (UNASS) – Walter HENRY (Croix-Blanche)

RESUME

La 1^o commission du CNPC a orienté ses réflexions sur deux faits majeurs survenus au cours des deux dernières années : d'une part la loi MATRAS, et d'autre part le retour d'expérience (RETEX) de la crise du Covid. Ces deux événements, détaillés dans le présent rapport, interpellent en effet sur certaines questions qui reviennent de manière récurrente au CNPC, en particulier sur le rôle et la place des AASC dans la chaîne des secours. Ils augurent également d'une possible évolution du concept même de protection civile (thème qui fera l'objet d'une conférence à Secours Expo le 12 mars 2022).

La loi MATRAS, qui consacre un chapitre sur les AASC, constitue une reconnaissance légitime et bienvenue du « tiers secteur associatif », même si elle n'était pas destinée à ce dernier. Elle ouvre le champ à des possibilités nouvelles, en particulier dans l'intégration des AASC dans la couverture opérationnelle du SUAP et dans l'extension du catalogue des gestes secouristes, qui mobilisent toute l'attention, pour ne pas dire la vigilance, des responsables associatifs.

Tout en affirmant sa fidélité au cadre ministériel actuel (tutelle de la DGSC GC), le CNPC relaye toutefois le vécu et les attentes des AASC dans le domaine préhospitalier, sanitaire et social, et demande que le RETEX Covid fasse l'objet d'une véritable réflexion en interministériel (au moins avec le ministère de la Santé), afin de tirer les leçons de cette crise hors normes qui a amené les AASC à agir massivement bien au-delà des 4 missions types de sécurité civile. L'idée est désormais lancée d'une refondation du concept même de protection civile, dont le corpus juridique mis en place avec la loi de 2004 apparaît désormais trop contraint, étriqué, voire dépassé.

En conclusion, le CNPC fait siennes l'analyse et les recommandations du rapport Sappin de 2014, auquel il n'a jamais été donné suite, et dont les éléments demeurent plus que jamais d'actualité.

Méthodologie et revue des travaux

Méthodologie :

1. Loi MATRAS : compte-tenu du caractère d'urgence qui a entouré les travaux relatifs à la loi MATRAS, la 1^o commission n'a pas pu fonctionner sur le mode habituel des réunions par visioconférence planifiées. Averti tardivement de ce projet de loi peu avant son assemble générale du 29 avril 2021, le CNPC a paré au plus urgent par consultation directe avec les membres de la 1^o commission, en particulier la CRF (la FNPC restant fidèle à sa stratégie de dialogue bilatéral avec la puissance publique). Cela s'est traduit par la participation à une série de visioconférences organisées par la DGSC GC, et un échange soutenu de correspondances entre le président du CNPC, celui de la FNSPF et le Directeur de la DGSC GC.
2. RETEX crise COVID : ces travaux se sont déroulés sur deux réunions formelles, dont la portée a hélas été affaiblie par une moindre participation des membres de la Commission. Pour autant, les AASC (sauf 3) ont répondu aux appels du CNPC les invitant à fournir les bilans chiffrés (en heures de bénévolat / actions sur le terrain) pour 2020 et 2021. Le résultat cumulé de quelque 16 000 000 heures /an (sans compter l'apport très important du Secours Catholique) fait écho aux quelque 30 millions d'heures qu'affichaient les AASC en 2019, avant que la crise sanitaire ne les prive des activités de formation et de DPS.

3. Le modèle économique : bien que ne faisant pas partie formellement du mandat de la 1^o Commission, la bouée de sauvetage de 21 millions € lancée par l'Etat en 2021 pour le sauvetage du « tiers secteur associatif » devait figurer dans ce rapport. La 1^o Commission persiste à exprimer ses craintes sur cette question fondamentale, qui avait déjà fait l'objet d'une relation en 2019 par voie de presse, et livre ici quelques commentaires.

Revue des travaux :

- 1) **La loi MATRAS** : Les travaux préparatoires d'avril /mai 2021 ont donné lieu à plusieurs échanges épistolaires qui illustrent les positions souvent convergentes mais aussi différentes des acteurs du secours, à savoir :
 - Pour le CNPC (lettre du 6 mai adressée au président de la FNSPF/ lettre du 6 mai adressée au DGSC GC (cf annexe 2) / lettre du 18 mai adressée au Député Matras): dans ces lettres, élaborées en liaison avec les AASC adhérentes, le président du CNPC insistait sur l'importance du « tiers secteur associatif » (quelque 200 000 bénévoles / noyau dur de 70 000 acteurs formés, équipés et encadrés) et saluait la décision de faire apparaître cette composante des secours dans le texte d'une loi qui ne concernait au départ que les pompiers. Le président du CNPC soulignait les avancées notables dans le domaine de la reconnaissance du bénévolat de SC, mais regrettait que les AASC n'apparaissent pas plus explicitement comme la troisième famille de la sécurité civile (ce qui aurait mérité de figurer dans l'exposé des motifs de la proposition de loi). Soucieux de lutter contre la dispersion du mouvement associatif, le CNPC faisait part de son appui à la proposition de la FNPC visant à limiter la portée de cette loi aux seules AASC bénéficiant d'un agrément national de sécurité civile. Le CNPC enfin réaffirmait son attachement à l'intégration des AASC dans la chaîne de commandement, et le placement des AASC sous l'autorité du commandant des opérations de secours (respect de l'autorité du binôme DOS/COS).
 - Pour la FNPC : (lettre du 18 mai 2022 adressée aux parlementaires concernés par la PPL) : tout en reprenant les avis formulés par les AASC du CNPC en matière de reconnaissance du mouvement associatif et du bénévolat de SC en particulier, le président de la FNPC exprimait sa différence quant au positionnement des associations dans la chaîne du secours et proposait un élargissement du cadre de l'action en ouvrant sur la possibilité d'un conventionnement tripartite « SDIS/SAMU/AASC », et donc d'un rapprochement avec le ministère de la Santé. Cette position, qui a entraîné l'irritation de la DGSC GC, explique peut-être aussi une certaine prise de distance de la FNPC vis-à-vis du CNPC.

Votée le 25 novembre 2021, la loi MATRAS a donné lieu à un débat fertile au sein de la 1^o Commission. A particulièrement été étudié l'article relatif à la mise en place d'un numéro unique d'appel d'urgence dont l'expérimentation est prévue pour une période de deux ans, qui prévoit en effet la participation des AASC lorsqu'elles réalisent des missions pour le compte des services d'incendie et de secours. De même, la possibilité de conventionner avec les SDIS va permettre d'étendre l'activité opérationnelle de secours d'urgence à personne (SUAP) sur l'ensemble du territoire, et les AASC attendent avec intérêt les textes d'application avant d'exprimer tout jugement (les premières difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de conventions équilibrées et respectueuses entre SDIS/AASC pour l'intégration des VPSP associatifs dans la couverture SUAP appellent en effet à la prudence).

- Conclusion sur le thème de la loi MATRAS : cette loi constitue une réelle avancée pour les AASC, lesquelles ont su réagir rapidement et de manière appropriée à un projet de loi qui ne les concernait pas au départ. Les AASC, qui ont su unir leurs voix au sein du CNPC, ressortent confortées dans leur rôle et place dans la chaîne des secours, mais elles sont conscientes des défis qu'elles devront relever, tant dans le domaine de la formation à un secourisme (PSE) dont le niveau ne cesse de monter, que celui de leur possible intégration dans la couverture SUAP nationale. Elles attendent maintenant les textes d'application de la loi et réitèrent leur souhait d'être associées aux discussions au niveau de l'Etat.

2) : **le RETEX Covid** : Anticipant sur une possible sortie de crise en 2022, le CNPC reprend et promeut l'idée visant à mettre en place rapidement un véritable plan d'action et de communication, qui s'appuierait à la fois sur les avancées de la loi MATRAS et sur un RETEX national de la crise Covid, vu par les AASC. Ce plan d'action déboucherait sur une série d'événements jalonnant l'année 2022, comme un forum ad hoc, qui serait organisé par le CNPC, ou des communications d'envergure. Un accord a déjà été conclu avec le groupe Oxygène pour le salon Secours Expo du 10 au 13 mars, et pour un forum organisé avec la SFMC en juin. Des pourparlers avec la FNSPF sont en cours pour une contribution des AASC au congrès des SP qui aura lieu en octobre 2022 à Nancy. Il s'agit là en effet d'un plan ambitieux, qui a été validé par le CA du CNPC. La communication s'organise donc sur quelques informations capitales, qui sont en cours de recueil. Il s'agit :

- o De bilan chiffré (par AASC) du total d'heures de bénévolat¹ sur les 2 années de la crise Covid (2020 et 2021). En effet, ce résultat stratégique, convertible en « équivalent temps plein » (ETP) obtient un effet certain² auprès des élus comme des autorités administratives. A l'heure où est rédigé ce rapport, et selon les données transmises au secrétaire-général par les AASC adhérentes³, le bilan pour 2020 s'établit provisoirement à **15 166 685 heures de bénévolat** (3 AASC n'ont pas répondu) dont 3 millions d'heures sur le terrain et 18 000 interventions en véhicules de secours dans la période dite « paroxystique » comprise entre le mois de mars et le mois de mai 2020, au plus fort de la crise du Covid et des mesures les plus sévères de confinement⁴.
- o Une revue détaillée des missions sanitaires diverses assurées en application de la circulaire interministérielle⁵ d'octobre 2020 relative à l'emploi des AASC dans le cadre de la crise Covid (cf aussi le n° spécial Secours Mag RETEX Covid de juin 2021). Cette revue met en lumière les liens qui ont été tissés à ces occasions entre les AASC et des partenaires « hors cadre habituel », en particulier ceux relevant de l'autorité du ministère de la Santé (ARS, collectivités territoriales...). L'extrait de l'avis de la commission des lois sur le projet de loi de finances n° 3360 pour 2021 pour la Sécurité (document joint en annexe 3) détaille et illustre tous les aspects de l'engagement des AASC (en l'occurrence ceux de la CRF et la FNPC) au cours de l'année 2020, et pose explicitement la question de la coordination des acteurs du secours (pompiers et AASC) avec le ministère de la Santé. Le CNPC souligne la découverte que fut, pour le ministère de la Santé (et les ARS) l'étendue des compétences « paramédicales » des

¹ Les AASC disposant de logiciels de gestion opérationnelle du type « e.Brigeade » peuvent obtenir ce résultat globalisé en quelques minutes...

