



juin 2020

Contribution du CNPC pour le renforcement de la protection civile en France

1- Les objectifs toujours actuels de la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile :

La loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile reste toujours le document auquel se réfèrent les acteurs de la sécurité civile, au premier rang desquels les associations agréées de sécurité civile (AASC). Ses principes fondamentaux sont rappelés ici sous forme de verbes, qui donnent à ce texte fondamental une dynamique toute particulière. Il s'agissait donc:

1.1 De placer le citoyen au cœur de la réponse. La sécurité civile devait être l'affaire tous, impliquant une véritable culture de la préparation au risque et à la menace. Les associations agréées de sécurité civile devaient être largement impliquées pour assurer ces missions de formation.

1.2 De fonder une politique de sécurité civile capable de « s'attaquer résolument aux risques en les anticipant davantage, de refonder la protection des populations et de mobiliser tous les moyens encourageant les solidarités. » (article 3).

1.3 De définir les bases d'une coordination intégrée des acteurs du secours notamment des associations agréées de sécurité civile, dans les plans de secours, dans le cadre de l'organisation de la réponse de la sécurité civile (ORSEC).

1.4 De permettre à la France d'adapter sa réponse face à des menaces toujours plus complexes et récurrentes (catastrophes naturelles, risques technologiques, pandémies, menaces terroristes et multiplication des actes de malveillance), et cela dans un contexte de fragilités sociales croissantes (exclusion liée à la pauvreté, à l'âge, au handicap, aux migrations etc...).

2- 15 ans après, qu'en est-il ?

Le bilan de la loi du 13 août 2004 a fait l'objet de plusieurs publications pertinentes de l'Inspection générale de l'Administration, dont les rapports constituent depuis plusieurs années la base des réflexions du CNPC, qui émet à son sujet les observations suivantes :

2.1 La Loi de 2004 a entraîné des avancées certaines :

l'augmentation des moyens de secours de l'Etat et des Services d'incendie et de secours, une nouvelle doctrine ORSEC et des documents ORSEC précis, l'adaptabilité de la réponse à la nature de la crise, la complémentarité entre le plan ORSEC et des autres plans de secours etc...

2.2 mais le bilan 15 ans plus tard révèle son incomplétude et des ambitions inabouties :

- la reconnaissance de l'action des AASC : elle n'est pas à la mesure de l'engagement et des résultats affichés par ces dernières, d'où une intégration insuffisante au dispositif de secours et un manque de visibilité, y compris des pouvoirs publics. Il semble en effet que l'action des AASC, prévue au départ dans le cadre étroit des dispositions réglementaires issues de la loi de 2004, ait pris depuis cette date une autre dimension plus large, en particulier pour venir en aide aux populations. Leur action ne peut donc pas se résumer à la seule intervention d'équipes secouristes qui n'assureraient que des gestes de premiers secours.

- un dispositif limité aux seuls acteurs du secours, alors que l'offre associative est de plus en plus diversifiée (action sociale, solidarité...) et les attentes des populations plus larges : afin de répondre aux besoins croissants des personnes vulnérables et à leurs difficultés chroniques, le soutien et l'accompagnement des populations nécessitent en effet, dès le début de l'évènement, une organisation opérationnelle complémentaire à la seule prise en charge des blessés, et pour des actions qui doivent s'inscrire dans la durée. Cette réponse à la fois précoce et globale apportée par les AASC facilite ensuite la phase de sortie de crise et de relèvement pour un retour à la vie normale, permettant ainsi aux personnes de surmonter une épreuve physique, psychologique et/ou sociale et d'en sortir plus fortes, capables de se reconstruire. Or, la capacité actuelle des populations à se protéger, et à intégrer dans leur mode de vie les réflexes et les modes de vie adaptés aux situations d'urgence demeure toujours une faiblesse dans notre pays.

2.3 Quinze ans après la loi fondatrice, le CNPC regrette un corpus réglementaire inachevé :

- **En interne au Ministère Intérieur** : des incohérences au niveau central (exemple de la politique des agréments qui disperse le mouvement associatif), et des insuffisances dans le service rendu au niveau local (en particulier au niveau des SIDPC..);

- **En interministériel** : un manque criant de coordination entre Intérieur / Santé/ Justice (exemple du « contre référentiel » DPS diffusé par le ministère de la Santé en 2016, des limitations au Code de la Route pour la conduite des VPSP, de la position de refus du Ministère de la Santé sur la question de l'évacuation des victimes par les AASC lors de la réforme du Code de la Santé en 2015, de la construction d'un dispositif d'aide aux victimes psychologique par le ministère de la Justice, sans concertation avec la DGSC GC, sans parler de la saisine des AASC lors de la crise du coronavirus en 2020...)

- Un manque « d'allonge » du corpus réglementaire : les textes de la DGSC issus de la loi de 2004 se limitent aux seuls acteurs du secours et à la seule période « paroxystique » de la crise. Il reste lacunaire pour le « post-crise », alors que les AASC présentent depuis 2004 une offre considérablement plus diversifiée dans ce domaine. Par ailleurs, et pour la période de crise, la réglementation ne permet toujours pas aux AASC d'assurer les missions demandées par les pouvoirs publics, comme celle du transport de blessés par exemple, alors qu'elles ont consenti un important effort de normalisation de leurs moyens (VPSP, matériel médical etc...).

