



N° 2446

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 novembre 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI

visant à étendre la qualité de pupille de la Nation aux enfants des sauveteurs en mer décédés dans le cadre de leur mission de sauvetage et à assurer les besoins de financement de la Société nationale de sauvetage en mer (n° 2147)

PAR MME VALÉRIE RABAULT
Députée

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 2147.

SOMMAIRE

PAGES

AVANT-PROPOS	5
SYNTHÈSE	7
I. UNE CONTRIBUTION ÉMINENTE AU SAUVETAGE EN MER, MENACÉE PAR UN MANQUE DE RECONNAISSANCE DE LA PART DE L'ÉTAT...	7
A. UN RÔLE DÉTERMINANT DANS LE SAUVETAGE EN MER	7
1. La moitié des interventions nautiques de secours en mer.....	7
2. Un concours décisif à la surveillance de la baignade	8
B. UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE	9
1. Des ressources fluctuantes d'année en année	9
2. Des défis structurels.....	9
II. ... QUI APPELLE UN RENFORCEMENT DE LA RECONNAISSANCE ET DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE	10
A. ACCORDER LA PROTECTION DE LA NATION AUX ENFANTS DES SAUVETEURS DÉCÉDÉS	10
1. Les sauveteurs peuvent être indemnisés en leur qualité de collaborateurs occasionnels du service public	10
2. Ils bénéficient également du régime de prévoyance des marins.....	12
3. Mais leurs enfants ne bénéficient d'aucune reconnaissance ni protection de la part de l'État	12
B. AUGMENTER ET PÉRENNISER LE FINANCEMENT DE L'ASSOCIATION	14
COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI	15
<i>Article 1^{er}</i> (art. L. 411-5 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre) : Reconnaissance de la qualité de pupille de la Nation aux orphelins de sauveteurs en mer décédés en mission	15
<i>Article 2 (supprimé)</i> (art. 46 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 et de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012) : Affectation à la SNSM d'une fraction du produit des droits de timbre sur les passeports sécurisés.....	20
<i>Article 3</i> : Gage financier	25
COMPTE RENDU DES DÉBATS	27

MESDAMES, MESSIEURS

Le groupe Socialiste et apparentés a fait le choix d'inscrire une proposition de loi « *visant à étendre la qualité de pupille de la Nation aux enfants des sauveteurs en mer décédés dans le cadre de leur mission de sauvetage et à assurer les besoins de financement de la Société nationale de sauvetage en mer* » (SNSM) à l'ordre du jour de la journée qui lui est réservée en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution.

Au moment où l'Assemblée nationale examinera ce texte, presque six mois se seront écoulés depuis la disparition tragique, au large des Sables-d'Olonne, de trois sauveteurs bénévoles de la SNSM parmi les sept qui étaient allés porter assistance à un bateau de pêche en détresse le vendredi 7 juin 2019, alors que la tempête Miguel faisait rage.

Une émotion vive saisissait la communauté des gens de mer comme l'ensemble du pays tandis que nombre de parlementaires réclamaient que les enfants de ces sauveteurs, comme ceux de tous les autres qui perdent la vie en secourant des marins en danger, soient officiellement reconnus pupilles de la Nation. Dans le même temps, le Gouvernement s'engageait à préserver, en le réparant, notre modèle de sauvetage en mer⁽¹⁾.

Six mois plus tard, qu'est-il advenu de cette émotion, de cette reconnaissance et de cet engagement ?

Après la mobilisation transpartisane de nombreux parlementaires, l'Assemblée nationale a adopté, lors de la première lecture du projet de loi de finances pour 2020, l'augmentation, proposée par le Gouvernement, de 4,5 millions d'euros de la dotation de l'État en faveur de la SNSM. En revanche, aucune réponse n'a été apportée au besoin de reconnaissance, symbolique et matérielle, qu'attendent les bénévoles s'engageant dans cette association et les familles de ceux ayant perdu la vie au cours d'une mission de sauvetage.

Votre rapporteure se félicite que la Commission ait adopté, à l'unanimité, l'article 1^{er} de cette proposition de loi, qui accorde la qualité de pupille de la Nation aux enfants de sauveteurs en mer décédés du fait d'une opération de secours, marquant ainsi la reconnaissance de la représentation nationale à l'égard de leur engagement.

(1) Réponse du Premier ministre, M. Édouard Philippe, à une question d'actualité que lui posait, le 11 juin 2019 au Sénat, M. Bruno Retailleau.

SYNTHÈSE

I. UNE CONTRIBUTION ÉMINENTE AU SAUVETAGE EN MER, MENACÉE PAR UN MANQUE DE RECONNAISSANCE DE LA PART DE L'ÉTAT...

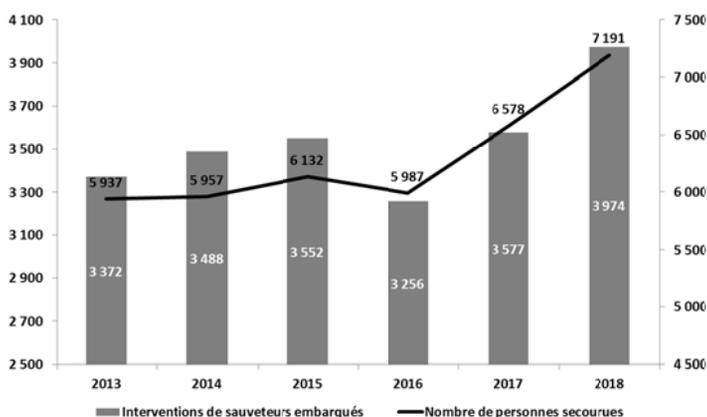
A. UN RÔLE DÉTERMINANT DANS LE SAUVETAGE EN MER

Issue en 1967 de la fusion de deux associations de sauvetage en mer ne parvenant plus à répondre aux besoins croissants du littoral français ⁽¹⁾, la Société nationale des sauveteurs en mer (SNSM) est, depuis 1970, une association reconnue d'utilité publique, seul organisme de secours et de sauvetage en mer aujourd'hui agréé ⁽²⁾.

1. La moitié des interventions nautiques de secours en mer

La SNSM est sollicitée dans les interventions de secours en mer, sous la coordination des Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). **Plus de 50 % des interventions réalisées par des moyens nautiques le sont par elle** : en effet, le déroutement de navires privés proches du lieu de détresse ne représente que 20 % de ces interventions tandis que la mobilisation des moyens de la marine nationale, de la sécurité civile, des douanes, de la gendarmerie et des affaires maritimes est réservée aux opérations d'une certaine technicité.

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ DES SAUVETEURS EMBARQUÉS (2013-2018)



Source : rapports d'activité de la SNSM

(1) La Société centrale de sauvetage des naufragés, née en 1865, et la Société des hospitaliers sauveteurs bretons, créée en 1873.

(2) Au sens de l'article L. 742-9 du code de la sécurité intérieure, hors le cas de la Fédération des sauveteurs en mer de Polynésie française.

L'activité chiffrée de la SNSM témoigne à elle seule du rôle déterminant de cette association dans le sauvetage en mer, avec, en 2018, 3 974 interventions, dont 22 % de nuit, pour 7 191 personnes secourues au cours de 7 342 heures d'opérations dans la bande des 300 mètres à compter du rivage dans 23 % des cas et dans les eaux territoriales ⁽¹⁾ pour 72 % des situations ⁽²⁾. En outre, la SNSM est de plus en plus sollicitée : le nombre d'interventions des sauveteurs embarqués a augmenté de 18 % entre 2013 et 2018.

Les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS)

Services spécialisés du ministère de la Transition écologique et solidaire, les CROSS font partie des directions interrégionales de la mer et sont placés sous l'autorité opérationnelle des préfets maritimes. Ils sont dirigés par des administrateurs des affaires maritimes. Des personnels civils et militaires sont mis à leur disposition. Leurs missions et fonctionnement en matière de sauvetage en mer sont définis par les articles R. 742-6 et R. 742-11 du code de la sécurité intérieure.

Cinq CROSS assurent la couverture de la façade littorale en métropole, auxquels s'ajoutent, en outre-mer, deux CROSS (La Réunion et Antilles) et deux centres spécialisés (Nouvelle-Calédonie et Papeete).

En 2018, les CROSS ont coordonné 11 897 interventions de recherche et de sauvetage en mer, dont 88 % impliquaient des moyens nautiques (navires privés, SNSM, pompiers, autres administrations, moyens étrangers) et 12 % des moyens aériens (sécurité civile, marine nationale, gendarmerie, armée, douanes, SAMU, moyens privés ou étrangers). Leur zone d'intervention est située à 80% dans l'espace maritime compris entre le rivage et la limite des eaux territoriales.

Les CROSS sont également chargés de la surveillance de la navigation maritime, des pollutions maritimes et des pêches, de la diffusion de renseignements de sécurité maritime et du traitement des alertes de sûreté maritime.

Au niveau international, les CROSS font partie du réseau des centres de coordination de sauvetage maritime (MRCC – *Maritime rescue coordination center*) institués par la convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes de l'Organisation maritime internationale (SAR – Search and rescue – 1979). Certains, en Manche et en mer du Nord, sont aussi des services de trafic maritime au sens de la convention internationale sur la sauvegarde de la vie humaine en mer (SOLAS – *Safety of life at sea* – 1974).

2. Un concours décisif à la surveillance de la baignade

La SNSM prête également son **concours à la police spéciale de la baignade**, aux côtés des sapeurs-pompiers et des policiers : en 2018, elle était le **premier intervenant dans ce domaine**, avec 1 382 nageurs-sauveteurs employés

(1) Comprise entre la bande des 300 mètres et 12 milles nautiques.

(2) Source : avis (n° 2292, XV^e législature) de M. Jimmy Pahun fait au nom de la commission du Développement durable sur le programme n° 205 « Affaires maritimes » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables », octobre 2019, tome VIII, p. 14.

sur 264 postes de secours rattachés à 148 communes littorales, qui ont effectué 2 997 interventions, secouru 2 052 personnes et soigné 19 239 autres ⁽¹⁾.

B. UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILE

La SNSM est implantée dans 218 stations sur le littoral, dont 187 permanentes et 31 saisonnières, chacune dotée d'un équipage de 10 à 40 bénévoles opérationnels. Elle emploie 84 salariés et est animée par 8 456 bénévoles. Sa flotte compte 450 unités, parmi lesquelles 40 canots tous-temps, 31 vedettes de première classe, 72 vedettes de deuxième classe, 3 vedettes de troisième classe, 20 vedettes légères et 105 embarcations semi-rigides ⁽²⁾. Pour en apprécier l'importance, la contribution de la SNSM aux activités de sauvetage en mer doit être rapportée aux ressources dont elle peut bénéficier pour remplir à bien ses missions et aux défis auxquels elle est aujourd'hui confrontée.

1. Des ressources fluctuantes d'année en année

Les ressources de la SNSM sont composées à 46 % de dons et legs, 22 % de subventions des collectivités territoriales, 21 % de financements étatiques et 11 % du mécénat. Dans la mesure où seules les recettes étatiques constituent un mode de financement pérenne, **l'association est financée aux deux-tiers par des ressources aléatoires d'année en année.**

Un effort significatif a été entrepris pour augmenter, au cours des dernières années, la subvention de l'État, passée de 2 millions d'euros en 2012 à 6,2 millions d'euros en 2019. Mais les ressources provenant des dons et du mécénat ont, dans le même temps, beaucoup fluctué : les recettes du mécénat ont ainsi diminué de 800 000 euros et si celles des dons ont augmenté, elles peuvent varier d'une année à l'autre, comme lorsqu'elles ont baissé de 1,3 million d'euros entre 2018 et 2019.