² Cf lettre CNPC du 29 juin 20 Contribution au Livre blanc de la SI » : « *l'apport du tiers secteur associatif représentait en 2019, toutes activités confondues, un total de **30 707 802** heures de bénévolat (secours Catho inclus), correspondant à quelque 20 000 personnes « équivalent temps plein » (ETP).* <http://lecnpc.fr/> onglet Travaux

³ CRF, FNPC, FFSS, Croix Blanche, OHFM, UNASS. Ce chiffre n'inclut pas le bilan important du Secours Catholique.

⁴ Les AASC ont été considérées comme "participant à des missions d'intérêt général sur demande de l'autorité administrative" et à ce titre, elles avaient droit à déroger aux obligations de confinement (décret du 23 mars 2020).

⁵ Circulaire interministérielle n° DGOS/R2/DGSCGC/2020/183 du 21 octobre 2021

secouristes et le contenu de leur formation (PSE). Massivement engagés dans des opérations sanitaires mobilisant un effectif nombreux (plus de 30 000 bénévoles), qualifié et expérimenté, les secouristes des AASC ont participé à des évacuations difficiles (opérations « Chardon » et « Morphée » avec les SAMU), aux campagnes de dépistages (tests PCR) et de vaccination, et même au renforcement des équipes de soignants dans les établissements hospitaliers. A chaque fois, ils ont dû expliquer l'étendue de leurs connaissances techniques (utilisation de matériel ou de protocoles médicaux, lecture de constantes, bilan primaire etc..) à des « blouses blanches » souvent incrédules. Le CNPC souhaite que le RETEX de cette crise sanitaire puisse servir au moins à l'amélioration du dialogue et de la collaboration avec le monde de la santé et appelle à une rencontre entre les acteurs du secours médical et du prompt secours.

- Au-delà du domaine préhospitalier et sanitaire, les extensions du champ d'activité des AASC aux actions de solidarité (maraudes sociales, aide aux personnes âgées et/ou isolées, livraisons à domicile etc...), illustrent également l'impact des AASC dans le domaine du « social ». Les 9 500 000 heures affichées par le secours Catholique dans ce domaine interpellent sur la nécessité de reconsidérer le cadre étroit des missions de sécurité civile (dont les missions de type B) tant la frontière apparaît désormais ténue entre le « soutien aux populations » et la solidarité. Le CNPC souhaite ici que le RETEX puisse mettre en lumière la diversité des actions qui ont été vécues sur le terrain, celles évoquées ci-dessus, mais surtout celle, exemplaire et cruciale, que fut la mobilisation des bénévoles de toutes compétences (pas seulement les « secouristes ») auprès des EHPAD (accueil, filtrage, mesures sanitaires, aide aux soins etc..). Les bénévoles des AASC engagés dans les activités de solidarité ont également servi à armer des centaines de plateformes d'appel ou de suivi (CTAIS, CIP etc...) avec un grand dévouement et même une compétence certaine (beaucoup de bénévoles de cette catégorie ont été formés à l'appui psychologique à l'intérieur de leurs associations).

Conclusion sur le thème du RETEX de la crise Covid et sur l'évolution du concept de protection civile :

Le retour d'expérience de la crise du Covid a mis en évidence le caractère contraint et les limites du cadre juridique hérité de la loi de 2004 qui entoure les 4 missions type de sécurité civile en soulignant le caractère inhabituel des actions dans lesquelles ont été engagés les bénévoles des AASC, que ce soit dans le domaine sanitaire (bénévoles secouristes) ou social (bénévoles de solidarité). Cette ressource humaine gratuite a apporté la preuve de son efficacité et de sa technicité, et il serait temps d'en tirer les enseignements en termes de reconnaissance⁶. Le cadre juridique de l'intervention des bénévoles de sécurité civile a certes été retracé dans l'instruction interministérielle intérieur/santé du 21 octobre 2020⁷, ce qui prouve au passage l'inadéquation du cadre sur lequel fonctionne actuellement les AASC. Aussi, les membres de la 1^o commission espèrent que ces éléments objectifs permettront de déboucher sur une réflexion plus large, et formulent le souhait d'une réaction de l'Etat invitant toutes les parties prenantes à imaginer un nouveau concept de protection civile et à poser les fondements de cette dernière dans un corpus législatif et réglementaire revisité (une sorte de « loi MATRAS associative ») destiné à refonder le système mis en place sur les bases de la loi du 13 août 2004.

Les recherches pourraient s'organiser sur les 4 axes suivants :

- 1) Surfer sur les acquis de la loi MATRAS et proposer une liste des missions nouvelles des AASC au-delà du cadre réglementaire actuel (« missions habituelles ») ;

⁶ CF rapport SAPPIN 2014 Ch 3-3 : « une relative méconnaissance des pouvoirs publics »

⁷ précédée d'une instruction du ministère de l'intérieur dès le 20 mars 2020

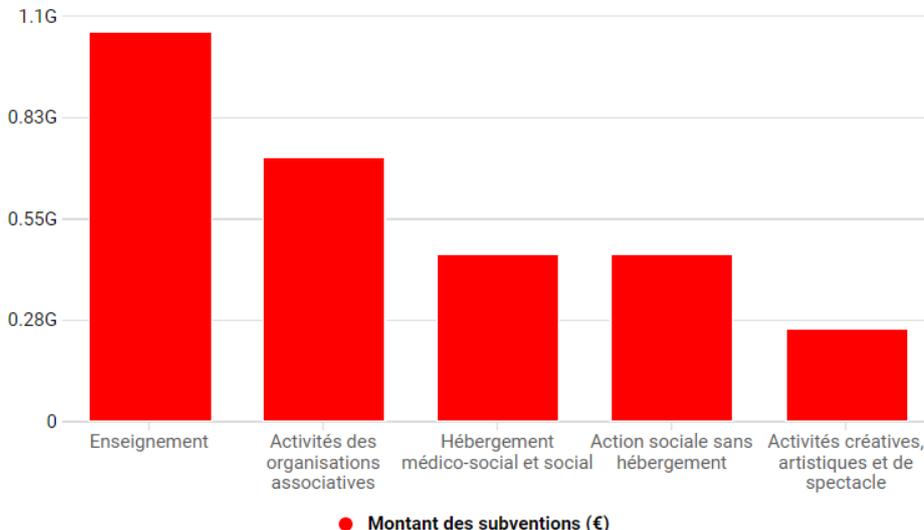
- 2) Mettre en avant le RETEX Covid pour élargir l'éventail des missions de SC, en particulier dans le domaine de la santé et du social ;
- 3) Prévenir tout risque de décrochage des AASC dans le domaine du SUAP et garantir le fond commun de compétence en secourisme entre bénévoles et SP autour du PSE ;
- 4) Faire le bilan des nouveaux partenariats apparus lors de la crise Covid et établir une nouvelle cartographie du périmètre d'action des AASC, dans le domaine de l'urgence médicale et du social.

3) La subvention spéciale et l'avenir du modèle économique régissant le mouvement associatif de SC :

En raison de la crise sanitaire, les associations agréées ont été confrontées à la perte de leurs revenus habituels, liée à l'absence d'organisation de postes de secours lors de grands rassemblements de personnes dès le début mars 2020 et à l'interruption des formations au secourisme de mi-mars à mi-juin. Parallèlement, elles ont dû faire face à une importante augmentation de leurs dépenses d'intervention. Elles rencontrent, de ce fait, de grandes difficultés financières.

Les subventions versées par la DGSCGC sont très insuffisantes, même si cette dernière avait prévu de faire passer en 2020 l'aide qu'elle verse chaque année aux associations agréées de sécurité civile de 100 000 euros à 562 000 euros. Rapportée aux 7,2 milliards d'€ de subventions payées chaque année par l'Etat aux associations, l'allocation de la DGSC GC au mouvement associatif de sécurité civile correspondait à 0,01 % du total de l'argent public distribué en 2019, soit l'épaisseur du trait de l'axe des abscisses sur le tableau ci-dessous :

1. Quels sont les secteurs les plus subventionnés en 2019 ?



Nota : la ventilation des subventions de l'Etat par secteurs d'intervention renseigné au passage sur la place tenue par le mouvement associatif de Sécurité civile (source : article POUR L'ECO Cathy Dogon 26 février 2021 www.pourleco.com).

