

N° 81

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 octobre 2019

## **RAPPORT D'INFORMATION**

FAIT

*au nom de la mission commune d'information (1) sur le **sauvetage en mer et la sécurité maritime,***

Par M. Didier MANDELLI,

Sénateur

---

(1) Cette mission commune d'information est composée de : Mme Corinne Féret, *présidente* ; M. Didier Mandelli, *rapporteur* ; MM. Jean-François Rapin, Jean-Luc Fichet, Mme Annick Billon, MM. Bernard Cazeau, Jean-Pierre Corbisez, Mme Christine Prunaud et M. Joël Guerriau, *vice-présidents* ; M. Pascal Allizard, Mme Maryvonne Blondin, M. Michel Canevet, Mme Dominique Estrosi Sassone, MM. Dominique de Legge, Henri Leroy, Christophe Priou, Mmes Lana Tetuanui, Catherine Troendlé, MM. Michel Vaspart et Yannick Vaugrenard.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LISTE DES PROPOSITIONS.....</b>	<b>7</b>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>11</b>
<b>I. LE SAUVETAGE EN MER UNE ORGANISATION COMPLEXE DONT LES RÉSULTATS OPÉRATIONNELS SONT REMARQUABLES .....</b>	<b>13</b>
<b>A. UNE ORGANISATION QUI FÉDÈRE PLUSIEURS INTERVENANTS .....</b>	<b>13</b>
1. <i>Une organisation résultant des conventions internationales .....</i>	<i>13</i>
2. <i>Les Préfets maritimes et les CROSS en chefs d'orchestre .....</i>	<i>13</i>
3. <i>Une pluralité d'acteurs concourant à la mise en œuvre d'un même service public .....</i>	<i>14</i>
a) <i>Dans la « bande » des 300 mètres .....</i>	<i>14</i>
b) <i>Hors de la bande des 300 mètres .....</i>	<i>15</i>
<b>B. DES RÉSULTATS EXCEPTIONNELS .....</b>	<b>16</b>
1. <i>Une activité en progression.....</i>	<i>17</i>
2. <i>Des moyens maîtrisés .....</i>	<i>19</i>
<b>C. UN « COÛT PLANCHER » GRÂCE AU BÉNÉVOLAT ET AUX DONNÉS PRIVÉS .....</b>	<b>22</b>
1. <i>Le coût du sauvetage en mer en France repose principalement sur les acteurs publics et sur la SNSM.....</i>	<i>22</i>
2. <i>Le budget de la SNSM est financée par des dons et legs, ainsi que par des ressources publiques qui demeurent insuffisantes .....</i>	<i>23</i>
a) <i>Un budget en augmentation, une « bosse d'investissements à financer » pour renouveler la flotte de l'association.....</i>	<i>23</i>
b) <i>L'importance cruciale des dons et legs pour la SNSM.....</i>	<i>24</i>
c) <i>Une dotation de l'État qui a triplé ces dernières années, tandis que les subventions des collectivités territoriales augmentaient légèrement .....</i>	<i>25</i>
d) <i>La fiscalité affectée à la SNSM demeure symbolique, puisqu'elle ne devrait percevoir que 184 000 euros à ce titre en 2019 .....</i>	<i>25</i>
(1) <i>Une faible part des recettes du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) .....</i>	<i>25</i>
(2) <i>La SNSM s'est vu attribuer 5 % du produit de la taxe sur les éoliennes en mer, mais celle-ci ne génère pas encore de recettes.....</i>	<i>27</i>
3. <i>La France, championne du monde du rapport qualité-prix du sauvetage en mer.....</i>	<i>27</i>
<b>II. AU CŒUR DE CETTE MISSION, UNE ASSOCIATION DE BÉNÉVOLES DONT LES BESOINS SONT MAL PRIS EN COMPTE .....</b>	<b>28</b>
<b>A. UN CONTEXTE DIFFICILE .....</b>	<b>28</b>
1. <i>Un public d'usagers de la mer qui change .....</i>	<i>28</i>
2. <i>Des collectivités territoriales en soutien mais mobilisées sur d'autres priorités .....</i>	<i>31</i>
3. <i>Le désintérêt de l'État central.....</i>	<i>35</i>
<b>B. DES MOYENS JURIDIQUES ET DES MÉTHODES DE GESTION MAL ADAPTÉES...36</b>	<b>36</b>
1. <i>Un statut associatif qui ne crée pas de lien entre le siège et les stations.....</i>	<i>36</i>
a) <i>Une association « 1901 » atypique par nature.....</i>	<i>36</i>
b) <i>Un modèle « jacobin » défavorable à l'autonomie des stations.....</i>	<i>38</i>
(1) <i>Des sauveteurs sans voix .....</i>	<i>38</i>
(2) <i>Un « siège » hors d'atteinte.....</i>	<i>40</i>
(3) <i>Une fracture entre la base et le sommet .....</i>	<i>41</i>

