

SANTÉ

ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS
ET DE LA SANTÉ

Direction générale de l'offre de soins

Sous-direction de la régulation
de l'offre de soins

Bureau R2

Secrétariat général des ministères sociaux

Pôle ARS-Santé

*Direction générale de la sécurité civile
et de la gestion des crises*

Bureau du pilotage des acteurs du secours

Circulaire interministérielle n° DGOS/R2/SG/DGSCGC/2020/183 du 21 octobre 2020 relative à l'emploi des associations agréées de sécurité civile dans le cadre de la crise Covid-19

NOR : SSAH2028486C

Date d'application : immédiate.

Inscrite à l'ordre du jour du CNP du 23 octobre 2020 – N° 2020-88.

Résumé : l'objectif de la circulaire est de rappeler le cadre juridique et financier régissant les conditions de recours aux associations agréées de sécurité civile (Croix-Rouge, protection civile, etc.) pour les diverses missions pour lesquelles elles peuvent apporter leur concours auprès des établissements de santé et des établissements médico-sociaux, dans le contexte actuel de l'épidémie de Covid-19. Le deuxième objectif de la circulaire est de permettre d'apurer le paiement des missions réalisées lors de la première vague épidémique et non encore indemnisées. Sur la base de l'enquête réalisée par le ministère de l'intérieur auprès des préfetures, la circulaire demande donc aux ARS de s'assurer auprès des acteurs responsables de la régularisation des derniers frais non couverts.

Mention outre-mer : le texte s'applique en l'état dans ces territoires.

Mots clés : associations agréées de sécurité civile – crise sanitaire.

Circulaire/instruction abrogée : néant.

Circulaire/instruction modifiée : néant.

Le ministre des solidarités et de la santé, le ministre de l'intérieur à Monsieur le préfet de police ; Mesdames et Messieurs les préfets de département ; Mesdames et Messieurs les directeurs généraux des agences régionales de santé.

Entre le mois de mars et le mois de mai 2020, les associations agréées de sécurité civile (AASC) se sont massivement engagées dans la crise Covid-19 à la demande des pouvoirs publics. Leurs équipes ont ainsi effectué plus de 3 millions d'heures de bénévolat en appui des SAMU, des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ou des collectivités territoriales.

Une fiche a été adressée par la cellule interministérielle de crise, par message de commandement du 20 mars 2020, à l'ensemble des préfets. La présente circulaire se substitue à cette fiche

pour tenir compte des modifications intervenues sur le cadre juridique dans lequel interviennent les AASC, principalement le décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020, puis le décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020 qui l'a remplacé.

Il convient de rappeler que, dans le cadre d'une crise, les AASC sont susceptibles d'être engagées par les pouvoirs publics pour les 3 types de missions décrites à l'article R. 725-1 du code de la sécurité intérieure (CSI) et dans les arrêtés d'application du 27 février 2017 :

- « A » : secours aux personnes (apporter les premiers secours, en appui aux sapeurs-pompiers) ;
- « B » : soutien et accompagnement des populations victimes de catastrophes ;
- « C » : encadrement des bénévoles dans le cadre des actions de soutien des populations.

I. – LE RECOURS AUX ASSOCIATIONS DANS LE CADRE DE L'AGRÈMENT DE TYPE A EN APPUI DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS ET DES MISSIONS SANITAIRES

Les AASC peuvent se voir délivrer (article R. 725-1, 1° du CSI) un agrément « A » pour la participation aux opérations de secours au sens de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), c'est-à-dire des missions obligatoires des services d'incendie et de secours, qui comprennent (4°) les secours d'urgence aux personnes ainsi que leur évacuation. En vertu de l'arrêté du 27 février 2017 sur les agréments « A », la mission « A-secours aux personnes » doit être assurée par des équipiers secouristes titulaires du « Premiers secours en équipe de niveau 2 – PSE2 ».