Annoncée en novembre 2020 par le ministre de l'Intérieur en personne, la subvention spéciale de 21 millions d'€ consentie par l'Etat pour les AASC a permis probablement le sauvetage financier de plusieurs d'entre elles, mais elle ne règle pas la question de fond (cf article Secours Mag n° 52 « les AASC au bord du précipice »).

En effet, et au-delà de la situation de grande instabilité du modèle économique sur lequel reposent les AASC depuis le « deal » de 2004, l'avenir financier s'assombrit avec des échéances qui d'approchent dangereusement :

- Les JO de 2024, qui vont nécessiter un très gros effort de formation interne au secourisme (un stage PSE de dix bénévoles = 2500 € de dépenses pour une association) ;
- Le relèvement constant du niveau de technicité et de sécurité du prompt secours (appareils de mesure médicaux, matériels à usage unique, traitement des DASRI...) ;
- Le renouvellement des véhicules de premiers secours à personnes (VPSP) au plus tard en 2028, pour répondre aux normes sanitaires, au coût unitaire de 100 000 euros par VPSP.

En conclusion, et reprenant ainsi les analyses et les recommandations du rapport de l'IGA SAPPIN de 2014 (cf annexe 4), la 1^o commission reconnaît les mérites de la loi de 2004 et du dispositif d'agrément qu'elle a tenté de mettre en place, mais affirme que la situation ne s'est pas améliorée en termes de structuration et de rationalisation du mouvement associatif de sécurité civile. La remise en ordre du paysage associatif de SC tardant à se produire, en dépit de deux rapports de l'IGA, le modèle économique au départ vertueux et indolore pour les finances publiques sur lequel repose l'édifice continue à s'effriter, alors qu'il y a peu à espérer sur un éventuel transfert des ressources financières des AASC sur un mode entièrement subventionné, à l'instar des mouvements d'éducation populaire ou artistiques (cf histogramme ci-dessus). Par ailleurs, très contraint dans des procédures d'agrément à la fois redondantes et insuffisantes, le modèle hérité de la loi de 2004 s'avère dépassé au regard des enseignements des crises survenues depuis (dont celle du Covid) et des défis du futur (vieillesse de la population, déserts médicaux, accidents climatiques, etc..) . Certes, les AASC n'ignorent pas le manque de moyens, et de ressource humaine de la DGSC GC, maintes fois dénoncés par l'IGA, mais constate plus globalement que la gouvernance peine sérieusement à prendre en compte l'atout majeur, sans équivalent au-delà de nos frontières, que constitue le « secourisme à la française » et cette forme si particulière de bénévolat qui fait honneur à notre société.

J.Prieur, rapporteur de la 1^o commission

ANNEXE 1

CONSEIL NATIONAL DE LA PROTECTION CIVILE

Reconnu d'utilité publique par décret du 15 novembre 2004

Présidente : Mme Michèle MERLI, préfète. (michelemerli@hotmail.fr)

Groupe de travail « secourisme grand public »

(en prévision de la réunion DGSCC du 28 janvier 2020)

Objet : préparation de l'entretien annuel DGSC-GC / AASC du 10 décembre (?) 2019

Reference : Arrêté du 8 juillet 1992 relatif aux conditions d'habilitation ou d'agrément pour les formations aux premiers secours.

Pièce-jointe : liste des Associations agréées pour la formation aux premiers secours.

Cette fiche a pour but de faire le point de la situation dans le domaine de **l'enseignement du secourisme grand public** (PSC1 + GQS), en prévision de la rencontre prévue avant la fin de l'année avec le nouveau DGSC GC (le préfet Alain THIRION). Cette communication se situe à la suite de la parution du dossier consacré à l'avenir du mouvement associatif de sécurité civile, tel que présenté par le magazine SecoursMag dans sa livraison de septembre 2019 (« *Les associations au bord du précipice* »).

Nota : La liste des questions relatives à la formation grand public du secourisme abonde en sujets de discussion, mais l'auteur de cette étude s'est volontairement limité ici au phénomène de **dispersion du mouvement associatif** en matière de formation au premier secours, que les AASC tiennent pour responsable de la situation dénoncée dans Secours Mag. C'est pourquoi l'analyse critique du document de référence est assortie de propositions concrètes, que le CNPC pourrait soumettre à la DGSC GC lors du prochain entretien.

1 : **Sur le caractère inflationniste du texte de référence**: L'agrément national de formation au premier secours (FPS) est régi par l'arrêté de référence (8 juillet 1992). L'agrément FPS distingue d'une part les organismes publics (dont plusieurs ministères) et d'autre part les associations de Formation au Premier Secours (AFPS). Il n'appartient pas aux CNPC de commenter l'attribution par l'Etat des agréments aux organismes publics⁸ définis dans le Titre 1. En revanche, l'économie générale de la politique

⁸ Ministères : Education Nationale, Santé, Défense, Jeunesse et des sports etc....

Etablissements publics : SDIS, BSPP, BMPM, Commissariat à l'Energie Atomique etc....

d'agrément des associations du Titre 2 interroge sur le nombre des associations agréées au niveau national (22 à ce jour), et surtout sur le foisonnement d'associations locales qu'il génère. En effet, et pour obtenir le label national, les AFPS nationales doivent présenter un minimum de 20 associations locales affiliées. Sachant que certaines d'entre elles affilient plusieurs dizaines d'associations, le CNPC estime le total de l'arborescence issue de ce système à plus de 700 associations locales⁹ (hors les 8 AASC représentées au CNPC). La réglementation actuelle est en effet inflationniste, car elle facilite les « petits arrangements entre amis » et provoque l'éparpillement de l'offre de formation, et ceci dans les 2 sens :

- Du haut vers le bas : pour créer une association agréée au niveau national, le processus consiste : 1) à trouver au moins 20 associations locales en recherche d'un label officiel ; 2) à déposer le dossier d'agrément à la DGSC GC en affiliant les associations « adhérentes » démarchées, 3) à inviter celles-ci à repasser par les Préfectures pour obtenir l'agrément départemental ; 4) à empocher le chèque annuel d'adhésion des associations affiliées (voire une quote part sur leurs recettes).
- Du bas vers le haut : pour créer une association agréée au niveau local, il faut : 1) trouver une AFPS « mère » agréée au niveau national, si possible la moins contraignante (certainement pas l'une des 8 AASC du CNPC) ; 2) « négocier » avec l'AFPS nationale les conditions d'attribution du certificat d'affiliation ; 3) déposer le dossier d'agrément en Préfecture en attestant de son affiliation à une AFPS ; 4) empocher les recettes des stages de formation (en ayant le moins de comptes à rendre à l'échelon central de l'AFPS « mère »).

Proposition n°1 : *diligenter à la DGSC GC une étude visant à détailler l'arborescence des associations locales générées par les 22 AFPS - établir par la liste exhaustive des associations affiliées à une AFPS - rendre publique cette information en la réactualisant chaque année (site internet DGSC GC)*

2 : sur la destination des recettes financières de l'enseignement du secourisme : Le passage en revue des 22 AFPS nationales renseigne souvent sur cette question en considérant la typologie suivante :

- Les AASC loyales (8) qui sont aussi AFPS : La réponse à la question ci-dessus est connue pour ces AASC, qui ont un besoin vital de ces recettes, en particulier pour assumer les missions de service public définies par l'Etat (missions de Sécurité civile type A, B, C et D).

⁹ Source CRF

- Les associations dites « corporatives » (8) : qu'elles représentent une activité sportive¹⁰ ou une des grandes institutions¹¹ d'un Ministère de tutelle (police/pompiers), la nécessité de disposer de l'agrément de formation aux premiers secours peut se comprendre compte tenu de la dangerosité des milieux où s'exercent ces activités. Pour autant, cet agrément doit-il servir au-delà de la population de la « corporation » ?
- Les associations représentatives du monde de l'enseignement¹² (2): les grandes associations concernées, qui génèrent d'importantes affiliations, disposent d'un avantage certes historique, mais dont la justification devrait au moins être réétudiée au fur et à mesure que le Ministère de l'Education Nationale parviendra à son objectif de formation d'une classe d'âge (en 2022). Nul ne doute toutefois du caractère lucratif de cet agrément pour cette catégorie d'AFPS....
- Les associations « force de vente » (3, voire 4) : il s'agit des AFPS dont l'unique objet¹³ est de faire (et de « vendre ») du PSC1.

Proposition n°2 : *diligenter un audit de l'IGA auprès des AFPS « non agréées de Sécurité civile » afin de connaître la destination des recettes issue de l'enseignement du PSC1 et du GQS (sans citer le SST)*

1 Sur la validité du « contrat » passé entre l'Etat (DGSC GC) et les associations agréées de sécurité civile (AASC) et la mise en péril du modèle économique:

Les AASC effectuent d'authentiques missions de service public, sous l'étroit contrôle de l'Etat¹⁴, sans pour autant être garanties de recevoir en retour des subventions ou de l'argent public. Leurs ressources procédant (encore) pour une grande part de l'enseignement du PSC1, elles ne comprennent pas pourquoi elles doivent subir au niveau local la concurrence féroce que leur livre sur le terrain une trop grande quantité de petites associations. Par ailleurs, l'offre d'enseignement du secourisme en France, déjà très abondante, va subir à court terme un bouleversement majeur. En effet, et au terme d'un programme ambitieux mis en œuvre depuis 5 ans, l'Éducation nationale¹⁵ parviendra, dès 2022, à former au PSC1 toute la classe d'âge (800 000 jeunes scolaires). Cette mesure est donc de nature à mettre tout le monde d'accord en asséchant

¹⁰ ADSP, ANPSP, ANENA, FFEISSM, FNMNS, NF,

¹¹ FFSFP, FNSPF

¹² UFOLEP et UGSEL

¹³ FNEDS, FUMPSA.... On fera un cas à part de l'ANIMS

¹⁴ 2 inspections de l'IGA au cours des 6 dernières années, sans compter la forte contrainte règlementaire.

