



N° 1720

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 juillet 2004.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES,
SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT APRES DECLARATION D'URGENCE (N° 1680),
de modernisation de la sécurité civile

PAR M. ERIC DIARD,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 227, 339 et T.A. 97 (2003-2004)

Assemblée nationale : 1680, 1712.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. — PRESENTATION DES SAPEURS-POMPIERS DE MARSEILLE	7
A. UNE UNITE MILITAIRE ORIGINALE	7
1. Un bataillon créé dans des circonstances dramatiques	7
2. Une activité soutenue.....	7
B. UNE CHAINE DE COMMANDEMENT COMPLEXE	8
1. Une unité militaire aux ordres du maire.....	8
2. Les marins-pompiers au service de la sécurité civile.....	9
II. — LES MODIFICATIONS APORTEES PAR LE PROJET DE LOI	11
A. UNE CLARIFICATION ORGANISATIONNELLE ET FINANCIERE	11
1. La collaboration entre marins-pompiers et sapeurs-pompiers est précisée	11
2. Un financement qui reposera sur des bases saines	12
B. DES AVANCEES SOCIALES BIENVENUES.....	12
1. Une nouvelle prestation au profit des sapeurs-pompiers	12
2. La réparation d'une injustice ancienne à l'égard des marins-pompiers	13
TRAVAUX DE LA COMMISSION	15

INTRODUCTION

Le projet de loi de modernisation de la sécurité civile, déposé sur le bureau du Sénat le 25 février 2004, a pour objet d'actualiser les principes posés par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs, afin de tirer les leçons des crises passées.

La réforme a pour principale ambition d'améliorer la prévention et la gestion des crises, de développer une véritable culture de la sécurité civile en France, de renforcer le rôle des départements dans la gestion des services d'incendie et de secours et de réaffirmer la reconnaissance de la Nation envers les pompiers.

Le texte d'origine concernait l'ensemble des services départementaux d'incendie et de secours concourant à la protection civile du pays. Il ne comportait pas de mesure spécifique pour les personnels à statut militaire. Au cours de l'examen en séance publique qui s'est déroulé du 15 au 17 juin dernier, le Sénat a introduit, par voie d'amendements, des dispositions relatives aux personnels à statut militaire concourant à la protection civile de la population, principalement les marins-pompiers de Marseille. Des dispositions relatives à la collaboration entre sapeurs-pompiers civils et marins-pompiers militaires ont également été adoptées.

Dès lors, il était opportun que la commission de la défense nationale et des forces armées de l'Assemblée nationale, compétente pour les questions relatives à ces personnels, se saisisse pour avis du projet de loi, renvoyé au fond à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

I. — PRESENTATION DES SAPEURS-POMPIERS DE MARSEILLE

Si les armées disposent de nombreuses unités de pompiers militaires destinées à assurer la lutte contre le feu dans les enceintes militaires, il n'existe que deux unités militaires de pompiers au service de la population civile, les sapeurs-pompiers de Paris et les marins-pompiers de Marseille. Unité militaire originale, le bataillon des marins-pompiers de Marseille présente, comme son homologue parisien, la particulière de dépendre à la fois d'une chaîne de commandement militaire et d'une chaîne de commandement civil.

A. UNE UNITE MILITAIRE ORIGINALE

1. Un bataillon créé dans des circonstances dramatiques

Dans l'après-midi du 28 octobre 1938, un terrible incendie ravage à Marseille le magasin des Nouvelles Galeries, situé sur la Canebière. Devant la carence des moyens locaux, un détachement de trente-deux hommes et six engins des marins-pompiers de Toulon, appelé en renforts dès 15 h 30, arrive sur les lieux du sinistre vers 17 heures et contribue de manière décisive à circonscrire l'incendie qui menace de se propager à l'hôtel de Noailles, où se trouvent plusieurs membres du Gouvernement. En effet, ce jour-là, à Marseille, se tiennent les assises du Parti radical, en présence d'Edouard Daladier, président du Conseil. Ce tragique incendie, qui cause la mort d'une centaine de personnes, entraîne la mise sous tutelle de la ville par l'État. Neuf mois plus tard, le 29 juillet 1939, un décret-loi donne naissance au bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM).