De surcroît, l'affectation au budget de la SNSM, à partir de 2017, d'une partie du produit de quatre taxes ⁽³⁾ afin de stabiliser son mode de financement s'est avérée décevante, deux de ces taxes n'ayant à ce jour rien rapporté et le rendement des deux autres s'étant avéré limité.

2. Des défis structurels

Pourtant, la SNSM se trouve face à de nombreux défis. Le premier d'entre eux est le nécessaire renouvellement de sa flotte, dont une partie des bateaux, en particulier les moyens nautiques hauturiers mis en service à la fin des années 1980, a vieilli et doit être modernisée.

(1) Source : avis (n° 2292, XV^e législature) précité, p. 15.

(2) Source : avis (n° 2292, XV^e législature) précité, p. 16.

(3) Le droit de francisation et de navigation, le droit de passeport perçu sur les yachts, la taxe due par les casinos embarqués et la taxe sur les éoliennes en mer.

Évalué entre 30 et 40 millions d’euros par le ministère de la Transition écologique et solidaire, le financement du plan de renouvellement de la flotte sera long et n’est pas à ce jour garanti, *a fortiori* si, comme l’envisage l’association, il faut remplacer 140 navires, pour un montant de 100 millions d’euros sur dix ans.

À ce défi s’ajoute celui de l’effort de formation de ses bénévoles, dont le profil a évolué au fil des années – auparavant professionnels de la mer, ils sont de plus en plus des plaisanciers ou des pratiquants d’activités sportives en mer – et qui doivent se doter des compétences nécessaires à l’utilisation de matériels de sauvetage de plus en plus sophistiqués et puissants.

II. ... QUI APPELLE UN RENFORCEMENT DE LA RECONNAISSANCE ET DE LA SOLIDARITÉ NATIONALE

A. ACCORDER LA PROTECTION DE LA NATION AUX ENFANTS DES SAUVETEURS DÉCÉDÉS

Si les sauveteurs en mer sont des collaborateurs occasionnels du service public et bénéficient du régime de prévoyance des marins, leurs enfants ne disposent aujourd’hui d’aucune reconnaissance ni d’aucun accompagnement de la part de l’État lorsqu’ils décèdent du fait d’une opération de secours.

1. Les sauveteurs peuvent être indemnisés en leur qualité de collaborateurs occasionnels du service public

L’obligation de secours en mer relève de la responsabilité de l’État, même si la convention internationale sur la recherche et le sauvetage maritimes adoptée à Hambourg le 27 avril 1979 n’évoque explicitement que la coordination des moyens de sauvetage. L’article R. 742-4 du code de la sécurité intérieure précise que « *la responsabilité des opérations de recherche et de sauvetage des personnes en détresse en mer dans les zones de responsabilité française appartient au préfet maritime qui assure la coordination de la mise en œuvre opérationnelle de l’ensemble des moyens de secours, publics et privés, en mesure de participer à ces opérations.* »

Les sauveteurs en mer sont des membres bénévoles d’une association relevant de la loi de 1901, personne morale de droit privé. Mais ils assurent une mission de service public sous le contrôle de l’État. En effet, l’agrément de la SNSM est accordé par décision du ministre chargé de la mer (article R. 742-13). L’implantation, les caractéristiques et les conditions d’utilisation des unités de sauvetage de la SNSM sont soumises à son approbation (article R. 742-14). Le président de la SNSM est élu par le conseil d’administration de l’association, mais son élection doit être validée par le ministre. En outre, cette association est soumise à l’obligation de tenir ses unités de sauvetage dans un état de disponibilité approprié à leur fonction et d’informer de cet état les CROSS (article R. 742-15). Chaque unité de sauvetage doit également respecter des conditions de composition d’équipage et de matériel pour l’accomplissement de ses missions (art. R. 742-9).

Enfin, la SNSM effectue ses missions de sauvetage en mer à la demande des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) mentionnés à l'article R. 742-6. Une telle situation a conduit la députée Chantal Guittet, dans son rapport au Premier ministre de 2016, à estimer que « *la SNSM bénéficie d'une quasi-délégation de service public* »⁽¹⁾.

La notion de collaborateur occasionnel du service public est une notion fonctionnelle, qui a été dégagée par la jurisprudence du Conseil d'État en vue d'assurer une indemnisation à la personne qui a subi un préjudice en apportant son concours au fonctionnement du service public. Le collaborateur occasionnel peut demander à la personne publique chargée du service une indemnité réparatrice. Le juge est donc amené à se prononcer sur le droit à indemnité que détient le collaborateur sur la personne publique.

Le Conseil d'État a reconnu⁽²⁾ qu'un moyen de secours privé sollicité, même indirectement, par un CROSS participe à une « *mission de service public de secours en mer* » et intervient donc en qualité de collaborateur occasionnel du service public. Le rapporteur public de cette affaire a rappelé qu'en matière de service public du secours ou de sauvetage, « *le seul critère pour identifier un collaborateur occasionnel du service public réside dans le mobile auquel obéit le sauveteur : satisfaire à un sentiment de solidarité de la collectivité envers l'un de ses membres en danger, à l'exclusion de toute obligation juridique à l'égard de la collectivité publique en charge du service public* ».

Toutefois, à l'occasion de son audition par le Sénat en octobre 2019, le directeur des affaires maritimes, commissaire délégué aux transports maritimes et délégué à la mer et au littoral, a estimé que « *la SNSM ne répond pas à un service public, elle sert l'intérêt général (...). Selon la jurisprudence, ce n'est pas parce qu'une personne aura été considérée, à un moment donné, comme collaborateur occasionnel du service public que l'organisation avec laquelle il a collaboré sera elle aussi considérée comme un service public* »⁽³⁾.

Si l'État paraît soucieux de ne pas s'engager dans la reconnaissance d'un service public du sauvetage en mer en raison des obligations de financement qui en découleraient, il reconnaît au moins aux sauveteurs en mer la qualité de collaborateurs occasionnels du service public. Leur indemnisation peut être mise en place à travers des protocoles transactionnels, comme l'expérimente actuellement la direction des Affaires maritimes dans le cadre de la gestion du dossier dramatique des Sables-d'Olonne.

(1) C. Guittet, *Rapport au Premier ministre sur la pérennisation du modèle de la Société nationale de sauvetage en mer*, 1^{er} juillet 2016.

(2) CE, sect., 12 oct. 2009, n° 297075, Chevillard.

(3) *Rapport d'information (n° 81, session ordinaire de 2019-2020) fait par M. Didier Mandelli, sénateur, au nom de la mission commune d'information sur le sauvetage en mer et la sécurité maritime*, 22 octobre 2019.

2. Ils bénéficient également du régime de prévoyance des marins

L'arrêté du 12 janvier 2016 relatif au régime de protection sociale des équipages des embarcations de sauvetage en mer, en cas d'accident et de maladie prévoit que « *les équipages bénévoles embarqués sur des embarcations de sauvetage de la société nationale de sauvetage en mer, y compris les personnes n'exerçant pas habituellement la profession de marin, bénéficient des dispositions du régime de prévoyance des marins relatives à la couverture des risques d'accident et de maladie se rattachant à leurs sorties en mer* ». Les cotisations et contributions dues à ce régime géré par l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) sont intégralement à la charge de la SNSM.

L'ENIM est l'établissement public national chargé du régime de retraite et de sécurité sociale des navigants professionnels du commerce, de la pêche et de la plaisance. Le nombre de marins en activité étant trois fois inférieur au nombre de pensionnés, ce régime spécial est très largement déficitaire. Dans le projet de loi de finances pour 2020, la contribution de l'État s'élève à 823 millions d'euros.

Lors de son audition du 17 septembre 2019 par les membres de la mission d'information du Sénat sur le sauvetage en mer, le président de la SNSM a précisé, au sujet des moyens financiers mis en œuvre pour accompagner les familles des trois sauveteurs décédés aux Sables-d'Olonne, que l'assurance individuelle accident du régime de l'ENIM – capital décès ou capital invalidité permanente – représente un montant de 150 000 euros par veuve et s'accompagne d'un versement mensuel de 1 300 euros par veuve et de 500 euros par enfant à charge ⁽¹⁾.

La couverture des sauveteurs en mer par le régime de prévoyance de l'ENIM est d'autant plus naturelle que ces personnes sont le plus souvent des affiliés ou des pensionnés de la caisse de retraite des marins en raison de leur profession, comme les trois sauveteurs décédés aux Sables-d'Olonne qui étaient mécanicien de marine, patron pêcheur à la retraite et armateur de fileyeurs. Toutefois, la diversification du recrutement des sauveteurs au sein de la SNSM pose la question de la bonne coordination du régime de prévoyance et du régime de retraite des intéressés en cas de décès lors d'une intervention en mer.

En outre, la réforme des retraites à venir, en modifiant ou supprimant le régime spécial des marins, pourrait remettre en cause cette protection.

3. Mais leurs enfants ne bénéficient d'aucune reconnaissance ni protection de la part de l'État

Les trois sauveteurs en mer décédés aux Sables-d'Olonne ont été nommés au grade de chevalier de la Légion d'honneur et cités à l'ordre de la Nation les 12 et 13 juin 2019.

(1) Rapport d'information (n° 81, session ordinaire de 2019-2020) précité.

Ces trois hommes n'étant pas des agents publics, il n'a pas été possible de porter sur leur acte de décès la mention « *mort pour le service de la Nation* » qui aurait permis à leurs enfants, en application de l'article L. 411-9 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, de bénéficier de la qualité de pupille de la Nation.

En outre, la citation à l'ordre de la Nation demeure, pour ces trois marins, purement honorifique et n'offre aucune protection ni reconnaissance à leurs enfants.

La situation est très différente pour les sapeurs-pompiers volontaires décédés dans l'accomplissement de leur mission, même s'ils ne sont pas non plus des agents publics. Cette citation à titre posthume permet à leur famille de bénéficier de dispositions financières bien plus protectrices. En effet, la loi n° 91-1389 du 31 décembre 1991 relative à la protection sociale des sapeurs-pompiers volontaires en cas de maladie contractée ou d'accident survenu en service a aligné le régime qui leur est applicable sur celui des sapeurs-pompiers professionnels, qui sont des fonctionnaires territoriaux.

Il a été envisagé à plusieurs reprises de reconnaître la qualité de pupille de la Nation aux orphelins des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires décédés dans l'accomplissement de leur mission. Cependant, ils bénéficient déjà de la protection de l'Œuvre des pupilles (ODP), association à but non lucratif créée en 1926 et reconnue d'utilité publique, qui dispose de son propre réseau de délégations départementales et prend en charge plus de 1 300 orphelins. L'État verse chaque année une subvention à l'ODP au titre du soutien aux acteurs de la sécurité civile (action 13 du programme 161 des lois de finances).

En juillet 2004, dans le cadre de l'examen de la loi de modernisation de la sécurité civile à l'Assemblée nationale, M. Thierry Mariani, rapporteur au nom de la commission des Lois, a précisé qu'« *il nous est apparu que c'était là une fausse bonne solution, car [la] reconnaissance [de la qualité de pupille de la Nation] n'aurait apporté aucune amélioration tangible à la situation des intéressés. En effet, leur prise en charge par l'œuvre des pupilles est de très bonne qualité, et, financièrement, elle est même nettement supérieure à celle que leur donnerait le titre de pupille de la Nation (...). En revanche, deux mesures concrètes sont apparues, au cours des auditions, de nature à améliorer réellement le sort des orphelins des soldats du feu morts en service. Elles tireraient les conséquences de la reconnaissance de la dangerosité de leur métier et manifesteraient la reconnaissance de la Nation. La première consiste en l'exonération des droits de succession comme pour les orphelins de militaires morts sous les drapeaux ou, depuis 1990, de victimes d'actes terroristes. [La seconde tend à] faire bénéficier les orphelins de sapeurs-pompiers de la bonification de points dont bénéficient les orphelins de guerre de moins de vingt et un ans lorsqu'ils sont candidats aux concours administratifs pour l'accès aux emplois de bureau. Cette majoration porte sur un dixième du total des points des meilleures copies* ».