¹⁵ S'agissant de l'offre générale d'enseignement du secourisme au niveau interministériel, l'EN n'est pas la seule institution étatique à mettre en concurrence les AASC. Rappelons que le ministère du Travail est, avec le SST et depuis 1962, le premier organisme institutionnel de formation en secourisme (et les formateurs sont rémunérés). La Santé a suivi en 2005 avec l'AFGSU, la Défense avec son "secourisme au combat" etc...

brutalement les ressources que tirent les associations de l'enseignement du secourisme grand public. Mais, d'ici là, les AASC vont devoir affronter une situation de concurrence qui va s'intensifier, avec pour effet d'épuiser prioritairement les associations les plus loyales, représentées au CNPC, qui se consacrent avant tout aux missions de service public définies par l'Etat (mise en sécurité des grands rassemblements de foule, soutien aux populations sinistrées etc...), et qui doivent faire face à des défis nouveaux (changement climatique, vieillissement, précarité, migrants etc...). Le modèle économique sur lequel elles reposent est donc compromis¹⁶ à court terme.

Proposition n°3 : *entreprendre une réflexion visant à réviser l'arrêté du 8 juillet 1992 et à prendre en compte la spécificité des AASC, en leur permettant de mieux faire face à la situation de concurrence, en mettant en cohérence l'agrément de Formation avec celui de Sécurité civile, et en affranchissant les AASC de l'obligation de repasser par la procédure de l'agrément départemental*

¹⁶ Les produits financiers des DPS, qui constituent l'autre source d'autofinancement des AASC, suffisent à peine à suivre l'enchérissement constant des outils médicaux (défibrillateurs, moniteurs multiparamétriques...), du matériel à usage unique, du traitement des déchets (DASRI), des normes véhicules ambulances, des moyens radio etc...

ANNEXE 2

(Texte de la lettre adressée par le président du CNPC au ministre de l'Intérieur)

M. Gilles BARSACQ ,

Président du Conseil National de Protection Civile

à

M. le Ministre de l'Intérieur ;

à l'attention de M. le Préfet,

Directeur général de la DGSC GC

Place Beauvau,

75800 Paris Cedex 08

Objet : PPL Matras – propositions du Conseil National de Protection Civile.

Monsieur le Préfet,

Vous avez été rendu destinataire de la lettre adressée le 29 avril 2021 au CNPC par le président de la FNSPF, relative à des réserves qu'il exprime au sujet de l'évolution du rôle des AASC sur le terrain.

Une réunion de travail fructueuse et positive a été organisée dès le lundi 3 mai dernier, et a permis de répondre à leurs interrogations, et de rappeler notre attachement à la chaîne de commandement DOS / COS.

L'échange s'est poursuivi sur le ressenti des AASC au sujet de la PPL citée en objet, ces préoccupations ayant été en effet abordées lors de notre assemblée générale du 29 avril 2021. Ces échanges avaient permis de partager à l'unanimité un constat de déception et la nécessité d'une expression commune de la position du mouvement associatif de sécurité civile sur ce que nous pourrions considérer comme une avancée majeure du cadre juridique de la sécurité civile, applicable notamment aux AASC.

Depuis cette assemblée générale, les AASC se sont réunies à plusieurs reprises, en commission ad hoc, pour étudier attentivement le projet de texte. Cela me permet aujourd'hui de porter à votre connaissance, ci-après, plusieurs points de convergences raisonnables et apaisés. Nous ne mésestimons pas toutefois l'âpreté des débats qui se déroulent entre les blocs concernés par cette proposition de loi, ni les difficultés de faire entendre, dans la rédaction des amendements, les positions du monde du secours.

Il nous paraît important, à ce moment du débat, que toutes les familles de la sécurité civile puissent converger et faire bloc. Dans cet objectif, il est fondamental et stratégique que les propositions suivantes du mouvement associatif de protection civile, unanime, puissent être écoutées et prises en compte.

Tout d'abord, et dans le préambule de la proposition de loi, les AASC représentées au CNPC souhaiteraient que puissent être évoqués les éléments suivants, trop souvent méconnus ou sous-estimés :

- les AASC constituent bien la 3^e famille des acteurs de la sécurité civile, et donc de la chaîne des secours. Elles sont sensibles au fait que le texte mentionne leur présence auprès des sapeurs-pompiers, mais elles estiment qu'à ce titre, le mouvement associatif de sécurité civile mérite plus que de simples allusions dans la version actuelle ;
- en effet, ce "tiers secteur associatif" apparaît aujourd'hui comme une composante non négligeable dans l'organisation des secours en France. Outre l'étendue de ses missions, qui dépasse les seules missions de sécurité civile pour s'étendre vers le médico-social, le mouvement associatif, parfois comparé à une « Armée de l'An 2 » du secours, revendique quelque 200 000 bénévoles, dont un noyau dur de 70 000 acteurs qualifiés, formés, encadrés et équipés (chiffres IGA) et un bilan d'activités qui s'élevait déjà en 2019, avant la crise de la Covid, à 30 707 802 heures de bénévolat, soit environ 20 000 personnes «équivalent temps plein ».
- la crise de la Covid a eu depuis comme effet de mettre en lumière l'apport incontournable des AASC auprès des pouvoirs publics, en particulier auprès des ministères de la Santé et des Solidarités et de l'Intérieur, dont les AASC continuent bien évidemment à relever. Celles-ci réaffirment ainsi l'attachement qu'elles portent à la chaîne de commandement DOS/COS, mais elles souhaitent qu'en soient tirées toutes les conséquences avec une inscription formelle comme acteurs du secours intégrés à cette chaîne de commandement.

Ces considérations mériteraient d'être instillées dans le préambule du texte de loi.

Sur le contenu même de ce texte, et plus concrètement, les AASC représentées au CNPC souhaiteraient que soient pris en compte les éléments suivants :

- 1) La reconnaissance des AASC en tant qu'acteurs du secours : il s'agit là du cœur des attentes de notre monde associatif. Notre réflexion demeure bien fidèle aux textes des circulaires du 5 juin 2015 et du 21 octobre 2020. Ces références étant toutefois de faible portée juridique, il est évident que la mention explicite, dans un projet de loi, du rôle des seules associations agréées au niveau national comme effecteurs du SUAP ne pourra aller que dans un sens positif. A ce titre, cette reconnaissance devrait se décliner dans plusieurs articles :
 - la rédaction de l'article 35 de la proposition de loi, qui permet de reconnaître pleinement et formellement leur présence en appui des moyens institutionnels du secours, convient aux associations ;
 - celles-ci demandent également, par souci de cohérence, que l'article 31 prenne en compte les AASC, puisqu'il est souhaité « que l'ensemble des acteurs soient réunis sur la plateforme unique 112 ». Une mention expresse à l'appui des AASC dans ces centres devrait pouvoir ainsi être mentionnée après l'énumération « médecins de SAMU, sapeurs-pompiers et ambulanciers ».
 - dans l'ensemble du texte, et s'agissant de la mention faite aux AASC, le CNPC demande que la formulation soit plus précise, en n'évoquant que les seules « associations bénéficiant d'un agrément national de sécurité civile ».
- 2) la reconnaissance du bénévolat de sécurité civile : le monde associatif ne peut que se réjouir de voir inscrite une série de mesures tangibles et avantageuses pour mieux reconnaître le volontariat chez les sapeurs-pompiers, mais, du coup, cela fait apparaître, en creux, un manque d'attention accordé au bénévolat de sécurité civile, lequel constitue lui aussi une forme aboutie d'engagement citoyen. Pour éviter des différences préjudiciables de traitement entre les deux catégories, les AASC, sans revendiquer l'alignement immédiat de ces mesures à leur profit, souhaitent que des réunions de travail puissent se tenir sous l'égide de la

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, afin que des perspectives soient dessinées, et que soit étudiée la possibilité d'étendre, certes à moyen terme, certaines mesures aux bénévoles.

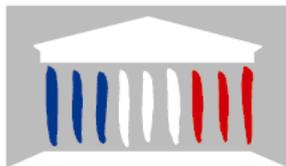
Sans attendre, pour répondre à leurs attentes, pourraient être proposées quelques mesures symboliques (sur les décorations) ou facilitatrices (exonération de cotisations ordinaires pour les praticiens retraités, autorisations d'absence, validation des acquis et de l'expérience...).