---

2. Une charge administrative et de recherche de financements trop lourde pour les stations...41	
a) Principale activité chronophage : la recherche de fonds..... 42	
b) Les nombreuses charges administratives..... 42	
3. Un statut fragile pour les bénévoles et un recrutement s'effectuant de plus en plus en dehors de la communauté maritime .....43	
C. DES CONTRAINTES CROISSANTES.....46	
1. Les besoins de formation augmentent .....46	
2. La flotte doit être entretenue et renouvelée .....50	
<b>III. LES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA MISSION..... 53</b>	
A. MIEUX RECONNAÎTRE LE BÉNÉVOLAT ET SON ENGAGEMENT HUMANISTE..53	
1. Conforter les bénévoles dans leurs missions par une meilleure reconnaissance de leur action .....53	
2. Faciliter la vie quotidienne des bénévoles.....56	
3. Éviter un transfert supplémentaire sur les collectivités territoriales .....57	
B. GARANTIR SUR LE LONG TERME LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS..58	
1. La programmation technique du renouvellement de la flotte doit s'accompagner d'une programmation financière.....59	
2. L'État doit prendre toute sa part afin d'alléger la charge pesant sur les stations .....59	
3. L'ensemble des usagers de la mer doit participer au financement du sauvetage en mer .....61	
a) L'affectation de taxes existantes à la SNSM..... 61	
b) Le développement du recours à l'assurance..... 62	
C. DÉMOCRATISER LE FONCTIONNEMENT DE LA SNSM ET CLARIFIER LA RÉPARTITION DES RÔLES.....63	
1. Rétablir le lien et la confiance entre les bénévoles et le siège.....63	
a) Une organisation plus démocratique ..... 63	
b) Remplacer la nomination par l'élection ..... 66	
2. Déconcentrer la prise de décision .....66	
a) Associer les collectivités territoriales ..... 66	
b) Donner des marges d'action aux structures locales ..... 67	
c) Partager efficacement les tâches ..... 69	
3. Clarifier la doctrine de l'État sur le sauvetage en mer.....69	
a) Des déclarations ambiguës..... 69	
b) Assumer ses responsabilités ..... 70	
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION .....73</b>	
I. COMPTE RENDU DES AUDITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION EN RÉUNION PLÉNIÈRE ..... 73	
• <b>Audition de M. Yves Lyon-Caen, président de la Fédération des industries nautiques (Mardi 17 septembre 2019) .....73</b>	
• <b>Audition de MM. Serge Pallares, président, et Gilbert Le Corre, délégué général de la Fédération française des ports de plaisance (Mardi 17 septembre 2019) ....81</b>	
• <b>Audition de M. Thierry Coquil, directeur des affaires maritimes, commissaire délégué aux transports maritimes et délégué à la mer et au littoral (Mercredi 2 octobre 2019) .....87</b>	
• <b>Audition de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) (Jeudi 10 octobre 2019).....95</b>	
• <b>Audition de MM. David Monnereau, président, et David Bossard, sauveteur bénévole de la station SNSM des Sables-d'Olonne (Jeudi 10 octobre 2019) .....121</b>	