Ainsi, les conjoints et orphelins des sapeurs-pompiers volontaires ont été ajoutés à la liste des bénéficiaires de l'ancien article L. 395 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, devenu les articles L. 241-2 à L. 241-4 du même code. Ils ont également été ajoutés à celle des bénéficiaires de l'article 796 du code général des impôts, sous réserve d'une citation à l'ordre de la Nation.

Il paraît difficile de ne pas rapprocher le bénévolat des sauveteurs en mer du volontariat des sapeurs-pompiers : ils accomplissent des missions de secours d'urgence aux personnes, dans des conditions souvent dangereuses et parfois au péril de leur vie, en se rendant disponibles extrêmement rapidement malgré leur activité professionnelle. Leur régime d'astreinte est similaire. Pourtant, ils ne bénéficient pas de la même protection de la part de l'État et l'expression de la reconnaissance de la Nation, par l'intermédiaire d'une citation, n'a pas les mêmes conséquences financières pour leur famille.

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit donc d'étendre la reconnaissance de la qualité de pupille de la Nation aux enfants des sauveteurs en mer qui perdent la vie du fait d'une opération de secours.

B. AUGMENTER ET PÉRENNISER LE FINANCEMENT DE L'ASSOCIATION

Au-delà de la reconnaissance que la Nation doit manifester à ses bénévoles qui remplissent, parfois au péril de leur vie, des opérations de sauvetage, il convient de doter la SNSM de ressources financières suffisantes et stables pour lui permettre de répondre aux défis structurels auxquels elle est confrontée.

Dans cette perspective, votre rapporteure observe que le Gouvernement s'est engagé à augmenter sa contribution à l'effort d'investissement que devra consentir l'association, en proposant à l'Assemblée nationale, qui l'a adoptée, une augmentation de 4,5 millions d'euros de la dotation budgétaire de cette association dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2020.

Pour garantir la pérennité du financement des actions de la SNSM autrement que sous la forme d'une subvention ponctuelle assise sur aucune ressource fiscale pérenne, l'article 2 de la proposition de loi envisage l'affectation d'une fraction – plafonnée à 5 millions d'euros – des droits de timbre sur les passeports sécurisés, dont le rendement élevé permettrait non seulement de financer l'Agence nationale des titres sécurisés comme c'est le cas aujourd'hui mais aussi la SNSM.

COMMENTAIRE DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

(art. L. 411-5 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre)

Reconnaissance de la qualité de pupille de la Nation aux orphelins de sauveteurs en mer décédés en mission

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à reconnaître la qualité de pupille de la Nation aux enfants de sauveteurs en mer décédés du fait d'une opération de secours.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les conditions pour être reconnu pupille de la Nation sont définies aux articles L. 411-1 à L. 411-11 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre. Reconnue aux orphelins de guerre depuis sa création par la loi du 27 juillet 1917, cette qualité a progressivement été étendue aux enfants :

– de personnes victimes d'un acte de terrorisme par l'article 26 de la loi n° 90-86 du 23 janvier 1990 portant diverses dispositions relatives à la sécurité sociale et à la santé ;

– de magistrats, gendarmes, policiers et fonctionnaires de l'administration pénitentiaire et des douanes victimes d'un acte d'agression survenu au cours de l'accomplissement d'une mission de sécurité publique ou lors d'une action tendant à constater, poursuivre ou réprimer une infraction, et aux personnes intervenant sous leur responsabilité dans ce cadre par l'article 1^{er} de la loi n° 93-915 du 19 juillet 1993 portant extension du bénéfice de la qualité de pupille de la Nation et modifiant le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ;

– des personnels civils et militaires de l'État participant à des opérations de déminage et aux personnes intervenant sous leur responsabilité par l'article 1^{er} de la loi n° 93-915 du 19 juillet 1993 précitée ;

– d'élus victimes d'un acte d'agression survenu lors de l'exercice de leur mandat et en relation directe avec leurs fonctions électives par l'article 70 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit ;

– des professionnels de la santé victimes, dans l'exercice de leurs fonctions, d'un homicide volontaire commis par un de leurs patients par l'article 114 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 ;

– de personnes victimes d'actes de piraterie maritime par l'article 7 de la loi n° 2011-13 du 5 janvier 2011 relative à la lutte contre la piraterie et à l'exercice des pouvoirs de police de l'État en mer ;

– des agents publics dont l'acte de décès porte la mention « Mort pour le service de la Nation » par l'article 12 de la loi n° 2012-1432 du 21 décembre 2012 relative à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme.

En outre, l'article 69 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 précitée a étendu le bénéfice de la qualité de pupille de la Nation, à titre purement moral et à l'exclusion de toute attribution d'avantages pécuniaires, aux personnes âgées de plus de vingt et un ans, si elles étaient mineures lors du décès de leur parent.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

1. La qualité de pupille de la Nation, expression de la reconnaissance de la Nation

La qualité de pupille de la Nation offre aux enfants qui en bénéficient une protection matérielle et morale particulière exercée par l'Office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG). Cette protection s'ajoute à celle exercée par les familles et peut se traduire par la prise en charge partielle ou totale de leur entretien et de leur éducation en cas de besoin ou d'insuffisance des ressources de la famille.

a. L'adoption par la Nation

La demande d'adoption peut être déposée au tribunal de grande instance par voie de simple requête, dispensée d'enregistrement et de timbre, par les parents ou le représentant légal de l'enfant lorsqu'il est mineur, l'enfant lui-même à partir de 18 ans, ou le procureur de la République (article L. 412-1).

Le tribunal de grande instance prononce, après instruction, l'adoption ou le rejet de la demande. Les voies de recours habituelles sont ouvertes contre ce jugement. Une fois l'adoption prononcée, elle est mentionnée en marge de l'acte de naissance de l'intéressé.

L'adoption par la Nation est symbolique et ne produit aucune conséquence sur la filiation de l'enfant qui reste établie à l'égard de ses parents comme elle l'était avant le jugement.

b. La protection et l'aide de l'État

Les enfants adoptés par la Nation bénéficient, jusqu'à l'âge de 21 ans, de la protection et du soutien matériel et moral de l'État pour leur éducation.

L'ONACVG a la charge de veiller, avec le ministère public, à l'observation, au profit des pupilles de la Nation, des lois protectrices de l'enfance, des règles du code civil en matière de tutelle ainsi que des mesures de protection particulière dont ils peuvent bénéficier, de pourvoir, le cas échéant, au placement des orphelins et d'assurer un contrôle sur les familles ou les établissements où le pupille aura été placé. À ce titre, l'Office peut provoquer l'ouverture de la tutelle de droit commun au bénéfice de l'intéressé, influencer sur la composition du conseil de famille et contrôler l'exercice de la tutelle ou obtenir la nomination d'un conseiller de tutelle.

Il revient également à l'Office d'accorder les subventions définies par la loi ou le règlement, en vue de faciliter l'entretien, l'éducation et le développement normal des pupilles dont le parent, le tuteur ou le soutien manqueraient des ressources nécessaires à cet effet. Ce soutien est subsidiaire et n'intervient qu'à défaut de possibilité pour les parents ou les soutiens du pupille de pourvoir à son entretien.

L'aide matérielle accordée aux pupilles de la Nation

1. En matière d'**entretien** et d'**éducation**, l'ONACVG accorde aux pupilles de la Nation, en complément des aides du droit commun (allocations familiales, bourses d'études) et chaque fois que la situation le requiert :

- des subventions d'entretien destinées à assurer les besoins de base de l'enfant (garde, habillement, nourriture, loisirs) versées si nécessaire dès la naissance ;
- des subventions pour frais de maladie, de cure, de soins médicaux en complément des prestations de la sécurité sociale et de l'aide médicale gratuite (prise en charge des frais d'optique, de traitements d'orthodontie, etc.) ;
- des subventions de vacances ;
- des subventions d'études qui peuvent être renouvelées jusqu'au terme des études supérieures dès lors qu'elles sont entreprises avant 21 ans. A cet égard, il faut souligner que les pupilles de la Nation sont, de plein droit, exonérés du paiement des droits de scolarité dans les universités ;
- des subventions pour les projets des pupilles entrés dans la vie active avant 21 ans.

2. En matière d'**emploi**, l'Office accorde :

- des subventions d'aide à la recherche d'un premier emploi ;
- des prêts d'installation professionnelle, cumulables avec des prêts de première installation. Sans intérêt, remboursables sur des délais pouvant couvrir 3 années, avec une franchise de 3 mois, ces prêts de 3 000 euros permettent de favoriser une installation professionnelle.

En outre, les pupilles, quel que soit leur âge, bénéficient du recrutement par la voie des emplois réservés dans les administrations, les collectivités locales, les établissements publics qui leur sont rattachés et les hôpitaux publics.

3. En matière de **fiscalité** :

Tous les actes ou pièces ayant exclusivement pour objet la protection des pupilles de la Nation sont dispensés du timbre. Ils doivent être enregistrés gratuitement s'ils sont soumis à cette formalité.

Lorsque les pupilles de la Nation ont été adoptés par une personne physique, les transmissions à titre gratuit (dons et legs) faites en leur faveur par l'adoptant bénéficient des droits applicables en ligne directe et de l'abattement prévu à l'article 779 du code général des impôts, même en cas d'adoption simple.

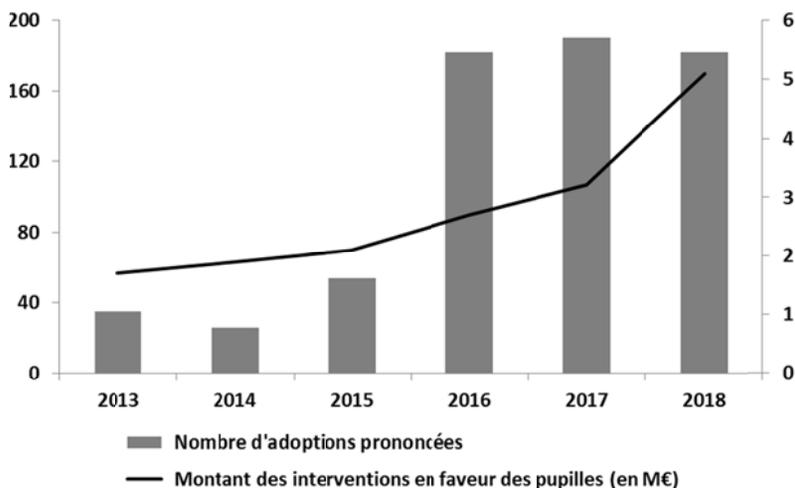
De même, les dons et legs consentis aux pupilles de la Nation bénéficient du régime fiscal des mutations à titre gratuit en ligne directe lorsque le donateur ou le défunt a pourvu à leur entretien pendant cinq ans au moins au cours de leur minorité.