- 3) clarifications demandées sur le projet de réserves des SDIS : *le monde associatif est attentif, pour ne pas dire inquiet, sur cette mesure, et appelle à quelques éclaircissements sur leur cadre d'emploi, afin de prévenir les conséquences possibles, au plan local, de nature à déstabiliser le mouvement associatif et les réserves communales de sauvegarde, comme l'expérimentation en cours peut le laisser craindre.*

Paris, le 6 mai 2021

Le président du CNPC

ANNEXE 3



N° 3404

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2020

AVIS

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET
DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (n° 3360)
de finances pour 2021

TOME VIII

**SÉCURITÉS
SÉCURITÉ CIVILE**

PAR M. ARNAUD VIALA
Député

**B. DES ASSOCIATIONS AGRÉÉES DE SÉCURITÉ CIVILE SOUFFRANT D'UNE FAIBLE
RECONNAISSANCE ET D'UN SOUTIEN FINANCIER INSUFFISANT**

1. Un engagement indispensable dans la crise

Le modèle français de sécurité civile s'appuie sur un réseau d'associations généralistes ou spécialisées aux côtés des sapeurs-pompiers pour assurer un concours lors d'opérations de secours, soutenir les populations victimes d'accidents, sinistres ou catastrophes, organiser des dispositifs prévisionnels de secours lors de rassemblements de personnes et assurer des formations, par la mobilisation d'un grand nombre de bénévoles.

Près de 190 000 bénévoles seraient engagés auprès de ces associations, dont 65 000 auprès du Secours catholique au titre de ses activités sociales.

Les membres formés, actifs et mobilisables, pour l'essentiel bénévoles, seraient environ 70 000, dont un peu plus de 33 000 diplômés de secourisme. Ils sont répartis dans plus de 600 associations départementales relevant d'une fédération nationale ou délégation locale d'associations nationales unitaires.

Les associations agréées de sécurité civile se sont investies de façon remarquable dans la crise sanitaire, notamment dans le transport de malades, l'aide aux centres hospitaliers ou encore aux personnes les plus vulnérables, qu'il s'agisse de personnes âgées dans les EHPADs ou de personnes isolées ou sans abri.

Selon les estimations transmises par les associations à la DGSCGC, elles auraient effectué environ 3 millions d'heures de bénévolat et 18 000 interventions en véhicules de secours entre le mois de mars et le mois de mai 2020. Au cours de la première semaine de mai, plus de 30 000 bénévoles étaient encore mobilisés. Ces associations ont assuré leurs missions gratuitement, en dehors du remboursement de leurs frais.

La fédération nationale de la protection civile, à elle seule, a consacré 1,6 million d'heures de bénévolat à la crise (soit 200 000 bénévoles engagés) entre le 15 mars et le 28 septembre, dans 91 départements. Elle a notamment participé aux opérations de secours publics et à la prise d'appels auprès des centres de régulation du SAMU et effectué des levées de doute covid-19 à la demande du SAMU. Elle a mobilisé 700 bénévoles sur les dix missions « Chardon » (transfert de victimes en TGV médicalisés) et a participé aux opérations « Morphée » (transfert de victimes par des moyens aériens). Elle a été chargée par une cinquantaine de centres hospitaliers et centres médicaux de réaliser des points d'accueil et de filtrage.

La fédération nationale de la protection civile a également participé à des cellules téléphoniques d'information du public et a mis en place une plateforme d'appels aux personnes isolées et vulnérables. Ses bénévoles ont apporté un important renfort dans près de 200 EHPAD (aide aux soins, animation, accueil des familles, distribution d'équipements de protection individuelle). Elle a distribué plus de 5 millions de masques à la population et aux soignants, à la demande de communes ou d'ARS. Elle a également participé à la gestion de centre de desserrement qui permettent le confinement de personnes contaminées n'ayant pas de domicile stable. Elle a déployé des équipes au sein des brigades sanitaires qui recherchent les cas-contacts. Elle a mis en place soixante centres et hôtels covid à la demande des préfetures et ARS, pour accueillir des personnes confinées hors de leur domicile. Elle a mis en oeuvre plus de 140 centres de dépistage fixes ou mobiles à la demande des ARS. Elle réalise les tests PCR des passagers provenant de zones à risque dans de nombreux aéroports. Enfin, elle a réalisé 1 700 maraudes à la demande du SAMU social et a distribué 200 000 repas et des courses aux personnes isolées ou démunies pendant le confinement.

La Croix-Rouge française a effectué des missions similaires. Elle a suspendu ses activités du quotidien au plus fort de la crise pour se concentrer sur missions de secours, de distributions alimentaires et de lutte contre l'isolement social. Elle a notamment assuré l'accueil, l'animation et le suivi médical des rapatriés de Chine au sein du centre de Carry-le-Rouet, à la fin du mois de janvier. Elle a soutenu les structures sanitaires et les secours publics, participé aux transferts sanitaires de patients dans des TGV médicalisés, mis en place 35 centres d'hébergement spécialisés pour les personnes contaminées ne disposant pas de logement pour se confiner, a mis en oeuvre un service de conciergerie solidaire et d'écoute téléphonique, « la Croix-rouge chez vous » (184 000 appels reçus), a mené des actions pédagogiques au sein des écoles et a poursuivi ses missions sociales habituelles (maraudes, aide alimentaire). 150 bénévoles de son réseau de secours ont renforcé les capacités d'appels du SAMU et des sapeurs-pompiers en Île-de-France et secouru des personnes malades pour les acheminer vers la structure de soins la plus proche. Une centaine de bénévoles ont été détachés auprès de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris pour assister les soignants dans leurs tâches quotidiennes.

2. Un défaut de coordination dans la mobilisation des associations agréées par les pouvoirs publics

a. Une absence de coordination des demandes

Lors de leur audition par votre rapporteur pour avis, des associations agréées ont indiqué que si la coordination de leurs interventions avec le ministère de l'Intérieur et les préfetures est le plus souvent correcte, elles ont constaté une grande méconnaissance du milieu de la protection civile et des missions qu'assument les associations agréées par le ministère de la Santé et les ARS au début de la crise. Cette méconnaissance s'est partiellement réduite entre les mois mars et de juin, grâce à la crise sanitaire.

Les associations agréées ont constaté qu'aucune véritable coordination nationale n'avait été mise en oeuvre : leurs interventions se sont organisées département par département et ont beaucoup varié selon le degré de connaissance du réseau association de sécurité civile par chaque préfet. Au cours des premières semaines de la crise, les ARS ne les sollicitaient pas, car elles ne les connaissaient pas. Dès l'intervention de la Croix-rouge auprès des personnes rapatriées de Chine, à Carry-le-Rouet, s'est posée la question du ministère qui prendrait en charge l'indemnisation de l'association : celle-ci intervenait en effet à la demande du centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC) pour le ministère des Solidarités et de la santé, sans que le préfet du département n'en ait été informé. Du point de vue du ministère de l'Intérieur, il s'agissait d'une crise sanitaire : ce n'était donc pas à lui de rembourser les frais engagés par l'association.

Du 1er au 17 mars, les demandes ont afflué vers les associations agréées, dans la précipitation. Il s'agissait principalement de demandes des ARS et des directions départementales de la cohésion sociale, mais aussi des préfetures et plus rarement des SDIS. Ces demandes urgentes ont été formulées sans aucune coordination au niveau national : elles étaient parfois incohérentes. À l'inverse, dans certains départements où l'urgence était moins sensible, des associations agréées n'ont pas été sollicitées et ont même parfois été ignorées, entraînant la frustration des bénévoles.

Si l'organisation de la réponse à la crise sanitaire leur a semblé très centralisée pendant le confinement, la situation actuelle, plus adaptée à la situation de chaque département, entraîne la coexistence de dispositifs aussi nombreux et variés qu'il existe de départements. S'agissant des tests PCR notamment, la nature des tâches confiées aux associations est très différente d'un département à l'autre.

Les associations agréées veulent que soit établi un lien plus fort et plus permanent avec les ministères de l'Intérieur et des Solidarités et de la santé et leurs réseaux territoriaux. Elles souhaitent disposer d'un interlocuteur privilégié de haut niveau au sein de la DGSCGC.

L'échelon territorial est essentiel, puisque seules les préfetures et les SDIS ont une vision d'ensemble des capacités des différentes associations agréées de leur département. Mais une coordination nationale paraît indispensable, qu'elle s'opère au sein de la cellule interministérielle de crise ou du ministère de l'Intérieur. Des associations agréées ont fait part de leur regret d'avoir retrouvé à l'occasion de la gestion de la crise du covid-19 les problèmes de coordination qui étaient déjà apparus lors de la gestion de la crise liée à l'ouragan Irma en 2017.

Les associations agréées veulent également un cadre d'intervention qui définisse plus précisément les modalités de leur engagement et de son financement, afin de ne plus devoir quémander des indemnités et financements, comme elles doivent le faire pour les missions covid.

L'exemple de l'association départementale de la protection civile de l'Aveyron

Dès le début de la crise sanitaire, l'association départementale de la protection civile de l'Aveyron s'est mise à la disposition des mairies, de l'ARS et de la préfeture. Entre le mois de mars et le mois de mai, ses seuls contacts avec l'ARS, le SAMU et les services d'urgence ont été établis à sa propre initiative, afin de signaler – en vain – la disponibilité de ses bénévoles et de ses véhicules.