<b>II. EXAMEN DU RAPPORT.....</b>	<b>127</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR .....</b>	<b>135</b>
<b>DÉPLACEMENTS ET PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>137</b>
<b>ANNEXE NOTE DE LA DIVISION DE LA LÉGISLATION COMPARÉE DE LA DIRECTION DE L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE ET DES DÉLÉGATIONS .....</b>	<b>141</b>



## LISTE DES PROPOSITIONS

---

### - Mieux reconnaître le bénévolat et son engagement humaniste

**Proposition n° 1 :** mise en place d'une convention nationale entre la SNSM, les associations d'élus et les autorités portuaires pour traduire le principe d'un soutien matériel de ces derniers, comme la mise à disposition de locaux.

**Proposition n° 2 :** diffuser les conventions types proposées aux entreprises pour permettre aux bénévoles de la SNSM de mieux concilier leurs obligations professionnelles et leur engagement de sauveteur, en matière de disponibilité et de formation. Impliquer les délégués territoriaux de la SNSM dans ce travail.

**Proposition n° 3 :** modifier les statuts de l'association pour faire des bénévoles des adhérents à la SNSM et des anciens bénévoles des « membres d'honneur ».

**Proposition n° 4 :** octroi de jours de délégation pour certains cadres de la SNSM, comme les présidents de station et les patrons de canot, afin de prendre en compte la spécificité du sauvetage en mer dans la communauté littorale.

**Proposition n° 5 :** établir des équivalences et uniformiser les diplômes et formations reconnus par le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Santé et la marine marchande.

**Proposition n° 6 :** clarifier la doctrine d'intervention des SDIS en matière de sauvetage en mer et améliorer la collaboration avec la SNSM.

**Proposition n° 7 :** prendre en compte le bénévolat dans le calcul des pensions de retraite.

**Proposition n° 8 :** renforcer les liens de la SNSM avec l'écosystème des lycées maritimes pour sensibiliser les jeunes générations et valoriser le sauvetage en mer.

**Proposition n° 9 :** rendre systématique l'affichage des numéros d'urgence, dont le 196, dans les bateaux de plaisance.

**Proposition n° 10 :** augmenter et harmoniser le forfait de défraiement dont bénéficient les sauveteurs qui partent en opération.

**Proposition n° 11 :** autoriser les feux et avertisseurs sonores sur les véhicules des bénévoles opérationnels et leur laisser un accès libre aux parkings portuaires.

**Proposition n° 12 :** engager une réflexion sur l'opportunité d'assermenter les patrons de canots pour les aider dans la gestion de leurs opérations.

- **Garantir sur le long terme le financement des investissements**

**Proposition n° 13 :** prise en charge exceptionnelle, par l'État, de la totalité de la seconde tranche facultative du contrat en cours pour le renouvellement de la flotte de la SNSM, en raison de l'urgence de ce renouvellement.

**Proposition n° 14 :** prise en charge habituelle, par l'État, de la part de 25 % du coût de renouvellement des canots et vedettes jusque-là supportée par les stations.

**Proposition n° 15 :** consacrer une partie des prélèvements existants au financement de la SNSM. Il pourrait s'agir des droits perçus sur les permis de plaisance, des redevances de l'État sur l'occupation du domaine public maritime ou de la taxe sur les jeux à bord des navires à passagers qui n'a jamais été mise en place.

**Proposition n° 16 :** instituer une contribution volontaire au profit de la SNSM à l'occasion de l'achat d'un navire neuf ou d'un engin de plage neuf (paddle, kayak...).