Source : Site internet de l'ONACVG, novembre 2019

Les pupilles de la Nation devenus adultes demeurent à vie ressortissants de l'ONACVG et continuent à bénéficier de son soutien moral et matériel.

c. Une importante augmentation du nombre de pupilles de la Nation depuis les attentats de 2015

NOMBRE D'ADOPTIONS PRONONCÉES ET MONTANT DES INTERVENTIONS EN FAVEUR DES PUPILLES DE LA NATION (2013-2018)



Source : rapports d'activité de l'ONACVG

En 2018, 182 pupilles ont été adoptés par la Nation, dont 98 en lien avec un acte de terrorisme. Le nombre annuel d'adoption est en effet élevé depuis les attentats de 2015. Le nombre de pupilles de moins de 21 ans accompagnés par les services de proximité s'élevait à plus de 700 à la fin de l'année 2018, et à plus de 900 en ajoutant ceux qui poursuivaient leurs études au-delà de 21 ans. En 2018, le budget consacré aux pupilles mineurs ou en études a connu une augmentation de 79 %, liée en grande partie au versement d'une aide exceptionnelle au mois de décembre.

2. Le dispositif de la proposition de loi

L'article 1^{er} de la proposition de loi vise à élargir la reconnaissance de la qualité de pupille de la Nation aux enfants dont le parent ou le soutien de famille, membre d'un organisme agréé de secours et de sauvetage en mer :

– a été tué lors de l'accomplissement d'une opération de secours à des personnes en détresse en mer ;

– est décédé des suites d'une blessure reçue ou d'une maladie contractée ou aggravée du fait de l'accomplissement d'une telle opération ;

– ou se trouve, à raison de blessures reçues ou de maladies contractées ou aggravées par une telle opération, dans l'incapacité de pourvoir à ses obligations et à ses charges de famille.

3. La position de la Commission

La Commission a adopté cet article sans modification.

*

* *

Article 2

(art. 46 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007
et de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012)

Affectation à la SNSM d'une fraction du produit des droits de timbre sur les passeports sécurisés

Rejeté par la Commission

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article vise à affecter à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) une partie du produit des droits de timbre sur les passeports sécurisés, dont le rendement permet que leur produit soit partagé avec l'Agence nationale des titres sécurisés, afin d'accroître le montant des ressources stables dont peut bénéficier l'association pour faire face à ses besoins d'investissement.

➤ **Dernières modifications législatives intervenues**

Les lois de finances pour 2016, 2017 et 2018 ont successivement affecté une fraction du produit de plusieurs taxes à la SNSM : le droit de francisation et navigation, le droit de passeport perçu sur les yachts, la taxe sur les casinos embarqués et la taxe sur les parcs éoliens en mer.

L'Assemblée nationale a adopté, lors des débats sur le projet de loi de finances pour 2020, une augmentation de 4,5 millions d'euros de la dotation budgétaire en faveur de la SNSM.

➤ **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a supprimé cet article.

1. Un financement de la SNSM inadapté à ses besoins d'investissement

La Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) est aujourd'hui majoritairement financée par des donateurs privés (les dons et legs représentent 46 % de ses ressources et le mécénat 11 %) ainsi que par des fonds publics de l'État à hauteur de 21 %, sous la forme de subventions ou de produits de taxes affectées, et des collectivités territoriales à raison de 22 %.

a. Des recettes trop aléatoires

L'impossibilité de prévoir à l'avance le montant des dons et legs ainsi que les financements des collectivités territoriales conduit à ce que 70 % des recettes de la SNSM soient d'un rendement aléatoire.

Cette instabilité financière n'est pas nécessairement compensée par les financements étatiques, même si ces derniers constituent la source de financement

la plus pérenne et que leur montant n'a cessé de croître au cours des dix dernières années, pour passer de 2 millions d'euros en 2002 à 6,2 millions d'euros en 2019.

Bien que le législateur ait décidé, à partir de 2017, de pérenniser davantage le financement de la SNSM en lui affectant une partie de certaines taxes, les résultats de cet effort sont décevants.

- **La taxe sur les éoliennes en mer**

Dès 2016 ⁽¹⁾, la SNSM devait se voir octroyer 5 % des ressources du fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer, alimenté par le produit de la taxe sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent en mer ⁽²⁾. Aucune éolienne en mer installée n'étant à ce jour entrée en activité, l'association n'a reçu **aucune ressource à ce titre** et ne devrait en bénéficier qu'en 2021 au plus tôt.

- **La taxe sur les jeux à bord des navires passagers**

À partir de 2017 ⁽³⁾, la SNSM devait se voir attribuer 10 % du produit du prélèvement progressif dû par les casinos embarqués en mer dans la limite d'un plafond d'un million d'euros ⁽⁴⁾, mais **cette taxe n'a encore rien rapporté**.

- **Le droit de francisation et de navigation**

À compter de 2018 ⁽⁵⁾, une fraction du produit du droit de francisation et de navigation (DAFN) afférent aux navires de plaisance ou de sport ⁽⁶⁾ devait être affectée, après le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, à la SNSM dans la limite de 4 millions d'euros ⁽⁷⁾.

Toutefois, les ressources finalement versées à ce titre se sont établies bien en-deçà, à **184 000 euros en 2018 et 2019**, même si ce montant devrait être porté à 815 000 euros l'année prochaine grâce au gel de « l'abattement vétusté » voté l'année dernière.

- **Le droit de passeport des navires de plaisance**

À partir de 2018 également, le législateur a prévu que la SNSM percevrait le produit du droit de passeport perçu sur les navires étrangers de plaisance ou de sport possédés par des personnes résidant en France ⁽⁸⁾, dans la limite de 4 millions

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

(2) Article 1519 C du code général des impôts.

(3) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

(4) Article L. 2333-57 du code général des collectivités territoriales.

(5) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

(6) Autres que les navires de plaisance dont le port d'attache est situé en Corse et qui ont stationné dans un port corse au moins une fois au cours de l'année.

(7) En vertu de l'article 224 du code des douanes.

(8) En application de l'article 238 du même code.

d'euros, mais le produit finalement versé – **103 000 euros en 2018 et 2019** – fut nettement inférieur aux prévisions.

ÉVOLUTION DU BUDGET ET DES RECETTES DE LA SNSM

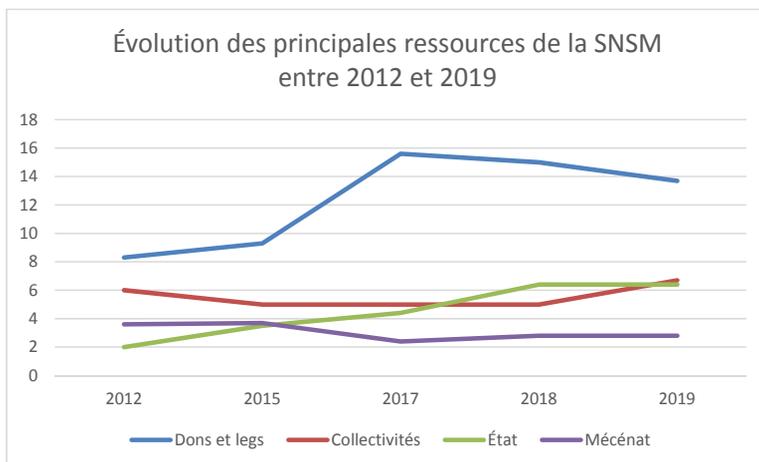
(en millions d'euros)

		2002	2007	2012	2015	2017	2018	2019	2020
<i>Budget</i>									
Total		12	20	22	28	28,5	29	30	30
<i>Ressources</i>									
Dons et legs		nc	nc	8,3	9,3	15,6	15	13,7	à venir
État	Subvention	2	2	2	3,5	4,5 ^(*)	6,2	6,2	10,7 ^(**)
	Droit de francisation et de navigation						0,184	0,184	0,815
	Droit de passeport perçu sur les yachts						0,103	0,103	0,103
	Taxe due par les casinos embarqués						-	-	-
	Taxe sur les éoliennes en mer						-	-	-
Collectivités territoriales		nc	nc	6	5	5	5	6,7	à venir
Mécénat		nc	nc	3,6	3,7	2,4	2,8	2,8	à venir

(*) Dont 3,5 millions d'euros de subvention du ministère de la Transition écologique et solidaire et 1 million d'euros de subvention exceptionnelle du ministère des Armées.

(**) Dont 4,5 millions d'euros de subvention au titre du financement du plan de renouvellement de la flotte.

Après avoir traversé une période délicate entre 2015 et 2016, au cours de laquelle elle a connu deux exercices déficitaires ayant conduit, dans un contexte de stagnation des financements, à 2,4 millions d'euros de déficits de financement des investissements engagés, la SNSM a vu sa situation financière s'améliorer au cours des deux dernières années grâce au doublement de l'aide de l'État et à l'augmentation des dons et legs à la suite de la déclaration du sauvetage en mer comme grande cause nationale en 2017.



b. Des besoins en investissement très importants

Cette situation financière instable, qui a pour effet de détourner les sauveteurs de leur cœur de métier au profit d'une recherche effrénée de fonds et subventions publiques, a pour conséquence de fragiliser le financement des besoins croissants de formation et de retarder le renouvellement d'une flotte vieillissante.

Les **besoins en formation** s'expriment avant tout à l'égard des bénévoles de l'association : 1 600 patrons, 2 500 canotiers, 3 700 secouristes, 1 000 nageurs de bord et 800 plongeurs. Ceux-ci ne sont plus majoritairement issus, comme par le passé, des professions maritimes (marine marchande, marine nationale, pêche...) mais davantage des milieux de la plaisance, des pratiques sportives en mer et de la plongée. Cette transformation sociologique s'accompagne d'une évolution des opérations de sauvetage, qui exigent de nouvelles compétences en raison de la montée en gamme des équipements utilisés et du recours croissant à des systèmes électroniques de navigation et de communication. L'exigence de formation s'applique également aux nouveaux usagers de la mer qui peuvent être à l'origine d'un nombre plus important d'accidents, de fausses alertes ou de sollicitations injustifiées.

La **nécessité de renouveler une flotte vieillissante** et parfois obsolète de canots, vedettes et embarcations constitue un second défi, qui implique des efforts particuliers en matière de maintenance et d'investissement. À cette fin, un contrat a été signé le 17 octobre 2019 entre la SNSM et l'entreprise Couach, prévoyant la fourniture de 35 navires sur cinq ans pour un montant de 25 millions d'euros et une seconde tranche optionnelle, de cinq ans également, du même montant et pour le même nombre de navires. Mais ces 70 navires sur 10 ans, d'un coût de près de 50 millions d'euros d'investissement dont seule la première tranche est aujourd'hui financée, ne représenterait que la moitié du besoin de renouvellement de la flotte.

Ce constat avait justifié, en 2007 et 2011, la mise en place des plans de modernisation Cap 2010 et Cap 2010+. En 2016, alors que la SNSM estimait à 9 millions d'euros par an d'ici 2025, dont 5,6 millions d'euros pour les moyens nautiques, l'effort nécessaire pour la modernisation de sa flotte, de ses stations et de son matériel, et de 1,2 à 2,5 millions d'euros par an celui en matière de formation, notre collègue Chantal Guittet suggérait de pérenniser le financement de l'association à un niveau « *de l'ordre du quart du budget d'exploitation de l'association* », « *au regard de la responsabilité de l'État sur la mission de sauvetage en mer* », fondée sur le bénévolat et la gratuité du secours ⁽¹⁾.

(1) C. Guittet, *Rapport au Premier ministre sur la pérennisation du modèle de la Société nationale de sauvetage en mer*, 1^{er} juillet 2016, pp. 18-20.