Du 15 mars au 31 mai, 15 bénévoles étaient disponibles 24h/24 à la base logistique de l'association, ce qui représente une trentaine de bénévoles engagés. L'association n'a pas eu à déplorer de contamination dans ses rangs. Les missions covid-19 n'ont pas attiré tous les bénévoles en raison du

risque de contamination pour leurs proches ou pour eux-mêmes : les équipes engagées ont dû être isolées pendant toute la durée de leur mission. Il a parfois été difficile pour l'association de mobiliser ses bénévoles en raison des conséquences de leur engagement sur leur vie familiale et surtout professionnelle. Un infirmier et une aide-soignante ont participé aux missions, mais les bénévoles soignants étaient peu disponibles en raison de la surcharge de travail à l'hôpital. L'association a organisé des visites à domicile de personnes fragiles pour des centres communaux d'action sociale et elle est intervenue au sein de foyers de jeunes travailleurs. Elle a également mené des actions de prévention auprès d'EHPAD et de foyers d'accueil et assuré un soutien psychologique par téléphone. Elle a porté assistance à des EHPAD afin de compenser l'absence de personnels en raison de la crise, en assurant la désinfection des locaux, l'accueil des familles et en offrant des services aux résidents. L'association dispose de trois ambulances auxquelles elle a appliqué les protocoles de désinfection validés par l'ARS, sans que cela n'ait de conséquences sur leur disponibilité. Ces ambulances n'ont été sollicitées qu'à deux ou trois reprises depuis le début de la crise.

Elle n'a pas connu de difficultés d'approvisionnement en équipement individuel de protection, car elle disposait d'un stock préventif. Elle a distribué une partie de ses masques à l'hôpital et au commissariat de Rodez, à l'ARS et à une société d'ambulances.

L'association n'a mené aucune mission en collaboration avec le SDIS. Elle a reçu des directives de la DGSCGC par l'intermédiaire de l'équipe médicale de la Fédération nationale de la protection civile.

Dans un premier temps, elle n'a pas été prise au sérieux par l'ARS à laquelle il a été difficile de faire comprendre le champ de compétence de ses bénévoles. L'association a contacté le SAMU pour signaler la disponibilité de ses personnels et de ses véhicules, mais elle n'a fait l'objet d'aucune demande de leur part, puisque l'ARS ne souhaitait pas recourir aux services de l'association. L'absence d'interconnexion entre les services d'urgence et les associations agréées de sécurité civile constitue, selon elle, un manque évident dans l'organisation des secours du département.

L'ARS a sollicité pour la première fois l'association lors de la crise de l'EHPAD de Séverac, au mois de septembre. Au sein de l'EHPAD, l'association a organisé l'information sur le covid-19, formé les personnels aux gestes barrières et au port des équipements individuels de protection, effectué la désinfection des locaux, participé au service aux résidents, accompli des surveillances de nuit et assuré un soutien psychologique aux personnels, aux résidents et aux familles. Elle a également aidé les personnels, notamment les équipes de nuit, dans le suivi des malades en prenant régulièrement les constantes des résidents.

Au mois d'octobre, les pertes de l'association s'élèvent à plus de 92 000 euros pour un budget annuel de 160 000 euros. Elle a bénéficié d'une aide pour l'emploi d'un salarié jusqu'à son départ au mois de mai (1 500 euros par mois). Mais elle n'a reçu aucune aide dans le cadre de la crise, malgré de nombreux dossiers de demande et la mobilisation de la presse, de ses partenaires et de la population aveyronnaise. Seul le conseil départemental lui a proposé une subvention qui doit être prochainement mise aux voix.

L'association n'a pas d'autre revenu que celui généré par le travail de ses bénévoles dans le cadre de dispositifs prévisionnels ou de formations. Les excédents dégagés par ces activités permettent de financer partiellement ses actions de secours aux personnes sinistrées. Elle se demande s'il est bien normal que le travail des bénévoles finance les actions de soutien aux populations et qu'elle doive constamment quémander une compensation des frais engagés. Elle estime également que les associations agréées devraient être prioritaires pour bénéficier des réformes de matériel des autres entités.

L'association souhaiterait bénéficier d'une meilleure reconnaissance de ses actions, de son rôle dans la chaîne des secours et de sa place d'association citoyenne. Elle estime qu'il faudrait modifier la loi de 2004 de modernisation de la sécurité civile, en particulier les agréments départementaux des associations qui créent un effet d'aubaine pour une multitude de petites associations. L'agrément ne devrait plus être un simple enregistrement, mais une labellisation rigoureuse d'associations de sécurité civile.

Elle juge également qu'en tant qu'acteurs de la sécurité civile, les associations agréées devraient être systématiquement associées aux réunions d'organisation et de gestion des crises. Elle souhaite que ces associations deviennent une réserve capable d'apporter un renfort aux professionnels : elles pourraient ainsi légitimement intervenir au niveau local sans devoir prouver leur compétence à chaque intervention auprès des SDIS ou des SAMU et sans devoir mendier leur matériel et leurs missions. Il s'agit de reconnaître le bénévolat comme force d'intervention. Actuellement, toute l'organisation de crise repose sur les moyens publics – sapeurs-pompiers, sécurité civile, armée ou ARS – alors que l'on nous dit que le citoyen doit être un acteur de la sécurité civile. Tant que les moyens bénévoles, comme ceux de l'association, qui dispose d'équipes organisées, structurées, équipées et disciplinées, seront ignorés par ceux qui sont chargés de la sécurité de nos concitoyens, on ne permettra jamais aux citoyens d'être les acteurs de leur propre secours et de sortir du rôle de victimes à sauver.

Elle souhaite enfin que la reconnaissance des associations agréées se traduise par une participation pleine et entière au réseau de secours départemental : au même titre que les volontaires chez les sapeurs-pompiers, les bénévoles des associations agréées sont des citoyens engagés au service de leurs concitoyens.

b. Une faible collaboration avec les SDIS dans les missions de secours d'urgence aux personnes

Les associations agréées ont notamment participé à l'évacuation d'urgence de victimes du covid-19 en lien avec la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, les ARS ou les hôpitaux. Mais les SDIS n'ont pas eu la possibilité de les solliciter.

La Fédération nationale des sapeurs-pompiers estime que « *l'emploi direct et l'envoi en première ligne par les ARS des bénévoles des associations agréées de sécurité civile (AASC), moins bien protégés et moins préparés que les sapeurs-pompiers face à tout type de situation, au détriment de l'unité de commandement des acteurs de la sécurité civile et de leurs moyens sous la direction opérationnelle des préfets. Ce mouvement a hélas été largement favorisé par l'absence de prise en compte des AASC par les SIS dans la réponse du risque courant.* » (1)

(1) Synthèse sur la crise du coronavirus, FNSPF, juillet 2020

Dès le 14 mars, la Croix-rouge française a décidé de se coordonner avec l'Ordre de Malte France et la Fédération française de sauvetage et de secourisme pour apporter une réponse commune aux sollicitations de l'ARS d'Île-de-France et de la zone de défense de Paris. L'offre de service commune ainsi créée a permis de renforcer les réseaux de secours des SAMU en mettant à leur disposition des véhicules de secours à personnes et des véhicules légers affectés aux levées de doute covid-19 et de participer à l'opération « Chardon ». Dans le cadre de la crise sanitaire, les bénévoles de la Protection civile et leurs véhicules de premiers secours à personnes ont effectué 27 000 interventions de prompt secours en renfort des services de secours publics.

Les associations agréées peuvent effectuer des évacuations d'urgence de victimes par réquisition (articles L. 742-2 du code de la sécurité intérieure et L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales) et, dans les ressorts de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et du bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPPM), par voie de convention (article L. 725-5 du code de la sécurité intérieure).

Les préfets ont également la possibilité de réquisitionner les associations agréées au profit des agences régionales de santé, ou des établissements de santé ou médico-sociaux (décret n°2020-337 du 26 mars 2020). Dans le cadre de la crise, des agences régionales de santé ont d'ailleurs conventionné avec des AASC.

À Paris, au début de la crise, certaines associations agréées sous convention se sont temporairement retirées des interventions sous le commandement de la BSPP au profit de celles du SAMU : la BSPP avait suspendu, à titre conservatoire, leur participation aux interventions liées au covid-19, afin d'organiser la sécurité des bénévoles. Mais ces associations ont ensuite rapidement repris les interventions pour la BSPP, notamment celles liées au covid-19, tout en maintenant leurs efforts au

profit du SAMU. À Marseille, le BPPM n'a pas mobilisé les associations agréées dans le cadre de la crise sanitaire.

Dans le reste de la France, à moins qu'une réquisition ne soit décidée – ce qui n'a pas eu lieu jusqu'à présent dans le cadre de la crise du covid-19, selon les associations agréées entendues par votre rapporteur pour avis –, les SDIS n'ont pas la possibilité juridique de recourir aux associations agréées de sécurité civile pour procéder à des évacuations de victimes vers l'hôpital, alors que les SMUR peuvent le faire par voie de convention (article D. 6124-12 du code de la santé publique).

La DGSCGC affirme donc que les SDIS n'ont pas confié de missions aux associations agréées dans le cadre de la crise du covid-19. Or, dans les faits, des associations agréées indiquent qu'elles ont procédé à de telles évacuations en dehors de Paris et Marseille. L'article L. 725-5 du code de la sécurité intérieure ne semble donc plus répondre aux besoins réels au niveau local et devoir être contourné pour répondre aux besoins de la crise sanitaire.