Au cours des décennies qui ont suivi, compte tenu du développement économique et urbain de la ville, le bataillon s'est vu confier des missions dépassant le cadre strict de la commune. En 1962, notamment, les marins-pompiers se sont vu confier la protection contre les incendies de l'aéroport international Marseille-Marignane. En 1972, avec l'extension du port autonome de Marseille hors des limites de la commune, le BMPM a été amené à prendre en charge la sécurité des installations portuaires de Fos-sur-mer, Lavera et Port-de-Bouc.

2. Une activité soutenue

Le bataillon des marins-pompiers de Marseille a vu, depuis sa création, son activité augmenter au même rythme que l'activité de la ville.

L'année 2003 a connu une hausse significative, de 9 %, de l'activité opérationnelle. Jamais le bataillon des marins-pompiers de Marseille n'a été autant sollicité, avec 118 594 sorties ; les marins-pompiers sont intervenus en moyenne 325 fois par jour. Cette augmentation est principalement due aux incendies, en hausse de 23 %, ainsi qu'aux secours aux personnes, toujours en augmentation, avec plus de 60 000 personnes assistées.

Cette hausse est d'autant plus significative que les accidents de circulation sont en baisse, à Marseille comme partout en France, et que le bataillon ne couvre plus, depuis 2002, quatre communes limitrophes de Marseille qui étaient rattachées jusque là à sa zone de compétence géographique. La canicule et la sécheresse qui ont sévi entre mai et septembre 2003, ajoutées aux violentes intempéries du mois de décembre, sont à l'origine de ce record d'activité opérationnelle des marins pompiers de Marseille.

Le BMPM est également intervenu près de 500 fois hors de sa zone de compétence, notamment pendant la campagne des feux de forêts, avec vingt-trois déplacements mobilisant plus de 600 hommes en Corse, en Lozère, dans le Var et dans les Bouches-du-Rhône. Lors des inondations qui ont gravement atteint la Camargue, en décembre 2003, le bataillon a mené une mission de plusieurs jours dans la région d'Arles. Enfin, une mission de coopération au Kosovo a mobilisé six marins-pompiers en permanence au cours de l'année 2003.

B. UNE CHAÎNE DE COMMANDEMENT COMPLEXE

En application des prescriptions du décret-loi du 29 juillet 1939 précité, le bataillon des marins-pompiers de Marseille est placé sous une double chaîne de commandement, à la fois militaire et civile.

1. Une unité militaire aux ordres du maire

Formation militaire, le bataillon est une unité de la région maritime Méditerranée qui appartient à la garnison de Marseille. Le commandant de la région maritime Méditerranée est l'autorité directement supérieure au commandant du bataillon. Sous l'autorité de la direction du personnel militaire de la marine, le BMPM assure le suivi des dossiers relatifs au recrutement et à la gestion des carrières du corps des marins-pompiers de Marseille. L'école des marins-pompiers de la Marine est confiée au bataillon. Celui-ci est appelé à participer à des opérations de sauvetage et des interventions en mer, dans le cadre des responsabilités du préfet maritime de la Méditerranée en matière de coordination des moyens de l'État en mer.

Le bataillon des marins-pompiers de Marseille agit aussi dans le cadre des pouvoirs de police du maire en matière de sécurité civile. Le BMPM est chargé, sous la direction et d'après les ordres du maire de la ville de Marseille, des secours tant contre l'incendie que contre les périls ou accidents de toute nature menaçant la sécurité du public sur le territoire de la commune et dans les ports de Marseille. Le bataillon est chargé de la mise en œuvre du centre opérationnel des services de secours et d'incendie de Marseille. Le commandant du BMPM est, ès qualités, directeur général des services d'incendies et de secours (DGSIS). La subordination du bataillon à la ville de Marseille se marque de plusieurs manières. Le maire de Marseille définit les lignes opérationnelles directrices qui sont suivies par l'un de ses adjoints, délégué aux marins-pompiers, à la protection civile, aux commissions de sécurité et à la gestion des risques. Le DGSIS est directement subordonné au

secrétaire général de la ville de Marseille. Enfin, la ville de Marseille assure le soutien financier du bataillon.