2. L'évolution proposée

L'article 2 de la proposition de loi vise à **créer une source pérenne de financement pour la SNSM, par l'affectation d'une nouvelle fraction de taxe au rendement suffisant** pour constituer des ressources durables et stables susceptibles d'être mises au service des besoins d'investissement de cette association.

Pour ne pas retomber sur l'écueil précédemment rencontré par le législateur lorsqu'il a affecté à la SNSM le produit de ressources fiscales au rendement nul ou insuffisant, il est proposé de viser **les droits de timbre sur les passeports sécurisés**, qui a rapporté 276,1 millions d'euros en 2018 et 307,5 millions d'euros en 2019, et devrait générer 276,1 millions d'euros en 2020 d'après les estimations du Gouvernement ⁽¹⁾.

En l'état du droit, une fraction du produit de ces droits, instaurés au I de l'article 953 du code général des impôts, est versée à l'Agence nationale des titres sécurisés dans la limite d'un plafond de 126 millions d'euros, comme le prévoient les articles 46 des lois du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 et du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Le différentiel entre ce plafond et le produit global de ces droits de timbre, qui s'établit à 150,04 millions d'euros, étant aujourd'hui reversé au budget général de l'État, il est proposé d'en extraire une partie au profit de la SNSM, **dans la limite d'un plafond de 5 millions d'euros**.

À cette fin, le **I** du présent article modifie la rédaction de l'article 46 de la loi de finances pour 2007 précitée pour poser le principe d'une telle affectation, en ajoutant comme bénéficiaires de ces droits de timbre les organismes de secours et de sauvetage en mer agréés par l'autorité administrative ⁽²⁾ et en renvoyant à un décret le soin de répartir le montant entre ces organismes. Le **II** complète l'article 46 de la loi de finances pour 2012 précitée afin d'inscrire le montant maximal attribué à ces organismes dans le tableau qui recense le plafond des ressources affectées à une personne morale autre que l'État.

Votre rapporteure observe que le Gouvernement, avec le soutien de l'Assemblée nationale, a opéré un choix différent, en proposant, dans la seconde partie du projet de loi de finances pour 2020, d'augmenter de 4,5 millions d'euros la dotation budgétaire dont cette association bénéficie au sein des crédits du programme « Affaires maritimes » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables ».

(1) *Évaluation des voies et moyens, Annexe au projet de loi de finances pour 2020, tome 1, p 133.*

(2) *Au sens de l'article L. 742-9 du code de la sécurité intérieure : à ce jour, la SNSM est le principal organisme agréé, aux côtés de la Fédération des sauveteurs en mer de Polynésie française.*

3. La position de la Commission

La Commission a rejeté cet article sans que votre rapporteure, prenant acte de l'effort budgétaire consenti en faveur de la SNSM dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, s'y oppose.

*

* *

Article 3

Gage financier

Adopté par la Commission sans modification
--

➤ **Résumé du dispositif et effets principaux**

L'article 3 a pour objet de compenser pour l'État les conséquences éventuelles sur son budget de l'adoption des dispositions qui précèdent.

—

Afin de « gager » les conséquences financières éventuelles de l'adoption de la proposition de loi, le présent article crée, comme il est d'usage, une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. Il s'agit de compenser :

- d'une part, la charge qui pourrait résulter, pour l'État, de l'extension, proposée par l'article 1^{er}, de la qualité de pupille de la Nation (II) ;
- d'autre part, la perte de recettes qui pourrait affecter le budget général de l'État en raison du fléchage, prévu par l'article 2, d'une partie du produit des droits de timbre sur les passeports sécurisés vers la Société nationale de sauvetage en mer (I).

La Commission a adopté cet article sans modification.

COMPTE RENDU DES DÉBATS

Lors de sa réunion du mercredi 27 novembre 2019, la Commission examine la proposition de loi visant à étendre la qualité de pupille de la Nation aux enfants des sauveteurs en mer décédés dans le cadre de leur mission de sauvetage et à assurer les besoins de financement de la Société nationale de sauvetage en mer (n° 2147) (Mme Valérie Rabault, rapporteure).

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Nous avons le plaisir d'accueillir Mme la présidente Valérie Rabault, rapporteure de la proposition de loi visant à étendre la qualité de pupille de la Nation aux enfants des sauveteurs en mer décédés dans le cadre de leur mission de sauvetage et à assurer les besoins de financement de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM).

Mme Valérie Rabault, rapporteure. Merci de m'accueillir au sein de la commission des Lois : c'est pour moi une première.

Ce texte que le groupe Socialistes et apparentés a souhaité proposer pour sa journée réservée découle d'une longue histoire. Durant la précédente législature, notre ancienne collègue Chantal Guittet avait été chargée d'une mission sur la SNSM, dont elle avait abordé l'ensemble des aspects, de la reconnaissance de l'association à son financement. La présente proposition de loi reprend certaines des recommandations qu'elle avait formulées dans son rapport qui, malheureusement, n'avait pas connu de suite. J'espère qu'il n'en sera pas de même au cours de cette législature.

Chacun se souvient que, le 7 juin dernier, trois sauveteurs de la SNSM ont trouvé la mort au large des Sables-d'Olonne alors qu'ils tentaient de porter secours à un marin-pêcheur en détresse. Cette terrible épreuve a suscité une grande émotion dans notre pays et a mis en lumière la contribution de la SNSM et de ses 8 000 bénévoles, mais aussi les difficultés auxquelles cette association est confrontée.

Née dans les années 1960, la SNSM prend en charge la moitié des interventions réalisées par des moyens nautiques. Elle est présente dans 218 stations du littoral et a secouru près de 7 200 personnes en 2018 – ce qui est énorme – au cours de plus de 3 900 interventions, soit une augmentation de près de 20 % de son activité depuis 2013. Sa situation financière est fragile, puisque les deux tiers de ses ressources varient chaque année. Depuis 2012, l'effort consenti par les pouvoirs publics s'est accru : la subvention de l'État a augmenté de 4,2 millions d'euros et l'association a bénéficié de l'affectation d'une partie du produit de certaines taxes. Toutefois, la SNSM doit faire face à d'importants défis, dont le principal consiste à renouveler sa flotte. Acquérir des bateaux, cela coûte très cher. Par ailleurs, les sauveteurs, qui concourent au service public du

sauvetage en mer, ne bénéficient d’aucune reconnaissance ni d’accompagnement budgétaire ou financier de la part de l’État lorsqu’ils engagent une opération.

La proposition de loi que j’ai l’honneur de rapporter ce matin comporte deux articles principaux. L’article 2 prévoit de donner à la SNSM des moyens lui permettant d’investir chaque année. On estime, en effet, qu’il lui faudra remplacer entre 70 et 140 navires pendant les dix prochaines années, ce qui rend nécessaire de la doter de ressources pérennes. La majorité actuelle a conscience de la situation puisque, dès 2017, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, un amendement visant à attribuer à la SNSM une partie du produit des taxes affectées avait été adopté.

Comme vous le savez, les taxes affectées sont plafonnées : tout ce qui dépasse le plafond fixé retourne dans le budget général de l’État. Je trouve, pour ma part, ce principe tout à fait sain – alors même que, dans mon groupe, tout le monde n’est pas d’accord, mais c’est la position que je défends – car il permet au législateur de garder la main : ainsi, on ne vote pas des taxes affectées dont on ne contrôlerait jamais le montant. La majorité avait donc décidé, en cas de dépassement du plafond, d’affecter une partie du produit de ces taxes à la SNSM plutôt que de le voir retourner dans le budget général de l’État.

L’intention était louable, mais cela n’a pas fonctionné, car le rendement des taxes affectées choisies était trop faible et les sommes récoltées étaient consommées pour ce qui était leur objet premier. De ce fait, cette année, dans le projet de loi de finances pour 2020, un amendement du Gouvernement a été adopté afin d’augmenter la dotation budgétaire de l’État au profit de la SNSM. L’article 2 de la proposition de loi, qui a été écrite en juillet, soit bien avant que le Gouvernement ne dépose l’amendement en question, prévoit une affectation de taxes selon le même principe que ce qui a été voté en 2017, mais ne vise pas les mêmes taxes. Je le dis d’emblée pour éviter les malentendus et la langue de bois : je n’en fais pas un point de blocage. Étant donné que le principe d’une hausse du financement de la SNSM a déjà été voté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, je comprendrais que l’article 2 ne soit pas retenu.

L’article 1^{er} porte sur la reconnaissance symbolique et matérielle. Les symboles sont importants, surtout au regard du sacrifice consenti par ces sauveteurs. Le Premier ministre l’a dit hier, le mot « sacrifice » est le plus souvent abstrait, mais il prend une autre dimension quand certains donnent effectivement leur vie – on l’a vu à l’occasion du terrible drame ayant entraîné la mort de treize militaires au Mali. Il est donc important que la Nation manifeste sa reconnaissance symbolique et matérielle – j’insiste sur ces deux mots – aux sauveteurs en mer.

Les trois sauveteurs décédés au mois de juin dernier aux Sables-d’Olonne ont été nommés au grade de chevalier de la Légion d’honneur par le Président de la République et cités à l’ordre de la Nation dès le mois de juin 2019. Mais cette citation, quoique nécessaire, demeure honorifique et n’offre aucune protection ni reconnaissance particulières à leurs familles, notamment à leurs enfants, qui sont

devenus orphelins de père. Il paraît difficile, quand on observe l'action des sauveteurs en mer, de ne pas rapprocher leur bénévolat de celui des sapeurs-pompiers volontaires, puisqu'ils accomplissent, eux aussi, des missions de secours d'urgence aux personnes en exposant leur vie à des risques considérables. Par ailleurs, lorsqu'ils interviennent en mer, dans la très grande majorité des cas, c'est sur ordre du centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage (CROSS), c'est-à-dire qu'ils sont missionnés par la puissance publique. Ils se rendent disponibles de manière extrêmement rapide, malgré leur activité professionnelle – puisque, je le rappelle une fois encore, ils sont bénévoles – et sont soumis à un régime d'astreinte très similaire à celui des sapeurs-pompiers volontaires. Pour autant, malgré cet engagement, ils ne bénéficient pas de la même protection de la part de l'État. Une loi de 1991 a aligné le régime applicable aux sapeurs-pompiers volontaires en cas de maladie contractée ou d'accident survenu en service sur celui des pompiers professionnels, qui sont des fonctionnaires territoriaux, mais il n'y a rien eu de semblable pour les sauveteurs en mer.

Par ailleurs, l'expression de la reconnaissance de la Nation par l'intermédiaire d'une citation à titre posthume n'a pas les mêmes conséquences matérielles pour les familles de sauveteurs en mer et celles des sapeurs-pompiers volontaires. Cette reconnaissance permet aux familles de sapeurs-pompiers volontaires de bénéficier de mécanismes protecteurs en matière de pensions de réversion et de droits de succession et leur a ouvert la voie des emplois réservés. Les familles des sapeurs-pompiers sont également accompagnées par l'Œuvre des pupilles, association à but non lucratif reconnue d'utilité publique, qui offre une protection d'une qualité et d'un niveau tels que les pompiers n'ont jamais souhaité que leurs enfants puissent bénéficier de la reconnaissance de la qualité de pupille de la Nation, ce qui leur a pourtant été proposé à plusieurs reprises.