Les AASC peuvent intervenir au profit des services d'incendie et de secours (SIS) dans le cadre de leurs missions de secours d'urgence aux personnes (1) et pour des missions sanitaires dans un cadre défini (2).

Les associations mobilisées doivent respecter les articles R. 6312-44 à 48 du code de la santé publique (CSP) déterminant les règles applicables aux véhicules utilisés et aux qualifications des effectifs intervenants. Il s'agit des dispositions également applicables lorsqu'elles effectuent des évacuations de victimes à partir des dispositifs prévisionnels de secours (DPS).

1. En appui des services d'incendie et de secours pour les secours d'urgence aux personnes (SUAP)

À ce jour, les AASC disposant de l'agrément A sont autorisées par l'article L. 725-5 du CSI, à établir une convention avec un SIS pour être engagées dans une opération de secours, c'est-à-dire se rendre sur les lieux d'une intervention pour secours d'urgence aux personnes, y réaliser les gestes de secourisme nécessaires, assurer les comptes rendus adéquats au SIS et à la régulation médicale du SAMU. Toutefois, cette convention ne peut pas prévoir l'évacuation de la victime, sauf dans les ressorts de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et du bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPM). Sur le reste du territoire national, les évacuations peuvent être assurées par voie de réquisition, dans le cadre du pouvoir de police générale du préfet (article L. 2215-1, 4° du CGCT : en cas d'urgence et lorsque les moyens dont dispose le préfet sont insuffisants).

Les arrêtés de réquisition doivent donc viser ce texte et ces différentes conditions, la crise sanitaire et la demande du SIS. Ils doivent également mentionner les AASC concernées, les prestations, leur durée, la mise à disposition des AASC au SIS, l'indemnisation des frais matériels, directs et certains résultant de l'arrêté de réquisition.

La réquisition relève du préfet de département ou, si la catastrophe dépasse les limites ou les capacités du département, du préfet de zone (articles L. 742-2 et 3 du CSI).

Il est recommandé aux SIS qui confieraient des interventions à une ou des AASC, de s'assurer du respect des règles des articles R. 6312-44 à 48 du CSP précitées par les bénévoles et les véhicules. Par ailleurs, le choix est possible entre deux modalités pratiques :

- renforcer matériellement ou humainement un équipage d'un SIS (ex. : 1 secouriste associatif complète un équipage de sapeurs-pompiers) ;
- confier des interventions, hors carences ambulancières, à un équipage intégralement associatif (véhicule et effectifs).

Les deux modalités bénéficient d'un retour d'expérience favorable dans les ressorts du BMPM et de la BSPP.

La prise en charge financière relève (article L. 742-11 du CSI) du SIS pour les AASC du département, de l'État pour les AASC situées hors du département et mobilisées par le préfet.

2. En appui pour des missions sanitaires

Les AASC peuvent remplir différents types de mission :

- pour les établissements de santé, les AASC peuvent notamment assurer un renfort à l'accueil et au tri des urgences hospitalières ainsi qu'au standard du SAMU ;
- en outre, les équipiers secouristes des associations agréées de sécurité civile, titulaires de l'unité d'enseignement « premier secours en équipe niveau 2 » et titulaires de l'unité d'enseignement « premiers secours en équipes niveau 1 à jour de leur formation continue, ont été habilités par l'arrêté du ministre des solidarités et de la santé du 10 juillet 2020 précité, prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (article 25-VIII), modifié par l'arrêté du 16 octobre 2020, à réaliser des prélèvements biologiques « RT-PCR ». Il s'agit des tests nasopharyngés, oropharyngés ou salivaires. Cette habilitation doit satisfaire aux conditions suivantes :
 - « pour une zone et une période définies par le représentant de l'État territorialement compétent » ;
 - « sous la responsabilité d'un médecin, d'un pharmacien ou d'un infirmier diplômé d'État pouvant intervenir à tout moment » ;
 - « à condition qu'ils attestent avoir suivi une formation spécifique à la réalisation de l'examen conforme aux recommandations de la Société française de microbiologie et dispensée par un médecin, un pharmacien ou un infirmier diplômé d'État ».