2. Les marins-pompiers au service de la sécurité civile

Le ministre de l'intérieur est également susceptible de faire appel au bataillon de marins-pompiers de Marseille. A ce titre, cette unité est intégrée dans le dispositif national de défense et de sécurité civile : le bataillon est appelé à assurer, selon les directives du centre opérationnel de gestion interministérielle des crises (COGIC), des missions de sécurité civile sur le territoire national ou en intervention extérieure. En dehors de sa zone territoriale de compétence, il est appelé à intervenir en complément des forces du service d'incendie et de secours (SDIS) du département des Bouches-du-Rhône. Par réciprocité, le BMPM peut, sous son commandement opérationnel, disposer de forces de renfort provenant de ce service. Sur sa zone territoriale de compétence, il peut être placé sous la direction opérationnelle du préfet des Bouches-du-Rhône, sur décision de cette autorité ou lors de la mise en œuvre de plans de secours particuliers. Le bataillon participe à diverses commissions nationales de prévention, opérationnelles et techniques, notamment à des commissions de normalisation.

II. — LES MODIFICATIONS APPORTEES PAR LE PROJET DE LOI

Lors de l'examen en première lecture du projet de loi de modernisation de la sécurité civile, le Sénat a adopté onze amendements et sous-amendement relatifs au bataillon des marins-pompiers de Marseille. Ces modifications du projet de loi ont pour objet de clarifier les relations entre les services départementaux et municipaux d'incendie des Bouches-du-Rhône et apportent également un certain nombre d'avancées sociales.

A. UNE CLARIFICATION ORGANISATIONNELLE ET FINANCIERE

1. La collaboration entre marins-pompiers et sapeurs-pompiers est précisée

Souhaitant tenir compte de la spécificité de l'organisation des secours dans le département des Bouches-du-Rhône, le Sénat a adopté un amendement d'initiative parlementaire, sous-amendé par le Gouvernement, prévoyant que, dans ce département, le règlement opérationnel arrêté par le préfet comporterait trois volets : un volet propre au périmètre d'intervention du bataillon de marins-pompiers de Marseille, élaboré par ce dernier et arrêté par le représentant de l'État dans le département après avis du conseil municipal ; un volet propre au reste du département, élaboré par le service départemental d'incendie et de secours et arrêté par le représentant de l'État dans le département ; un volet commun au BMPM et au service départemental d'incendie et de secours (article 20).

Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) a été adapté à la situation particulière des Bouches-du-Rhône. Dans ce département, il comprendra trois volets : un volet propre au périmètre d'intervention du BMPM, un deuxième concernant le reste du territoire départemental et un volet commun élaboré conjointement par le bataillon des marins-pompiers de Marseille et par le service départemental d'incendie et de secours (article 42).

A l'initiative de sa commission des lois, le Sénat a prévu d'associer aux travaux de la conférence nationale des services départementaux d'incendie et de secours, pour les questions qui les concernent, le préfet de police de Paris et le commandant de la brigade des sapeurs pompiers de Paris ou le maire de Marseille et le commandant du bataillon des marins-pompiers de Marseille (article 39).

Le Sénat a également adopté deux amendements d'origine parlementaire dont l'objet est de préciser les dispositions du code général des collectivités territoriales qui fixent les missions du bataillon des marins-pompiers de Marseille. Ces amendements prévoient notamment, à l'instar de ce qui existe pour la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, qu'un décret en Conseil d'État fixe les missions et l'organisation du bataillon des marins-pompiers de Marseille (articles 19 *bis* et 19 *ter*).