Aucun dispositif de la sorte n'existe pour les enfants des sauveteurs décédés en mer. Certes, ces derniers peuvent être indemnisés en leur qualité de collaborateurs occasionnels du service public, et ils bénéficient du régime de prévoyance des marins, puisque la SNSM verse des cotisations et des contributions à ce titre, mais la réforme des retraites, si elle remet en cause ou supprime le régime spécial des marins, pourrait mettre également en péril cette protection. Je suppose que nous aurons un débat sur cette question au moment de l'examen de la réforme, mais il paraît indispensable, en tout état de cause, de mettre en œuvre une reconnaissance et une protection effectives des familles de sauveteurs en mer décédés en opération. Cette protection doit venir directement de l'État, en reconnaissance de la mission accomplie au service de l'intérêt général.

La qualité de pupille de la Nation, traditionnellement reconnue aux orphelins de guerre depuis sa création en 1917, a progressivement été étendue à d'autres, notamment aux enfants des victimes du terrorisme, aux enfants de magistrats et de membres des forces de sécurité, de démineurs, d'élus, de professionnels de santé, de victimes d'actes de piraterie et de tout agent public « *mort pour le service de la Nation* ». Cette reconnaissance offre aux enfants une protection matérielle et morale particulière, exercée par l'Office national des

anciens combattants et victimes de guerre, qui s'ajoute à celle des familles et peut se traduire par la prise en charge, partielle ou totale, de leur entretien et de leur éducation, en cas de besoin ou d'insuffisance des ressources de la famille.

L'article 1^{er} a donc pour objectif de reconnaître la qualité de pupille de la Nation aux enfants dont le parent ou le soutien de famille membre de la SNSM a été tué lors de l'accomplissement d'une opération de secours en mer, est décédé des suites d'une telle opération – car on peut n'avoir été que blessé et mourir par la suite – ou se trouve dans l'incapacité de pourvoir à ses obligations et à ses charges de famille à la suite d'une telle opération.

Cette proposition de loi, qui comporte deux articles principaux, n'a d'autre ambition que d'accorder à la SNSM et à ses sauveteurs des moyens – même si, à cet égard, une réponse a déjà été apportée dans le projet de loi de finances pour 2020 – et une reconnaissance. J'espère que nous saurons nous rassembler au moins autour du principe d'une reconnaissance.

M. Jean-Pierre Pont. Madame la rapporteure, je pense que nous allons pouvoir naviguer ensemble !

Faisant suite au drame intervenu en juin dernier au large des Sables-d'Olonne, marqué par la disparition de trois sauveteurs en mer bénévoles, votre proposition de loi comporte deux articles principaux ayant pour but, d'une part, d'étendre la qualité de pupille de la Nation aux enfants de sauveteurs en mer décédés dans le cadre de leur mission de sauvetage et, d'autre part, d'augmenter les ressources financières de la SNSM.

La qualité de pupille de la Nation, instaurée, comme vous l'avez rappelé, par la loi du 27 juillet 1917, a d'abord été réservée aux orphelins de guerre. Elle a ensuite été étendue par différentes lois, en 1990 et 1993, dans des circonstances bien précises, aux enfants de victimes d'actes de terrorisme, mais aussi aux enfants de certains fonctionnaires, personnels civils, personnes titulaires d'un mandat électif ou professionnels de santé, qui seraient tués par l'acte volontaire d'un tiers dans l'exercice de leurs fonctions.

Il est évident que les sauveteurs en mer, qui sont des bénévoles faisant partie d'une association relevant de la loi de 1901 et reconnue d'utilité publique, remplissent une mission d'intérêt général concourant à la sécurité publique. Les trois sauveteurs péris en mer alors qu'ils essayaient de porter secours à autrui lors du drame de juin dernier forcent le respect. Comme le disait le Président de la République, les Français « *ont reconnu dans cet acte de bravoure ce qui, à la fin, constitue notre peuple : le fait d'être capable de donner sa vie pour un compatriote, cette solidarité inconditionnelle qui nous lie et qui a permis d'écrire les plus belles pages de l'histoire de notre pays* ». Ainsi, accorder la qualité de pupille de la Nation aux enfants de parents décédés dans l'exercice de leur mission de sauvetage en mer représente une juste reconnaissance de l'engagement de ces derniers pour la préservation de la vie des autres. L'adoption par la Nation offrira

à ces enfants une protection matérielle – en particulier en ce qui concerne la prise en charge de leur éducation – et morale particulière que nous leur devons. L'article 1^{er} est donc une avancée qui prend la mesure de ce sacrifice. Nous le soutenons.

L'article 2 concerne le financement de la SNSM. Vous proposez l'affectation à cette fin d'une fraction des droits de timbre sur les passeports sécurisés, dans la limite d'un plafond de 5 millions d'euros.

Le Gouvernement s'est, de longue date, engagé aux côtés de la SNSM, ainsi qu'en témoignent les chiffres. Stabilisée à 3,5 millions d'euros pendant la période 2015-2017, la subvention versée par l'État a été portée à 6 millions d'euros pour l'année 2018. Grâce aux députés du groupe LaREM, la SNSM s'était vu affecter, dans la loi de finances pour 2018, une partie du produit du droit annuel de francisation et de navigation et du droit de passeport applicable aux grands navires de plaisance. Toutefois, le rendement de ces taxes a été moindre qu'escompté. Aussi, soucieux du bon fonctionnement de la SNSM et conscient de la nécessité de renouveler sa flotte, le Gouvernement, soutenu par la majorité parlementaire, a-t-il choisi d'augmenter de 73 % la dotation budgétaire de l'association. Cette augmentation, qui représente 4,5 millions d'euros, porte ainsi la part du financement de l'État à 10,7 millions pour 2020, contre 6,2 millions en 2019.

Cet effort sans précédent doit permettre à la SNSM de mettre pleinement en œuvre sa stratégie de modernisation. Cette dotation, assurée par des crédits, est un progrès par rapport à l'affectation de taxes, compliquées à gérer sur le plan budgétaire et par essence fluctuantes. Nous nous en félicitons. L'engagement du Président de la République de nous battre « *pour faire vivre ce beau modèle, solidaire et fraternel du sauvetage en mer* » est ici respecté. L'augmentation du budget de la SNSM pour 2020 est donc une avancée réelle, qui satisfait l'article 2 de la proposition de loi.

Permettez-moi d'insister sur l'engagement du Gouvernement en faveur de notre modèle de sauvetage en mer. Reconnu grande cause nationale pour l'année 2017, le sauvetage en mer fait l'objet d'une attention particulière de la part de l'État et le Gouvernement a exprimé à plusieurs reprises son attachement à la singularité du modèle de la SNSM. Une table ronde sur le devenir de la SNSM a, d'ailleurs, été organisée par la ministre de la Transition écologique et solidaire, le 7 novembre dernier, au cours de laquelle de nombreuses réflexions ont été lancées concernant l'amélioration du statut des bénévoles, de la gouvernance de la SNSM et de son financement. Il faut donc avoir une appréhension globale du sujet et adopter une approche de long terme.

En conclusion, si l'article 1^{er} constitue une avancée pour les enfants de sauveteurs en mer décédés dans l'exercice de leur mission, l'article 2 me semble déjà satisfait, et je me réjouis des actions entreprises par le Gouvernement pour soutenir la SNSM, qui sauve chaque année plusieurs dizaines de vies.

M. Jean-Louis Masson. Je l'ai déjà fait en particulier, mais je renouvelle publiquement mes très chaleureuses félicitations à notre collègue Valérie Rabault pour cette initiative législative portant sur une question qui tient à cœur à nombre d'entre nous, et à moi en particulier, d'abord en tant qu'élu d'une circonscription côtière où est installée une station de la SNSM, à Hyères, ensuite parce que je fais partie de la grande famille des usagers de la mer.

La sécurité en mer est une mission indispensable et dangereuse. Elle est largement assurée par les bénévoles de la SNSM, association régie par la loi de 1901, reconnue d'utilité publique par décret du 30 avril 1970. La SNSM assure une mission de service public en France métropolitaine et outre-mer. Ce sont 8 000 personnes environ qui, chaque année, en sauvent en moyenne 9 000, auxquelles s'ajoutent toutes celles qui auront été sensibilisées aux dangers de la mer grâce à l'inlassable travail de prévention mené par la société.

L'énoncé des données du sujet soumis à nos délibérations et à notre vote est édifiant. Notre devoir relève de l'évidence, l'authenticité de l'engagement de ces hommes et de ces femmes appelle une réponse tout à la fois grande et sobre, celle d'un remerciement sincère pour leur engagement. Je souhaite d'ailleurs rappeler, comme vous l'avez fait, madame la rapporteure, les faits tragiques du 7 juin 2019. Ce jour-là, trois sauveteurs de la station des Sables-d'Olonne sont décédés lors d'une intervention de secours à un bateau de pêche en pleine tempête.

Nous devons aux familles un témoignage concret de la reconnaissance de la République. Certes, rien ne saurait compenser la perte tragique d'un être cher – une épouse, un époux, un père, une mère –, mais l'assistance à la scolarité, à la formation, à l'emploi, et les exonérations fiscales qu'emporte le statut de pupille de la Nation peuvent leur permettre d'assumer le deuil comme la reconstruction d'une vie en limitant l'acuité des soucis liés aux considérations matérielles. Il s'agit de ne pas ajouter la précarité à la souffrance.

En ce qui concerne l'article 2, je ne souscris pas totalement à ce que vient de dire notre collègue de La République en marche. Il vise à consolider les financements de la SNSM. Il s'agit tout autant de garantir des moyens pour assurer les missions avec efficacité et sécurité que de témoigner, une fois encore, notre respect républicain pour le dévouement sans faille des bénévoles. Selon moi, l'État devrait s'engager davantage dans le financement de la SNSM, dont les ressources principales ne proviennent pas, précisément, de fonds publics.

Pour ces raisons, le groupe Les Républicains remercie vivement notre collègue Valérie Rabault et apportera son soutien et ses voix, avec responsabilité, enthousiasme et sobriété, au texte qu'elle nous propose.

M. Jimmy Pahun. Je vous remercie de m'accueillir au sein de votre commission.

La SNSM constitue un rouage essentiel du sauvetage en mer. C'est grâce à ses 8 500 bénévoles embarqués qu'est assurée la sécurité des plaisanciers en

France métropolitaine et outre-mer. La SNSM est une association ancienne, née de la volonté de la communauté maritime de s'organiser pour assurer un principe qui reste cher aux marins : la solidarité. Ce sont donc des bénévoles qui contribuent, avec des services de l'État, au sauvetage en mer. Ce point a son importance.

Les auteurs de la proposition de loi rappellent que la SNSM est financée à 80 % par des dons privés. Cette caractéristique est due tout simplement au modèle unique des sauveteurs en mer, qu'il ne faut pas remettre en cause, car tous y sont attachés. Néanmoins, nous sommes d'accord pour dire que l'État doit faire davantage, en particulier dans un contexte d'évolution pour la SNSM : il lui faut renouveler sa flotte et assurer la formation des équipages, qui sont de moins en moins composés de professionnels.

Le groupe MODEM est évidemment favorable à ce que le statut de pupille de la Nation soit accordé aux orphelins dont l'un des parents est décédé lors d'une opération de secours ou des suites de celle-ci. Cette mesure hautement symbolique se justifie par la mission d'intérêt général et de sécurité publique qu'effectuent bénévolement les sauveteurs de la SNSM. Les sauveteurs en mer agissent sans prétention ; ils font simplement leur devoir de marin. Accorder à leurs orphelins le statut de pupille de la Nation leur apporte une juste reconnaissance en même temps que la garantie que leurs enfants seront placés sous l'aile protectrice de l'État. Je remercie donc la rapporteure Valérie Rabault et le groupe Socialistes et apparentés d'avoir présenté cette proposition qui, je le crois, fait consensus.