Une convention doit être conclue à cet effet avec l'AASC ; un équipier secouriste ne peut être recruté directement.

s'agissant des transports de malades, il convient de rappeler que le moyen employé sur intervention (véhicule de SIS, d'ambulancier privé, d'AASC) est déterminé par la régulation médicale du service d'aide médicale urgente.

Les transports sanitaires sont des transports de personnes malades, blessées ou parturientes, effectués sur prescription médicale pour des raisons de soins ou de diagnostic ou en cas d'urgence médicale (article L. 6312-1 du CSP). Ils sont assurés par des entreprises de transport sanitaire agréées, à cet effet par l'agence régionale de santé et autorisées pour la mise en service de leurs véhicules sanitaires dans le cadre d'un quota départemental de véhicules sanitaires autorisés (article L. 6312-2 du CSP et article R. 6312-29 du CSP). Lorsque ces transporteurs sanitaires privés sont indisponibles, la régulation du SAMU peut faire intervenir les services d'incendie et de secours (articles L. 1424-42 du CGCT et R. 6312-15 du CSP). On parle alors de « carence ambulancière ».

Les AASC ne peuvent pas assurer de transports sanitaires. Elles relèvent du régime des évacuations d'urgence de victimes lorsqu'elles participent aux opérations de secours ou dans le prolongement des dispositifs prévisionnels de secours (articles R. 6312-44 à 48 du CSP). De plus, leurs agréments de sécurité civile ne les habilitent que pour les missions obligatoires des SIS citées à l'article L. 1424-2 du CGCT (*cf.* article R. 725-1, 1° du CSI), alors que les « carences ambulancières » sont des interventions facultatives des SIS (article L. 1424-42 du CGCT), réalisées et financées dans le cadre d'une convention avec le SAMU.

Ce n'est qu'en cas de circonstances exceptionnelles liées à la crise (arrêts du Conseil d'État du 28 juin 1918 « Heyriès » et du 18 mai 1983 n° 25308) et lorsque ni les transporteurs sanitaires privés ni les sapeurs-pompiers ne sont disponibles, qu'il peut être fait appel aux AASC dans des circonstances qui justifient dûment leur intervention. Dans ce cas, le SAMU sollicite les associations, après signature de la convention entre l'établissement de santé et l'association.

Les AASC peuvent apporter des moyens en personnel et en matériel, par voie de convention (article D. 6124-12 du CSP), « à une structure mobile d'urgence et de réanimation (SMUR) ».

Les AASC peuvent être aussi sollicitées pour le transport, vers les centres d'hébergement spécialisés dédiés aux malades de la Covid-19, des personnes sans abri ou accueillies dans les établissements ou structures d'hébergement régis par le code de l'action sociale et des familles ou le code de la construction et de l'habitation. Lorsqu'il s'agit d'un transport sanitaire, il convient d'appliquer la réglementation exposée pour ceux-ci. Dans le cas contraire, il s'agit plutôt de missions de soutien et d'accompagnement relevant de l'agrément B. Il convient de se référer pour ceux-ci aux consignes de la direction générale de la cohésion sociale.

Pour ces missions sanitaires, le conventionnement entre l'AASC et l'établissement de santé bénéficiaire doit être conclu au préalable à tout renfort apporté à l'établissement de santé par l'AASC. L'établissement de santé en informe alors l'ARS. Des conventions de partenariat et de subventionnement ont été également conclues dans ce cadre par des ARS avec des AASC, comme par exemple en Île-de-France.

La réquisition au profit d'un établissement de santé ne peut intervenir qu'en ultime recours, « si l'afflux de patients ou de victimes ou la situation sanitaire le justifie » (articles L. 3131-15 et 17 du CSP et décret n° 2020-1262 du 16 octobre 2020, article 48) et si l'ARS a fait le constat préalable que l'offre de soins locale n'est pas en mesure de pouvoir faire face à la situation sanitaire exceptionnelle. L'indemnisation est due par le ministère bénéficiaire conformément au code de la défense (article L. 2234-20).