2. Un financement qui reposera sur des bases saines

L'article 129 de la loi de finances pour 2003 a mis en place un fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours, d'un montant de 54 millions d'euros. L'actuelle rédaction du code général des collectivités territoriales ne permet pas à la commune de Marseille de bénéficier des subventions de ce fonds destiné à faciliter la réalisation des opérations jugées prioritaires.

Or, la ville supporte de lourdes charges au titre des opérations de secours réalisées par le bataillon des marins-pompiers. Ainsi, en 2003, le budget du bataillon supporté par la commune s'est élevé à 74,7 millions d'euros de crédits de fonctionnement et à 12 millions d'euros de crédits d'équipement. Déduction faite des 17 millions d'euros de recettes procurés par les prestations réalisées au profit de l'aéroport de Marseille-Provence, du SAMU ou au titre de la formation, le coût net supporté par la commune s'est élevé à 69,4 millions d'euros. Le Sénat a donc décidé de rendre la commune de Marseille éligible aux subventions du fonds d'aide à l'investissement des services départementaux d'incendie et de secours (article 50 *ter*).

Le Sénat a ensuite adopté deux amendements d'origine parlementaire clarifiant le financement du bataillon des marins-pompiers de Marseille. Le code général des communes met à la charge de la ville de Marseille la totalité des dépenses du bataillon. Cette formulation n'est plus adaptée à la réalité des missions des marins-pompiers, lesquelles s'exercent au profit de plusieurs organismes qui doivent donc participer à son financement. Les modifications retenues offrent une base légale aux subventions et fonds de concours apportés par la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, le conseil général des Bouches-du-Rhône et le conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur. Le texte prévoit notamment que la participation de la communauté urbaine ne peut être inférieure à 10 % des dépenses de fonctionnement du bataillon constatées au compte administratif de la commune de Marseille de l'année précédente, minorée des recettes autres que celles provenant de la communauté urbaine (articles 51 *bis* et 51 *ter*).

B. DES AVANCEES SOCIALES BIENVENUES

1. Une nouvelle prestation au profit des sapeurs-pompiers

Le projet de loi comporte un certain nombre d'avancées en matière de protection sociale au profit des sapeurs-pompiers. L'une des plus remarquables concerne la mise en place d'un avantage de retraite pour les sapeurs-pompiers volontaires ayant servi de nombreuses années.

Le projet de loi de modernisation de la sécurité civile pose le principe de la création d'un avantage de retraite visant à reconnaître et à encourager la fidélité au service des sapeurs-pompiers volontaires. Cette nouvelle prestation assurera un revenu supérieur à l'actuelle allocation de vétérance à laquelle elle se substituera.

Son montant, qui sera fixé par décret, devrait varier entre 600 et 1 800 euros par an, selon le grade et l'ancienneté, alors que l'allocation de vétérance ne représente actuellement que 442 à 509 euros annuels.

La prestation de fidélisation et de reconnaissance, qui constitue une juste contrepartie de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires au service de la collectivité, ne sera assujettie à aucun impôt ni prélèvement fiscal (article 56).

2. La réparation d'une injustice ancienne à l'égard des marins-pompiers

Les sapeurs-pompiers professionnels civils bénéficient de l'intégration de l'indemnité de feu dans le calcul de leur pension de retraite, conformément à la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale. En vertu de l'article L. 83 du code des pensions civiles et militaires de retraite, les militaires de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris bénéficient, quant à eux, d'un supplément de pension égal à 0,5 % de la solde de base pour chaque année d'activité passée au sein de cette unité.

Cet avantage n'était pas, jusqu'à présent, accordé aux militaires du bataillon des marins-pompiers de Marseille, qui perçoivent, pour leur part, une indemnité pour risques qui est alignée sur celle des sapeurs-pompiers de Paris, conformément au décret n° 95-335 du 28 mars 1995. Toutefois, cette indemnité n'est pas prise en compte dans la liquidation de leur pension de retraite et ils ne bénéficient d'aucune majoration de pension.