Le MODEM est moins favorable à l'article 2, qui affecte une fraction plafonnée des droits de timbre sur les passeports sécurisés à la SNSM. Nous partageons le même objectif de pérennisation des financements de la SNSM, mais le moyen proposé ne nous paraît pas le meilleur. Il est vrai qu'une taxe affectée offrirait un financement pérenne. J'avais, pour ma part, souligné la pertinence d'un tel dispositif en tant que rapporteur pour avis sur le budget des affaires maritimes, mais il me paraissait plus cohérent que ce soient les acteurs directement concernés par le sauvetage en mer qui contribuent au financement de la SNSM. Le groupe MODEM avait, en conséquence, déposé un amendement visant à affecter une fraction plafonnée du permis plaisance qui représenterait, à raison de 120 euros le permis, environ 8 millions d'euros par an.

Je tiens à saluer l'engagement du président Ferrand et des ministres Elisabeth Borne et Gérard Darmanin dans la recherche d'une solution de consensus. Il a, en effet, été décidé d'augmenter la subvention allouée à la SNSM de 4,5 millions d'euros. Il conviendra, l'année prochaine, de rester attentif à l'inscription de la même somme, car les besoins pour la formation et le renouvellement de la flotte devront être satisfaits pendant plusieurs années. Le groupe MODEM ne peut être favorable à l'affectation d'une taxe, comme le propose le groupe Socialistes et apparentés. Nous suggérons plutôt à nos collègues socialistes ainsi qu'à tous ceux qui se soucient du financement de la SNSM de veiller ensemble, l'an prochain, à sa pérennité dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances.

Merci, madame Rabault, d'avoir présenté cette proposition de loi. Vous donnez de la visibilité à la mission des sauveteurs en mer et vous leur apportez une juste reconnaissance en conférant le statut de pupille de la Nation à leurs orphelins.

Mme Cécile Untermaier. Je remercie Valérie Rabault, qui préside notre groupe Socialistes et apparentés, d'avoir présenté cette proposition de loi à laquelle, vous l'imaginez bien, nous sommes très favorables. Je tiens à souligner la qualité de son travail de rapporteure.

L'approche globale qu'elle développe a vu le jour dès le mois de juillet, avant même le projet de loi de finances, avec cet article 1^{er} grâce auquel, comme l'a très bien dit notre collègue des Républicains, on fait en sorte de ne pas ajouter la précarité à la souffrance.

L'article 2 était, quant à lui, pleinement justifié. Nous sommes satisfaits qu'un pas important ait été accompli dans le cadre du projet de loi de finances, et je pense que notre groupe n'y est pas pour rien. Il est vrai, toutefois, que la question de la pérennité du financement de la SNSM reste entière. Nos discussions d'aujourd'hui nous permettront de rappeler, lors du prochain projet de loi de finances, combien elle est nécessaire alors que cette association doit revoir son parc de bateaux. Nous devons bien évidemment accompagner cet engagement fort.

Nous sommes tout à fait satisfaits de l'accueil consensuel fait par l'ensemble des groupes à cette proposition de loi. Pour ma part, j'ai une interrogation concernant la situation des collaborateurs occasionnels d'un service public, qui, en venant de leur propre chef au secours de personnes, remplissent aussi une mission d'intérêt général. Je sais que tel n'est pas l'objet de ce texte, mais je propose à Valérie Rabault de prolonger cette réflexion dans le cadre d'une prochaine proposition de loi.

M. Paul Christophe. Le groupe UDI-Agir et Indépendants vous remercie d'avoir déposé cette proposition de loi et pour la clarté de votre exposé des motifs.

Né aux Sables-d'Olonne, familialement attaché à cette commune et au sauvetage en mer, j'avais pris la parole, le 11 juin dernier, à la suite de l'hommage rendu par la représentation nationale aux trois sauveteurs de la SNSM péris en mer, pour solliciter l'octroi du statut de pupille de la Nation à tous les enfants de sauveteurs qui perdent la vie en secourant les marins en danger.

Ces hommes laissent, en effet, derrière eux des familles endeuillées et des enfants qui grandiront sans père. En cas de décès, le statut de ces derniers est plus que précaire puisque les textes en vigueur ne prévoient pas toujours de les aider. Si les enfants du défunt pourront compter sur la solidarité des familles et des amis pour se reconstruire, l'État reste malheureusement le grand absent. Le drame des Sables-d'Olonne a notamment rappelé que le statut de pupille de la Nation ne pouvait pas leur être automatiquement accordé.

Après avoir saisi officiellement le Président de la République à ce propos, j'ai également déposé une proposition de loi afin d'étendre ce statut aux enfants des personnes blessées ou tuées au cours d'opérations de secours déclenchées en cas de crise de sécurité civile. Je salue donc votre proposition de loi et j'entends évidemment m'y associer.

Un tel drame nous rappelle que, quotidiennement, des femmes et des hommes œuvrent, parfois bénévolement et souvent dans l'ombre, pour assurer notre sécurité et nous venir en aide en mettant leur propre vie en danger. Qu'ils interviennent en mer, dans les airs ou sur terre, ces personnes participent chaque jour aux opérations de sécurité civile et, à ce titre, prennent de nombreux risques.

Ainsi, au regard du principe d'égalité, nous nous interrogeons sur le dispositif de votre proposition, en particulier sur la limitation du statut aux seules opérations de secours de personnes en détresse en mer. Pourquoi ne pas inclure les enfants des autres personnels participant aux opérations de sécurité civile plutôt que de limiter le statut à la seule SNSM ? Cela risque d'introduire une forme de gradation entre les différentes missions de sauvetage selon leur terrain d'action et, *in fine*, d'instaurer une manière d'inégalité de droit entre les enfants.

Enfin, nous vous rejoignons s'agissant de votre proposition d'allouer des moyens suffisants à la SNSM pour assurer sa pérennité. Actuellement, le financement de son budget repose essentiellement sur la générosité et la confiance des donateurs privés. La SNSM dispose ainsi d'un budget annuel de fonctionnement de l'ordre de 32 millions d'euros, dont seulement 20 % de subventions publiques. Ainsi la question des moyens financiers pour le sauvetage des marins en détresse se pose-t-elle, et d'autant plus que le nombre d'interventions de la SNSM explose puisqu'il est passé de 4 867 en 2013 à 8 891 l'an dernier.

Au titre de la mission de service public confié à la société, il semble donc primordial que l'État investisse en conséquence dans son financement. Cependant, au regard des dispositions financières favorables à la SNSM introduites dans le projet de loi de finances pour 2020, nous nous interrogeons sur la faisabilité des mesures que vous proposez et nous souhaitons quelques éclaircissements quant à leur soutenabilité.

M. Ugo Bernalicis. La France insoumise ira dans le même sens que la plupart de nos collègues. Je salue cette proposition de loi pour les sauveteurs en mer qui agissent bénévolement, ce qui constitue d'ailleurs la singularité de notre système – je ne m'interrogerai pas plus avant à ce propos, car ce n'est pas notre objet.

Je salue l'article 1^{er} visant à octroyer le statut de pupille de la Nation aux orphelins d'une personne décédée en mer en ayant porté secours au nom de l'intérêt général, pour le bien de tous.

Il convient, évidemment, de trouver des ressources pérennes au financement de la SNSM. Notre système de bénévoles coûte bien moins cher que d'autres en Europe, ce qui rendrait d'ailleurs opportun que ceux-ci puissent disposer de capacités d'intervention matérielles et techniques à la hauteur des besoins. Vous proposez de flécher une partie des recettes plafonnée à hauteur de 5 millions. Je comprends l'astuce, mais je ne suis pas très favorable à cette idée de plafond, car si l'activité augmente, un forfait ne permet pas de la suivre. Vous avez ciblé les immatriculations ; Sébastien Jumel avait, quant à lui, proposé de jouer sur une autre taxe, en fonction de la taille des bateaux. Je ne sais pas ce qu'il doit en être, mais il faut un dispositif qui soit plus dynamique que le forfait.

En l'état des choses, l'article que vous proposez va néanmoins dans le bon sens puisqu'il augmente les capacités financières de la SNSM. Nous le soutenons donc, mais nous ne pourrions pas faire l'économie d'un débat pour sanctuariser des ressources publiques qui, rappelons-le, comptent pour très peu dans le fonctionnement de la société.

M. Sébastien Jumel. Le drame des Sables-d'Olonne a suscité une émotion légitime dans nos ports, parmi la communauté maritime et dans l'ensemble de la Nation. Comme à chaque fois, les déclarations d'amour fusent mais, le temps passant, elles s'effacent et les promesses avec.

Il existe un vrai risque que le modèle original de la SNSM, reposant sur l'altruisme, le bénévolat, l'engagement, soit à très court terme fragilisé ; qu'il n'y ait plus les moyens de financer la formation ; que la flotte ne soit pas renouvelée, ne permettant plus ainsi d'assurer le maillage nécessaire pour répondre à cette fonction régaliennne qu'est la sécurité maritime.

S'agissant de l'inscription de 4,5 millions d'euros supplémentaires de dotation au budget de l'État, je ne suis pas d'accord. Nous étions ensemble au ministère des Transports, cher collègue, avec le président de la SNSM et les présidents de stations. Tout le monde l'a dit, ces 4,5 millions n'assurent pas la pérennité du système ; il faut trouver les moyens de consolider l'originalité du modèle français de secours en mer.

J'ajoute que cinquante-quatre collègues issus de tous les groupes ont soutenu ma proposition de loi, qui avait le mérite de dire à l'État qu'il n'était plus possible de faire la manche pour secourir en Manche – puisque c'est mon littoral. Il n'est pas acceptable que ces marins, sur les quais, soient obligés de vendre des casquettes et des écussons pour financer une mission régaliennne !

Votre proposition de loi, madame la présidente Rabault, répond à une double préoccupation. Lorsque l'on donne sa vie pour en sauver d'autres, la moindre des choses, c'est que la Nation soit au rendez-vous de la solidarité avec ceux qui restent. Le Président de la République s'est engagé devant les familles des victimes à octroyer ce statut de pupille de la Nation, et il faut que cet engagement soit tenu. Par ailleurs, votre proposition de financement a le mérite

d'indiquer que le compte n'y est pas. Le groupe GDR la soutiendra, mais si la majorité refuse d'appréhender sérieusement, concrètement, le financement de la solidarité des gens de mer, elle prendrait une lourde responsabilité.

La loi « NOTRÉ », portant nouvelle organisation territoriale de la République, a bousculé la capacité des collectivités locales à financer la SNSM. Les régions, les départements – pas en Normandie, où ils se sont mis d'accord – jouent au ping-pong pour savoir qui finance quoi. La situation est, dès lors, fragilisée : 187 stations permanentes ne sont pas assurées de pouvoir poursuivre leur mission ; 32 centres ne savent pas comment financer les formations. Il y a donc urgence.

J'espère que le comité interministériel de la mer à venir, le CIMER, tiendra parole et que le Parlement pourra guider le Gouvernement en proposant une orientation, une direction. Nous en serons heureux, mais quand j'entends parler de 4,5 millions d'euros... Je ne crois plus au père Noël depuis longtemps. Les saucisses ne poussent pas sur les arbres, et la petite souris ne dépose pas d'argent sous l'oreiller. Il faut que le MODEM arrête de croire tout ce qu'on lui raconte ! Il faut que l'État joue son rôle et que la loi de finances permette l'exercice des fonctions régaliennes. Voilà ce que nous disent les hommes en orange, qui sont profondément attachés à la solidarité des gens de mer ! J'étais avec eux au Tréport, samedi. Tous les patrons de stations, réunis, attendent que nous soyons au rendez-vous.