II. – LE RECOURS AUX AASC POUR SOUTENIR ET ACCOMPAGNER LES POPULATIONS (AGRÉMENTS B ET C)

1. Missions de soutien et d'accompagnement des populations (agrément B)

Ces missions, définies par l'arrêté du 27 février 2017 relatif à l'agrément B, sont en particulier : l'accueil, l'écoute et le réconfort ; l'accompagnement administratif et juridique, l'aide financière ; l'hébergement ; le ravitaillement ; une aide matérielle consistant notamment dans la fourniture d'effets de première nécessité, de matériel de parapharmacie, etc.

S'il s'agit de missions à caractère sanitaire, médico-social ou pour des populations vulnérables :

Les AASC peuvent intervenir, pour accomplir diverses missions (accueil, secrétariat, écoute, soutien logistique ; sas de désinfection à l'entrée, désinfection des parties communes, aide au portage des repas, encadrement des visites des familles...), soit pour l'ARS, soit pour un établissement de santé ou un établissement médico-social. En ce cas, il convient :

- qu'en priorité, une convention soit conclue entre l'ARS ou l'établissement et l'AASC (certaines sont en cours ou déjà conclues) précisant la durée et la nature de la mission ainsi que les conditions d'indemnisation ou de subventionnement ;
- à défaut seulement et « si l'afflux de patients ou de victimes ou la situation sanitaire le justifie », une réquisition par le préfet est possible sur la base de l'article L. 3131-17 du CSP et du décret n° 2020-1262 du 16 octobre précité (article 48) au profit soit de l'ARS, soit de l'établissement de santé (*cf.* article L. 6111-1 et suivants du CSP : hôpital...) ou médico-social (EHPAD notamment).

Les conditions de cette réquisition sont celles mentionnées ci-dessus pour l'appui aux établissements de santé (indemnisation selon le code de la défense).

S'il s'agit de soutien et d'accompagnement de la population (exemples d'accueil présentiel ou téléphonique, de livraisons de repas aux personnes isolées, etc.)

Dans ce cadre, l'engagement des AASC est réalisé par l'autorité de police (articles L. 2212-2 5° et L. 2215-1 du CGCT, articles L. 742-1 et suivants du CSI). Cette autorité est le maire ou, si la catastrophe dépasse les limites ou les capacités de la commune, le préfet de département ou de zone. Le concours des associations est alors sollicité selon les modalités suivantes :

- par simple demande si une convention existe entre l'AASC et l'autorité concernée, sinon une convention doit être conclue. L'article L. 725-5 du CSI prévoit en effet que les AASC peuvent se lier par convention avec le maire ou le préfet. Un certain nombre de préfetures en ont ainsi établies, en déclinant les conventions-cadres que le ministère a conclu avec 9 associations (voir portail ORSEC, REPER ORSEC, rubrique 400) ;
- si une convention n'a pu être conclue et s'il y a urgence, par réquisition sur la base de l'article L. 2215-1 du CGCT.

La prise en charge financière (frais de déplacement, de restauration des bénévoles, etc.) serait alors assurée selon l'article L. 742-11 du CSI (alinéas 2 et 3 – *cf.* circulaire du 30/06/2017) :

- par les communes pour les associations départementales. Si le montant excède manifestement les capacités de certaines communes, une prise en charge exceptionnelle par l'État peut être proposée, *cf.* Memento pratique relatif à la prise en charge des frais des opérations de secours de la DGSCGC/COGIC (juillet 2017) ;
- par l'État pour les associations extra départementales mobilisées par le préfet.