- De nouveaux enjeux pour les AASC : déjà évoqués ci-dessus, ces derniers militent pour le basculement nécessaire en France vers un dispositif de protection civile qui engage pleinement les personnes, co-actrices de leur protection et de celle de leurs proches. Cet objectif repose sur une éducation et sur une préparation opérationnelle de la population (qui pourrait efficacement s'inscrire par exemple dans le dispositif du Service National Universel). L'attente réside dans la capacité des décideurs publics, élus comme représentants de l'Etat, à agir avec ces relais de la société civile que sont les associations agréées de sécurité civile (AASC).

2.4 Pourtant, le bénévolat constitue une véritable force, sous-estimée des pouvoirs publics :

Les AASC représentent une population de **200 000 adhérents bénévoles, répartis en 3 catégories**, et qui forme une véritable force de travail gratuite et disponible, organisée en

- un noyau dur de quelque 60 à 70 000 secouristes, logisticiens et techniciens, qualifiés, recyclés, encadrés et équipés, tous actifs et directement mobilisables ;

- une ressource complémentaire de plusieurs dizaine de milliers de bénévoles des actions sociales et de solidarité, non qualifiés mais vrais « aidants », encadrés et équipés, mobilisables en cas de catastrophe pour les missions de soutien aux populations telles que définies par l'Etat, en particulier dans la collection des guides ORSEC, mais aussi dans le soutien psychologique ou lors de crises sanitaires graves, comme celle que nous venons de traverser (Covid 19);

- à cela s'ajoute le renfort plus fugace mais réel des bénévoles dits « spontanés », que nous adressent à l'occasion les autorités locales (mairies, préfectures ...) à fin d'encadrement et d'engagement dans les situations de catastrophes majeures.

Pour 6 des associations adhérentes au CNPC ayant procédé à cette évaluation commune, (Croix rouge française, FFSS, UNASS, Croix Blanche, OHMalte, Caritas secours catholique) :

l'apport du tiers secteur associatif représentait en 2019, toutes activités confondues, un total de 30 707 802 heures de bénévolat, correspondant à quelque 20 000 personnes « équivalent temps plein » (ETP).

2.5 Le CNPC souligne donc l'urgence à agir pour que les personnes puissent être enfin actrices de leur protection et de celle des autres, car le paysage sociétal a bien changé depuis 2004 :

- De nombreuses contraintes extérieures imposent désormais des exigences de plus en plus conséquentes au modèle français de sécurité civile : principe de précaution, judiciarisation, technologie, normalisation, écologie et développement durable, nouveaux risques...

- Les attentes de la société sont plus fortes, que ce soit en raison du vieillissement de la population, de l'isolement d'une partie de nos concitoyens, de la précarité, ou des carences du service public institutionnel (offre de soins, action sociale etc...);

- Les risques majeurs vont croissant, qu'ils soient liés aux effets du changement climatique ou aux menaces sanitaires. Depuis le 1er janvier 2001, pas moins de 1391 événements naturels se sont produits en France métropolitaine et en Outre-mer, causant la mort directe ou indirecte de plus de 25 000 personnes. Les AASC s'y préparent, conscientes que les vagues de chaleur ou les « épisodes » climatiques seront chaque année plus fréquents, plus longs et plus intenses ;

- L'apparition du numérique et des réseaux sociaux dans la vie quotidienne révolutionne la manière de communiquer, d'informer, d'alerter et de gérer les secours, et modifie profondément l'organisation et le fonctionnement des solidarités associatives ;

- Le modèle économique qui permet l'autofinancement des AASC depuis 2004 est devenu obsolète, et met gravement en danger le mouvement associatif. Le CNPC appelle en particulier l'attention sur les conséquences néfastes pour les finances des AASC de la politique de l'agrément, qui nuit à la concentration de nos efforts et au bon emploi des recettes, et sur le positionnement de l'Education Nationale comme prochain et principal formateur de la population aux gestes qui sauvent.

3- Construire une politique de « protection civile » française :

**Le CNPC propose que des Assises nationales de la protection civile soient organisées au plus tôt.
En effet :**

3.1 Nous plaillons pour que la France se dote d'une véritable politique de protection civile et de l'organisation qui en découle (incluant le retour d'expérience de la crise sanitaire actuelle).

3.2 Cette politique doit reposer sur une stratégie nationale transversale à différents secteurs de l'action publique (santé, sécurité civile, sécurité publique, lutte contre la pauvreté, prévention des risques naturels et technologiques etc...)

3.3 Cette stratégie doit déterminer des objectifs opérationnels, des mesures précises et des moyens efficaces attribués sur les trois axes de la loi de modernisation de la sécurité civile : connaissance des risques, éducation/information de la population, et capacité de réponse.

3.4 Elle doit également structurer une action d'accompagnement et de soutien global (financier, social, sanitaire) des personnes dans la phase de post-urgence/relèvement.

3.5 Elle doit être pilotée de manière interministérielle. La création d'un délégué interministériel aux risques majeurs pour l'outre-mer est un premier pas. Il est nécessaire d'aller plus loin.

Conclusions des Travaux 2019 et 2020 des commissions secourisme, formation, et soutien aux populations du CNPC. Juin 2020 .