M. Jean-Félix Acquaviva. Le groupe Libertés et territoires soutient, naturellement, cette proposition de loi et nous remercions la rapporteure de l'avoir défendue, car elle favorise une plus grande reconnaissance des sauveteurs en mer et organise enfin la nécessaire solidarité à l'égard des enfants dont les parents sont décédés en mission. D'autres intervenants l'ont dit avant moi, quoi de plus normal ?

Par la voix d'Olivier Falorni, notre groupe avait d'ailleurs demandé au Gouvernement d'étendre la qualité de pupille de la Nation aux enfants des sauveteurs en mer décédés dans le cadre de leur mission de sauvetage dès le drame survenu en juin dernier aux Sables-d'Olonne. Permettez-moi de rendre une nouvelle fois hommage aux victimes et à leurs familles.

En outre, nous partageons l'idée que le mécanisme de financement proposé est utile et permettra de garantir les moyens pérennes indispensables à la réalisation des missions de service public assurées par la SNSM, sans entraîner une augmentation des impôts. Certes, 4,5 millions ont été inscrits en projet de loi de finances, mais les mécanismes précédemment prévus n'ont pas fonctionné et il est aujourd'hui nécessaire de revenir sur la question. Il est normal, lorsque l'on parle de sécurité en mer, que l'on trouve enfin les moyens d'assumer nos responsabilités. Selon nous, ce sera le cas avec cette proposition de loi.

Enfin, nous considérons que cette dernière pourrait être enrichie par l'extension de la mention « Mort pour le service de la Nation » à toute personne bénévole décédée en accomplissant une mission de secours public. Ce serait là un hommage national rendu aux citoyens qui ont choisi de s'engager au service de la collectivité, de l'intérêt général, et qui l'ont payé de leur vie.

Mme Emmanuelle Ménard. Je suis évidemment favorable à 100 % à cette proposition de loi, ce qui prouve que certains sujets transpartisans dépassent les considérations politiques et méritent toute notre attention.

Je profite de cette intervention pour témoigner de mon soutien et réitérer mon immense admiration aux sauveteurs en mer qui, comme nous l'avons vu récemment aux Sables-d'Olonne, risquent leur vie en faisant leur devoir de marin. Je pense, aussi, aux sauveteurs en mer de Valras, dans ma circonscription. Mon immense admiration, au même titre que celle que je porte, par exemple, à nos pompiers ou à nos guides de montagne. Il convient de les soutenir et de protéger leurs missions mais, également – et c'est ce que vous faites dans ce texte – de mieux protéger les familles qu'ils laissent parfois derrière eux et, en particulier, leurs enfants.

Vous l'avez rappelé, madame la présidente Rabault, la SNSM est une association qui demeure financièrement fragile, car elle doit faire face, année après année, à des frais de fonctionnement et d'investissement toujours plus lourds. En 2017, ces dépenses s'élevaient à environ 31 millions d'euros hors investissement ; or 80 % de ses ressources proviennent de fonds privés. Le budget d'investissement, y compris pour le nécessaire remplacement d'une partie de la flotte, avoisine 14 millions d'euros pour la seule année 2018.

J'ai, moi aussi, déposé une proposition de loi pour pérenniser les financements de la SNSM et je me réjouis de constater que nous nous rejoignons. J'aurais toutefois aimé ajouter deux dispositions à votre texte mais je n'ai pas pu le faire, uniquement pour des raisons techniques. J'essaierai de déposer des amendements en séance publique.

La première : compte tenu des sacrifices consentis par les sauveteurs, je souhaiterais donner aux bénévoles de la SNSM les mêmes droits que ceux des sapeurs-pompiers volontaires en matière de retraite, en leur accordant des trimestres supplémentaires dès lors qu'ils s'investissent durant de longues années.

La seconde : je souhaiterais faire reconnaître le droit à pension pour les membres de la SNSM dans le cadre de leurs missions d'entraînement, d'assistance et de sauvetage dont le caractère de « personnes en danger » n'est pas réel et immédiat. À ce jour, la loi ne permet pas à un bénévole blessé lors d'une opération de remorquage d'un bateau en panne de moteur par temps calme d'avoir un droit à pension. Il me semble qu'il faudrait remédier à cette situation.

Je salue donc votre proposition de loi, que je voterai sans réserve.

M. Éric Diard. Bien évidemment, je salue aussi la proposition de loi de Mme Rabault. Il est vrai que l'intérêt de ce texte dépasse largement les clivages politiques que l'on a pu observer au sein de notre commission.

Vous avez raison, madame Rabault, rien n'est pire pour un enfant que de perdre ses parents prématurément. Mon père était pupille de la Nation ; par pudeur, il m'en a peu parlé mais je sais qu'il a été très touché par le drame qu'il a vécu. C'est encore pire lorsqu'une telle perte survient lors d'un accident de travail. Nous avons rappelé le drame du 7 juin 2019, dans lequel trois pères, morts en héros, ont été arrachés à leurs enfants alors qu'ils tentaient de sauver la vie d'un pêcheur pris dans les vagues.

Dans certains métiers – policier, gendarme, pompier – le danger fait partie intégrante des missions. C'est aussi le cas pour les sauveteurs en mer ; or les enfants de ces derniers ne peuvent pas bénéficier du statut de pupille de la Nation.

Je suis député d'une circonscription côtière et je sais que, même en Méditerranée, être sauveteur en mer n'est pas une activité comme les autres. C'est une vocation qui, la plupart du temps, est exercée à titre bénévole et, si toute œuvre de bénévolat mérite le respect, celle-ci doit être admirée, car elle se fait au péril de sa vie.

Cette proposition de loi n'allègera évidemment pas la douleur des familles, mais elle honore la dette morale que la France a contractée envers ceux qui ont consenti au sacrifice ultime pour sauver des vies. Comme vous le dites dans votre exposé des motifs, les enfants des sauveteurs en mer entrent parfaitement dans le statut de pupille de la Nation, défini aux articles L. 411-1 à L. 411-11 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre.

L'adopter permettra à notre commission puis à notre assemblée de mettre fin à cette injustice que nous a rappelé le drame du 7 juin dernier, et d'envoyer enfin le signal fort aux sauveteurs en mer que notre République n'oublie jamais ceux qui ont donné leur vie pour les autres.

M. Arnaud Viala. Je vous remercie pour ce travail, madame la rapporteure.

Je ne suis pas élu d'une circonscription ou d'un département côtier, mais ma circonscription compte des grands lacs où des sauveteurs, souvent bénévoles, se mettent au service des populations et des touristes qui y pratiquent diverses activités.

Votre proposition concerne la SNSM, qui assure l'immense majorité des sauvetages dans notre pays, mais d'autres associations mériteraient la même attention dans le domaine du sauvetage nautique et aquatique.

J'ai rapporté cette année le budget de la sécurité civile et je me suis penché sur l'activité et les préoccupations de nombre d'associations. Sans doute faudrait-

il élargir le dispositif que vous proposez à ces sauveteurs-là, comme bien des orateurs l'ont dit ce matin, car eux aussi courent des risques chaque jour, bénévolement, pour assurer des missions de sécurité.

Le modèle français est, en la matière, tout à fait particulier puisque la sécurité de nos concitoyens, pour une large part, repose sur des bénévoles. Nous pouvons défendre collectivement une telle proposition afin d'enrichir la proposition de loi que vous défendez ce matin et dont je suis heureux qu'elle recueille l'aval de l'ensemble des groupes de cette commission.

Mme Valérie Rabault, rapporteure. Je remercie chaque intervenant des différents groupes et je me réjouis des propos qui ont été tenus.

J'ai relevé particulièrement trois questions lors de vos interventions.

Pourquoi réserver le statut de pupille de la Nation aux seuls enfants de sauveteurs en mer de la SNSM ? Pour deux raisons. Il s'agit, tout d'abord, d'un premier pas et les autres sauveteurs ne sont en rien exclus. Ensuite, depuis très longtemps, la SNSM est structurée en association et son action est reconnue. Pour des raisons de compatibilité avec le droit européen, il faut toujours faire attention lorsqu'il s'agit du statut de bénévole – nous avons en ce moment une discussion sur le statut des sapeurs-pompiers volontaires. Il convient donc de cadrer strictement le dispositif pour éviter des interprétations autres, et d'autant plus que dans une grande majorité des cas, les sauveteurs en mer interviennent sur le mandatement du CROSS, institution de l'État : tout se passe comme s'ils avaient un ordre de mission militaire. C'est cela qui explique le caractère restrictif de cette proposition de loi. J'imagine qu'une extension sera possible, car il s'agit non d'exclure, je le répète, mais de faire un pas afin que l'on puisse progresser dans cette direction-là, tout en bordant la situation au regard du droit européen.

La deuxième raison est celle du financement, que vous avez été plusieurs à soulever. M. Masson a évoqué une taxe de 2 euros sur un permis qui en coûte 120. Pourquoi n'avons-nous pas souhaité procéder ainsi ? Parce que le Gouvernement ne veut pas augmenter les prélèvements obligatoires. Il ressort des documents budgétaires que, pour plus de 150 taxes affectées, le rendement dépasse le plafond, ce qui signifie que la marge est suffisante pour qu'elles ne tombent pas dans le budget de l'État.

La question des droits en matière de retraite ne figure pas, en effet, dans cette proposition de loi. Un premier pas a été accompli lors de l'examen de la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels puisque les points formation obtenus lors de l'exercice de missions bénévoles, notamment pour les sapeurs-pompiers volontaires, peuvent être utilisés ensuite dans le cadre, par exemple, d'une reconversion professionnelle. Le même mécanisme peut être prévu pour les sauveteurs en mer, mais cela relèverait plutôt de la réforme des retraites que le Gouvernement prépare. Il faut s'assurer, de surcroît, que cela entre dans le cadre européen. Je

persiste à penser que les textes financiers doivent être pensés dans leur globalité et je déposerai des amendements à ce propos à la loi sur les retraites qui sera présentée. Quoi qu'il en soit, je partage cet objectif.

La Commission en vient à l'examen des articles.

Article 1^{er} (art. L. 411-5 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre) : *Reconnaissance de la qualité de pupille de la Nation aux orphelins de sauveteurs en mer décédés en mission*

La Commission adopte l'article sans modification.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. À l'unanimité !

Article 2 (art. 46 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 et de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012) : *Affectation à la SNSM d'une fraction du produit des droits de timbre sur les passeports sécurisés*

La Commission rejette l'article.

Article 3 : Gage financier

La Commission adopte l'article sans modification.

Titre

La Commission est saisie de l'amendement CL3 de la rapporteure.

Mme Valérie Rabault, rapporteure. J'ai déposé cet amendement après avoir entendu les développements de l'orateur de la majorité s'opposant à l'adoption de l'article 2, que nous venons de rejeter. Afin que cette proposition soit votée dans l'hémicycle, ce que j'espère, son titre doit être évidemment en relation avec les articles. Je vous propose, dès lors, de le modifier en supprimant la partie relative au financement de la SNSM.

La Commission adopte l'amendement et le titre de la proposition de loi est ainsi modifié.

La Commission adopte l'ensemble de la proposition de loi modifiée.

Mme la présidente Yaël Braun-Pivet. Selon la procédure d'examen simplifié, cette proposition de loi sera examinée dans l'hémicycle le 5 décembre prochain.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi visant à étendre la qualité de pupille de la Nation aux enfants des sauveteurs en mer décédés dans le cadre de leur mission de sauvetage (n° 2147) dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.