3. De graves difficultés financières liées à la crise qui nécessitent un soutien urgent de l'État

En raison de la crise, les associations agréées ont été confrontées à la perte de leurs revenus habituels, liée à l'absence d'organisation de postes de secours lors de grands rassemblements de personnes dès le début mars et à l'interruption des formations au secourisme de mi-mars à mi-juin. Parallèlement, elles ont dû faire face à une importante augmentation de leurs dépenses d'intervention. Elles rencontrent, de ce fait, de grandes difficultés financières.

Les fédérations d'associations (Protection civile, Croix Blanche, Fédération française de sauvetage et de secourisme, Association nationale des premiers secours, Centre français de secourisme, Union nationale des associations de secouristes et de sauveteurs) sont particulièrement affectées : plus de 120 de leurs associations membres disposeraient de moins de trois mois de trésorerie et risquent de disparaître. En comparaison, les associations unitaires (Croix-Rouge française, Ordre de Malte-France, Société nationale de sauvetage en mer) sont moins exposées.

Sur la centaine d'associations départementales de la Fédération nationale de la protection civile, entre cinquante et soixante sont en difficulté et ne disposent que de trois à cinq mois de réserve.

La Croix-rouge française, lors de son audition par votre rapporteur pour avis, a indiqué que sur un budget de 1,3 milliard d'euros, la perte liée à la crise du covid-19 représentait 46 millions d'euros (entre 12 et 15 millions d'euros de perte sur la partie association et entre 4 et 5 millions d'euros de perte sur la partie sécurité civile).

De plus, les associations agréées doivent renouveler leurs véhicules de premiers secours à personnes au plus tard en 2028, pour répondre aux normes sanitaires, mais l'état de leurs finances risque d'être un obstacle à ce renouvellement et à leur participation, à l'avenir, aux missions de prompt secours. Pour la Croix-rouge française, cela suppose de remplacer 400 véhicules au coût unitaire de 100 000 euros.

Ces associations ont reçu des aides ponctuelles de sponsors ou de collectivités territoriales, mais elles sont insuffisantes pour assurer la survie de certaines jusqu'en 2021. Dans la perspective des Jeux olympiques de 2024, au cours desquels les associations agréées auront un rôle indispensable, une telle situation n'est pas tenable.

De même, les subventions versées en 2020 par la DGSCGC sont très insuffisantes, même si elle a fait passer la subvention qu'elle verse chaque année aux associations agréées de sécurité civile de 100 000 euros à 562 000 euros.

SUBVENTIONS VERSÉES PAR LA DGSCGC AUX ASSOCIATIONS AGRÉÉES EN 2020 Associations agréées engagées dans la lutte contre l'épidémie de covid-19

Fédérations d'associations

Association nationale des premiers secours 20 000 €
(ANPS)

Centre français de secourisme (CFS)	40 000 €
Fédération française de sauvetage et de secourisme (FFSS)	90 000 €
Fédération nationale de protection civile (FNPC)	220 000 €
Fédération des secouristes français – Croix Blanche	60 000 €
Union nationale des associations des secouristes et sauveteurs des groupes de la Poste et de France Télécom (UNASS)	22 000 €

La DGSCGC a également sollicité le ministère des Solidarités et de la santé en vue d'un règlement rapide des sommes restant dues aux associations agréées de sécurité civile par les agences régionales de santé et a signalé au ministère de l'Économie, des finances et de la relance leur situation de grande fragilité financière.

La DGSCGC a indiqué qu'un crédit complémentaire exceptionnel pourrait s'avérer nécessaire afin que les associations puissent honorer leurs charges fixes incompressibles (locaux, entretien, personnel) et survivre à la crise. Les pouvoirs publics ont besoin de pouvoir compter sur elles lors des catastrophes à venir, qu'il s'agisse notamment des inondations et ouragans ou, dans les prochains mois, de la crise sanitaire qui perdure. Les associations soulignent qu'une telle aide exceptionnelle de l'État est indispensable.

Le modèle économique qui suppose que les associations agréées se financent grâce aux dispositifs prévisionnels et aux formations aux premiers secours ne tient plus : la crise du covid-19 l'a simplement fait apparaître encore plus clairement.

En effet, les indemnisations des frais engagés dans le cadre des missions covid-19 qu'elles ont perçues couvrent seulement les frais courants et non l'ensemble des dépenses engagées. La Croix-rouge française, par exemple, a consacré un budget de 2 millions d'euros à l'équipement en masques de ses bénévoles, mais ce type de dépense n'est pas pris en compte dans l'indemnisation. Pour la Fédération nationale de la protection civile, les charges fixes de la structure représentent 70 % de son budget annuel.

Par ailleurs, les dispositifs prévisionnels et les formations aux premiers secours, qui devraient être des marchés protégés pour les associations agréées, ne le sont pas vraiment. Des organismes non agréés effectuent des formations sans qu'aucune sanction n'existe. De plus, la multiplication des petites associations agréées au niveau départemental entraîne une perte de revenu conséquente en matière de dispositifs prévisionnels pour les quelques grandes associations agréées qui assurent l'ensemble des opérations de secours qui sont très coûteuses. Il conviendrait donc de protéger davantage ces dispositifs.

La DGSCGC a engagé une réflexion sur les agréments des associations. L'inspection générale de l'administration lui a remis, au début du mois août, un rapport sur les dispositifs prévisionnels de secours des associations départementales. Ce rapport recommande de faire évoluer le droit des agréments. Il est en cours d'analyse et fera l'objet d'une concertation avec les associations agréées de sécurité civile.

Votre rapporteur pour avis souhaite que le Gouvernement accorde aux associations agréées une dotation budgétaire exceptionnelle pour leur permettre de survivre financièrement à la crise du covid-19. Une telle subvention constituerait une reconnaissance de leur indispensable contribution aux missions de sécurité civile : l'État ne peut abandonner des bénévoles auxquels il délègue une mission de service public qui ne dit pas son nom.

PERSONNES ENTENDUES

☒ **Ministère de l'Intérieur, cabinet du ministre**

— Mme Pauline Hodille, conseillère chargée de la sécurité civile, a indiqué à votre rapporteur pour avis que « *le ministre ne souhaite pas que les membres de son cabinet soient auditionnés par l'Assemblée nationale* ».

☒ **Ministère de l'Intérieur – Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)**

— M. Alain Thirion, directeur général

— M. Pierre-Emmanuel Portheret, sous-directeur des moyens nationaux

— M. Stéphane Thebault, sous-directeur des affaires internationales, des ressources et de la stratégie

☒ **Fédération nationale de la protection civile**

— M. François Richez, président

— M. Hervé Bidault de l'Isle, secrétaire général

☒ **Croix-rouge française**

— M. Florent Vallée, directeur adjoint chargé de l'urgence et des opérations de secours

☒ **Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) et Assemblée des départements de France (ADF)**

— M. Olivier Richefou, président du conseil départemental de la Mayenne, président de la CNSIS, vice-président de la commission SDIS de l'ADF

— Mme Miléna Munoz, conseillère particulière du président du conseil départemental de la Mayenne

— M. Jean-Baptiste Estachy, conseiller sécurités de l'ADF

— Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseillère relations avec le Parlement de l'ADF

☒ **Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)**

— Colonel Hugues Deregnaucourt, vice-président chargé de l'action politique

— Médecin-colonel Patrick Hertgen, vice-président chargé du secours d'urgence aux personnes et du service de santé et de secours médical

— M. Guillaume Bellanger, directeur de cabinet du président

☒ **Brigade des sapeurs-pompiers de Paris**

— Général Jean-Marie Gontier, commandant

— Médecin-chef Olivier Stibbe, chef du bureau médical d'urgence

☒ **Service départemental d'incendie et de secours de l'Aveyron**

— Colonel Florian Souyris, directeur

ANNEXE 4

Rapport SAPPIN (extrait)

2 - UN MOUVEMENT ASSOCIATIF QUI PATIT CEPENDANT DE QUELQUES FAIBLESSES ET DE RAPPORTS INSATISFAISANTS AVEC LES POUVOIRS PUBLICS

2- 1 : L'émiettement et l'absence de gouvernance

Au-delà des cinq grandes associations historiques et des quatre regroupements spécialistes, on constate une prolifération assez surprenante et inquiétante d'associations beaucoup moins importantes en termes d'effectifs, souvent implantées sur une seule ville, département ou région. Ces structures, dont l'existence est la conséquence de la liberté associative instaurée par la Loi de 1901 et reconnue Principe fondamental par la décision du Conseil Constitutionnel de 1971, introduisent une certaine fragilité et un risque de confusion pour le citoyen comme pour les interlocuteurs ou utilisateurs potentiels.

Le rapport de l'IGA développe de façon presque exhaustive les raisons et les dangers de cette prolifération assez malsaine et les risques de dérive qu'elle implique : « paysage » associatif mouvant, hétérogénéité des savoir-faire et des organisations, insuffisance des garanties de sérieux et de compétence, confusions multiples dans le public au détriment du mouvement associatif dans son ensemble. Il faut d'ailleurs constater que faute de gouvernance réelle et partagée, faute d'instances de coordination ou tout simplement de dialogue, les contacts entre associations, que cela soit au niveau local ou national, n'existent pratiquement pas, ou sont le fruit du hasard ou des circonstances. Les associations coexistent simplement, quand elles ne s'ignorent pas, et dans ces conditions il n'est pas étonnant que s'instaure parfois entre elles un climat de concurrence qui peut même au gré des particularités locales devenir conflictuel. La vie associative est fréquemment marquée par des brouilles irrémédiables, des démissions et des passages d'une association à l'autre, souvent motivés par la recherche d'exigences moindres ou attirés par des promesses d'autonomie accrue, ou par des changements de rattachement aux fédérations nationales, privant ainsi de sérénité voire de crédibilité le mouvement dans son ensemble.