**Proposition n° 17 :** mise à l'étude d'une redevance perçue par les ports de plaisance au bénéfice de la SNSM.

**Proposition n° 18 :** rendre l'assurance remorquage obligatoire et la faire figurer dans tous les contrats d'assurance des navires.

**Proposition n° 19 :** insérer dans tous les contrats d'assurance responsabilité civile une option explicite proposée aux assurés pour couvrir les dommages causés par les navires et engins nautiques.

**Proposition n° 20 :** mise à l'étude de la généralisation à tous les navires et engins de plage d'une assurance obligatoire.

- **Démocratiser le fonctionnement de la SNSM et clarifier la répartition des rôles**

**Proposition n° 21 :** reconnaître au sein des statuts de la SNSM la notion d'adhérent dans la plénitude de ses attributions et leur attribuer un droit de vote systématique à l'assemblée générale.

**Proposition n° 22 :** donner à la SNSM une structure fédérale regroupant des associations départementales affiliées, ces dernières étant constituées des stations, des centres de formation implantés dans le département et, éventuellement, de membres personnes physiques.

**Proposition n° 23 :** supprimer la nomination des délégués départementaux et des présidents de station au profit d'une élection afin d'en faire les véritables représentants des sauveteurs.

**Proposition n° 24 :** associer l'ensemble des contributeurs publics dont les collectivités territoriales à la gestion du financement de la SNSM à travers une conférence de planification des investissements afin de lui soumettre annuellement le plan d'investissements de la SNSM.

**Proposition n° 25 :** sur le modèle de ce qui existe pour certains ministères, attribuer deux sièges du conseil d'administration de la SNSM à des représentants des collectivités territoriales du littoral, désignés par leurs associations.

**Proposition n° 26 :** transférer au niveau local la responsabilité du choix, de l'acquisition et donc la propriété de certains équipements et navires.

**Proposition n° 27 :** faire relever du seul échelon local les décisions concernant l'entretien courant des navires.

**Proposition n° 28 :** décharger les stations locales de certaines tâches administratives complexes et recentrer le siège sur ses priorités : l'audit, le contrôle des structures locales, la programmation des grands équipements, la formation et la collecte de dons au niveau national.

**Proposition n° 29 :** faire assurer par le siège le recouvrement de créances pour le compte des stations et négocier une convention nationale avec la caisse primaire d'assurance maladie pour le remboursement des transports sanitaires effectués par les sauveteurs de la SNSM.

**Proposition n° 30 :** mieux définir la responsabilité et les prérogatives de l'État en matière de sauvetage en mer. Diffuser l'information par un livre blanc.



## AVANT-PROPOS

---

Le 7 juin 2019, Alain Guibert, Yann Chagnolleau et Dimitri Moulic, Sauveteurs en mer de la station des Sables-d'Olonne, perdaient la vie lors d'une opération de sauvetage d'un navire de pêche. Cet évènement tragique a déclenché une émotion immédiate et sincère de l'opinion publique qui a pris conscience du danger permanent de la mer et des conséquences dramatiques des imprudences des usagers pour eux-mêmes comme pour ceux qui leur viennent en aide. Beaucoup de nos concitoyens ont sans doute découvert alors que les sauveteurs en mer sont des bénévoles. Trop d'entre eux ignorent encore que le fonctionnement de l'association qui les regroupe, la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), conduit ces sauveteurs à devoir financer eux-mêmes, en faisant appel à la générosité publique, leur équipement personnel, leur formation et une part de leurs navires de sauvetage.

De fait, au-delà de résultats opérationnels dont notre pays peut se féliciter (20 000 personnes secourues en 2018 au cours de 13 000 opérations coordonnées par les CROSS de métropole et d'Outre-mer) et auxquels la SNSM prend une large part, l'organisation actuelle du sauvetage en mer suscite de fortes interrogations : sur le recrutement de nouveaux bénévoles, sur l'état de la flotte et son renouvellement dans les années à venir, sur la capacité de tous les acteurs (Etat, collectivités territoriales, associations) à tenir leur rôle.