Le Sénat a donc adopté un amendement présenté par le Gouvernement qui modifie le code des pensions civiles et militaires de retraite et aligne le régime des marins-pompiers de Marseille sur celui des sapeurs-pompiers parisiens. Le vote de cette disposition, qui répond à une demande récurrente depuis 1967, permettra aux marins-pompiers de Marseille de bénéficier, comme leurs homologues, d'un supplément de retraite équivalant à 0,5 % de la solde de base par année effectuée, sous réserve de conditions d'ancienneté.

En réponse à une question au Gouvernement posée le mardi 22 juin 2004 par le président de la commission, M. Guy Teissier, la ministre de la défense a indiqué que les bénéficiaires de cette mesure seraient les personnels en activité à la date de parution du décret d'application, qui devrait être promulgué, a-t-elle assuré, dès que la loi sera votée.

Le bataillon des marins-pompiers de Marseille étant exposé aux mêmes risques que la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, il aurait été anormal de voir persister un traitement différent. Le supplément de charges qui résultera de cette mesure sera assumé par le régime des pensions (article 56 *bis*).

Compte tenu de ces avancées sociales très positives, le rapporteur propose à la commission d'émettre un avis favorable à l'adoption du projet de loi.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné, pour avis, sur le rapport de **M. Eric Diard**, le projet de loi (n° 1680), adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, de modernisation de la sécurité civile, au cours de sa réunion du mercredi 7 juillet 2004.

Après l'exposé du rapporteur pour avis, **M. Jean-Claude Viollet** a regretté que la saisine de la commission de la défense n'ait pas un objet plus large : il aurait été intéressant d'analyser le projet de loi par rapport au concept de défense globale, en se référant à l'ordonnance n° 59-147 du 7 janvier 1959 portant organisation générale de la défense. Il s'est déclaré réservé sur le volet civil, regrettant notamment que le Sénat ait supprimé la composante départementale de la réserve de sécurité civile, qui apparaît plus que jamais indispensable. Ayant relevé les améliorations apportées au statut des pompiers militaires, il a estimé que la situation respective des pompiers à statut civil et à statut militaire doit être traitée selon les mêmes principes que celle des gendarmes par rapport aux policiers : il ne saurait y avoir d'inégalité, mais les personnels militaires, qui subissent des contraintes spécifiques, doivent bénéficier de contreparties. Enfin, M. Jean-Claude Viollet a regretté que la commission des lois de l'Assemblée nationale, saisie au fond du projet de loi, ait modifié la composition de la conférence nationale des services d'incendie et de secours pour en écarter les parlementaires.

Tout en reconnaissant la pertinence de certaines de ces analyses, **le président Guy Teissier** a rappelé que la commission de la défense n'est réglementairement saisie que pour les aspects du projet de loi qui relèvent de sa compétence et que les questions évoquées peuvent donner lieu au dépôt d'amendements en séance.

M. Dominique Caillaud a indiqué que le projet de loi représente un progrès par rapport au concept de défense globale. Insistant sur la nécessité d'une implantation locale de volontaires, il a rappelé que la suspension du service national rendait nécessaire l'existence de forces de sécurité civile d'appoint dans le cas où surviendrait une catastrophe de grande ampleur. En renforçant le lien entre l'armée et la sécurité civile, le projet va dans le bon sens. Puis, il a regretté l'amendement de la commission des lois sur la composition de la conférence nationale des services d'incendie et de secours.

Suivant les conclusions du rapporteur pour avis, la commission a émis un **avis favorable** à l'adoption du projet de loi.

En conséquence, la commission de la défense nationale et des forces armées demande à l'Assemblée nationale d'adopter le projet de loi n° 1680.

N° 1720 – Avis sur le projet de loi de modernisation de la sécurité civile (1^{re} lecture Sénat)
(M. Eric Diard)