Au sein de ces associations locales, on constate aussi de nombreuses carences juridiques et financières qui peuvent certes être liées à la difficulté pour elles de trouver parmi leurs bénévoles les compétences correspondantes, mais qui peuvent aussi résulter d'un état d'esprit donnant une priorité revendiquée et absolue à l'opérationnel et délaissant les « formalités » liées au fonctionnement normal des associations.... Ceci aboutit souvent à l'amateurisme dans les règles de gestion, et peut aussi permettre toutes les dérives collectives ou individuelles. Dans nombre d'associations locales, la démocratie interne est insuffisante, le poids des membres fondateurs qui ont marqué la création et les activités de la structure, souvent il est vrai au prix de sacrifices personnels évidents, s'imposant à tous dans une sorte de gouvernance virant à l'autocratie. On peut aussi observer que les associations locales sont elles-mêmes quelquefois peu ou mal associées aux décisions prises par les structures nationales.

Malgré la loi de 2004 et le dispositif d'agrément qu'elle a tenté de mettre en place, la situation ne s'est pas améliorée en termes de structuration et de rationalisation. Les missions de contrôle mises en place par l'IGA et par l'Inspection de la Sécurité civile ont bien abouti à de nombreuses observations, réserves, critiques, et à deux retraits d'agrément, mais elles ne peuvent suffire à elles seules à redresser et corriger les erreurs et dérives constatées.

De plus, les deux Inspections s'interrogent sur le rôle exact qu'elles doivent jouer dans ce contrôle.

L'une des propositions formulées dans le cadre de cette étude devra viser à apporter des solutions crédibles pour rétablir une sécurité juridique et financière au sein de ces associations, qui sera le gage de sa qualité opérationnelle. L'ensemble des responsables des grandes associations consultées le souhaitent fortement, même si leurs propres structures sont évidemment mieux organisées que celles des plus petites, car ils considèrent tous qu'en période économique difficile les efforts d'économies et de sérieux budgétaires sont indispensables et que toute dérive ou défaillance rejaillit sur l'ensemble du système.

2 – 2 : le risque d'une dérive mercantile et les interventions à l'international

Plusieurs dirigeants de grandes associations, mais aussi un certain nombre d'acteurs de terrains, de fonctionnaires ou d'élus, s'inquiètent de plus en plus des risques de déviance mercantile du mouvement bénévole et de l'apparition croissante de « marchés » du secourisme dans le domaine de la formation mais également dans celui des dispositifs préventifs de secours.

Il est vrai que les demandes en matière de formation au secourisme, aux « gestes qui sauvent », à l'apprentissage de diverses techniques ou de matériels nouveaux comme les défibrillateurs, sont nombreuses notamment du fait de la volonté des pouvoirs publics mais aussi de la prise en compte généralisée du principe de précaution. Dans les bâtiments administratifs, les immeubles recevant du public, les entreprises, les enceintes culturelles ou sportives, il faut désormais pouvoir disposer de personnels formés et équipés. Et pour tout rassemblement de foule, la présence d'un poste de secours préventif est indispensable pour obtenir les autorisations nécessaires.

Si les grandes associations assument sereinement ces demandes et les dispositifs à mettre en place, avec le professionnalisme et les moyens nécessaires, on constate l'apparition de petites structures, qui n'ont d'« associations » que le nom, et qui s'engagent dans de véritables démarchages commerciaux et d'offres à bas prix, proposant des prestations de qualité moindre et reposant sur des savoir-faire douteux et des matériels vieillissants voire obsolètes. Dans certains cas constatés, les règles de l'agrément sont contournées par certaines associations, qui ne s'intéressent qu'aux rassemblements de moins de 1 500 personnes pour ne pas subir trop de contraintes, ou qui mettent en ligne des équipiers formés en nombre insuffisant.

Ces situations inquiètent légitimement les associations sérieuses, car à travers les comportements déviants s'affirme un risque de discrédit et de mise en danger du dispositif de sécurité civile « à la française » et menaçant l'esprit même du bénévolat. Elles génèrent aussi du côté des partenaires, mais qui dans ce cas précis deviennent vite des censeurs, par exemple les SDIS ou les SAMU, des critiques ou des jugements négatifs, qui entretiennent un climat préjudiciable ensuite à un travail en équipe.

Point d'orgue de ces difficultés, le délicat domaine des opérations de secours à l'étranger qui génère de nombreuses interrogations et polémiques, dont la responsabilité pèse de façon très partagée entre nos administrations et les associations.

Lors d'événements graves frappant un Etat étranger, la solidarité internationale se met très rapidement en place, et la France est traditionnellement un acteur essentiel des interventions de secours. Elle en tire une image très positive qui en fait l'une des sécurités civiles les plus reconnues dans le monde. Pour mener ces opérations, le ministère des Affaires étrangères assure le pilotage de l'opération par l'intermédiaire de son centre de crises à Paris

et de l'ambassadeur dans le pays concerné, et le ministère de l'Intérieur fournit les moyens de la sécurité civile, qui peuvent être ses unités militaires (UISC) ou/et les détachements de sapeurs-pompiers mis à disposition par les SDIS.

Mais le Ministère de l'Intérieur, depuis la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, habilite des associations en leur délivrant un agrément dit « de type n° 4 » leur permettant d'intervenir à l'international, soit en étant intégrées dans le dispositif d'Etat, soit en agissant de façon autonome. Au début 2014, 2 associations bénéficient de cet agrément international (A) pour les seules opérations de secours, 1 pour les mêmes opérations plus les actions de soutien aux populations sinistrées (A+B), et 3 autres peuvent en plus encadrer les bénévoles locaux (A+B+C). Le problème pour ces 6 associations vient du fait qu'elles ne sont titulaires que de ce seul agrément international, sans avoir obtenu, ni demandé un agrément national. Certains, de plus en plus nombreux au sein même des ministères concernés, s'interrogent sur la réalité des savoir-faire et de l'efficacité de ces structures, notamment dans les opérations de secours, alors qu'elles n'ont jamais pu démontrer sur le territoire national leur technicité et leur aptitude dans l'action, et ce d'autant plus qu'elles sont souvent constituées de bénévoles issus de plusieurs régions françaises, n'ayant aucune pratique commune.

En plus de ces six associations agréées, de grandes structures comme la Croix-Rouge Française ou les Œuvres Hospitalières Françaises de l'Ordre de Malte engagent des moyens à l'international, mais le font alors non pas sous l'égide des ministères français mais sous celle de leur organisation (ONG) et avec leur propre financement. Les bonnes relations qui existent entre elles et les autorités françaises font que celles-ci sont très généralement informées de ces interventions, mais sans pouvoir de coordination et encore moins de décision quant à l'opportunité et au contenu de leurs actions. Au moins le professionnalisme de ces grandes structures ne peut-il être mis en doute.

Mais il y a une dernière catégorie de bénévoles que l'on retrouve aussi dans les actions à l'international, sur laquelle de nombreuses réserves peuvent être faites. Il s'agit d'associations non agréées, parfois même de pseudos-associations car leurs statuts peuvent ne pas être à jour ou n'avoir jamais été régulièrement déposés, et dont on apprend par hasard, ou par voie de presse, puisqu'elles cherchent souvent à avoir la plus grande notoriété possible, qu'elles sont parties intervenir dans une région sinistrée du monde. Leur démarche et leurs financements sont assez obscurs, la réponse habituelle étant qu'elles sont parties pour répondre à l'appel d'une O.N.G. locale, ou à la demande d'une organisation internationale comme l'O.N.U. et que c'est cette organisation qui les a prises en charge. Ce qui est difficilement vérifiable tant la nébuleuse des O.N.G. est difficile à pénétrer.

Plus rarement, elles affirment être parties sous leur propre budget, ou avec le produit de dons ou de « sponsoring ». Outre le côté opaque des conditions réelles de leur intervention, leur présence sur place avec des matériels non contrôlés et des intervenants au niveau de formation inconnu, pose un réel problème puisque ces sauveteurs portent souvent sur leur tenue l'écusson de la France, mettant ainsi en jeu l'image de notre pays. Nos ambassadeurs sur place, comme les chefs de nos détachements officiels, ne sont nullement informés de leur présence ou les croisent par hasard sur les terrains d'opération.

Le côté anormal voire malsain de plusieurs de ces interventions est renforcé par le fait qu'on s'aperçoit souvent à leur retour que leur intention est aussi de valoriser ces interventions dans une démarche publicitaire et commerciale visant à occuper un segment du marché de la formation ou de celui des dispositifs préventifs de secours. On est là très loin du bénévolat et de l'altruisme pour tomber dans le mercantilisme et l'affairisme..

Il est donc essentiel de trouver les moyens de rendre ces agissements impossibles, et de réhabiliter le vrai travail associatif en éliminant tout risque de dérive, que ce soit en France ou dans le cadre des interventions internationales.