2. Missions d'encadrement des bénévoles dans le cadre des actions de soutien des populations (agrément C)

Durant la crise sanitaire, les besoins, notamment des centres hospitaliers ou des établissements médico-sociaux comme les EHPAD, pourraient amener le préfet, l'ARS et les AASC à utiliser l'agrément C. Cet agrément (article R. 725-1 du CSI) permet aux AASC d'encadrer des bénévoles et

d'autres associations (non agréées de sécurité civile) qui, spontanément, se proposeraient pour assurer des missions de l'agrément B (cf. ci-dessus). Cet agrément offre un cadre juridique pour employer ce bénévolat spontané. Les conditions sont les suivantes :

- les bénévoles à « encadrer » sont les personnes se présentant spontanément, les bénévoles de réserves communales de sécurité civile et ceux d'associations autres qu'AASC ;
- les missions qui peuvent leur être confiées sont celles de l'agrément B soit, en particulier, l'accueil, l'écoute et le réconfort, l'accompagnement administratif et juridique, l'aide financière, l'hébergement, le ravitaillement ;
- les services du préfet ayant engagé l'AASC doivent définir à l'association le cadre de son intervention, c'est-à-dire lui demander d'identifier et recenser les bénévoles et de lui en remettre la liste avant l'opération, définir les missions sur lesquelles l'encadrement des bénévoles portera et formuler les règles d'engagement, notamment de sécurité, à observer.

Les conditions d'engagement des AASC dans ce cadre sont identiques à celles de l'agrément B.

Les intervenants des AASC employés à la demande d'une autorité publique sont considérés comme des collaborateurs occasionnels du service public et donc couverts par celle-ci pour les dommages causés ou subis à ce titre.

Il revient aux autorités qui sollicitent les AASC de leur communiquer les consignes de protection nécessaires aux missions qu'elles leur confient. Le cas échéant, elles les actualisent en fonction de l'évolution des recommandations émises au niveau national.

De même, il est nécessaire que ces autorités s'assurent que les AASC sollicitées disposent des équipements de protection nécessaires et/ou de leur en fournir.

III. – L'APUREMENT DES DÉPENSES ENGAGÉES

Dès le début de la crise sanitaire, un grand nombre d'AASC ont été sollicitées par les autorités publiques dans des cadres juridiques incertains voire inexistant, situations qui n'ont pas toujours donné lieu à un défraiement. La situation financière d'un grand nombre de ces associations ayant été rendue très précaire par la crise, il est indispensable de continuer à régulariser ces engagements afin de sécuriser financièrement leur action dans la crise.

Le ministère de l'intérieur a demandé aux préfets de mener une enquête dont les résultats ont été transmis au ministère des solidarités et de la santé le 11 octobre dernier. Les préfets, en lien avec les ARS, ont documenté et objectivé au plus juste les montants demeurant impayés et relevant de prestations réalisées par les AASC au cours de la crise, en détaillant les dépenses par type de missions réalisées, nombre d'interventions assurées par nature de missions et montants. Les ARS s'attacheront à participer à la régularisation des situations d'engagement financiers non-soldés, notamment au regard des associations dont la situation financière est particulièrement fragilisée et feront remonter sous quinzaine les éléments correspondants au ministère des solidarités et de la santé (SG MSS).

Il est rappelé que par principe, il revient à chaque autorité publique responsable, selon les modalités rappelées dans la présente circulaire, de prendre en charge les dépenses effectuées durant cette crise.

1. Pour les dépenses qui relèvent du budget de l'État (soutien aux services d'incendie et de secours ou missions de soutien des populations autres que pour un établissement relevant du ministère des solidarités et de la santé), les préfets traiteront les modalités de remboursements des surcoûts en lien avec la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC).

2. Pour les dépenses relevant des ARS, ces dernières imputeront les paiements sur leurs budgets « fonds d'intervention régional (FIR) ».

3. Les établissements de santé et les établissements sociaux et médico-sociaux effectueront les paiements au titre des surcoûts Covid-19.

O. VÉРАН

G. DARMANIN