Toutes ces inquiétudes, présentes depuis plusieurs années, ont été remises au cœur de l'actualité par le drame des Sables-d'Olonne.

Le 12 juin dernier, Bruno Retailleau, sénateur de Vendée et président du groupe Les Républicains a donc saisi le Président du Sénat d'une demande en vue de créer une mission d'information commune à plusieurs commissions sur le sauvetage en mer et la sécurité maritime afin d'examiner le modèle économique du sauvetage en mer financé en quasi-totalité par des dons, son modèle social reposant sur le bénévolat et ses besoins en termes de logistique et d'investissement. La conférence des Présidents a accepté la création de cette mission composée de vingt membres désignés à la proportionnelle des groupes politiques.

La mission d'information a désigné comme Présidente Corinne Féret, sénatrice du Calvados et comme rapporteur Didier Mandelli, sénateur de Vendée.

Dès sa première réunion, le 9 juillet, deux options ont été prises : remettre des conclusions et des propositions rapidement, avant le comité interministériel de la mer (CIMer), afin de peser sur les décisions gouvernementales ; et surtout privilégier l'écoute des acteurs locaux du sauvetage en mer.

La mission d'information s'est donc déplacée durant l'été dans de nombreux départements de la métropole et d'Outre-mer avant d'auditionner, au Sénat, les responsables nationaux des principales institutions concernées.

Le programme des visites a conduit des délégations à se rendre en premier lieu en Vendée, aux Sables-d'Olonne où un hommage a été rendu aux sauveteurs disparus puis dans les départements des Alpes-Maritimes, du Calvados, de la Manche, du Finistère, de Loire-Atlantique, du Pas-de-Calais, des Côtes d'Armor, d'Ille-et-Vilaine, du Morbihan, ainsi qu'en Martinique, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie.

À chaque fois, elle a recueilli les témoignages et les remarques de l'ensemble des intervenants : bénévoles de la SNSM, canotiers, patrons, présidents et trésoriers des stations, responsables des centres de formation et du pôle de soutien technique, délégués départementaux, inspecteurs, élus locaux, responsables des CROSS, préfets maritimes...

La première évidence que retient la mission, c'est le dévouement, la disponibilité et le professionnalisme des personnes qu'elle a rencontrées, quelle que soit leur place et leur fonction dans l'organisation des secours en mer.

La seconde est celle d'une fracture entre les points de vue exprimés devant la mission sur les territoires et les discours des autorités nationales.

C'est pourquoi, dans ses propositions, au-delà de recommandations visant à sécuriser le financement à long terme du sauvetage en mer et de mesures concrètes pour améliorer la vie quotidienne des sauveteurs, la mission a jugé indispensable de préconiser une réforme de fond de la SNSM pour plus de démocratie et une déconcentration de la prise de décision. Le retour à un fonctionnement associatif donnant une place à chacun est sans doute la condition indispensable de la pérennité du modèle social fondé sur le bénévolat.

## I. LE SAUVETAGE EN MER UNE ORGANISATION COMPLEXE DONT LES RÉSULTATS OPÉRATIONNELS SONT REMARQUABLES

### A. UNE ORGANISATION QUI FÉDÈRE PLUSIEURS INTERVENANTS

#### 1. Une organisation résultant des conventions internationales

Les choix stratégiques de la politique de sauvetage en mer française s'inscrivent dans la continuité de **la convention sur la recherche et le sauvetage maritimes (convention SAR), adoptée le 27 avril 1979**, ratifiée par la France le 9 avril 1980 et entrée en vigueur en 1985. Signée à Hambourg, cette convention tend à « *la mise en place par tous les États côtiers d'installations adéquates et efficaces pour la veille côtière et pour les services de recherche et de sauvetage* »<sup>1</sup>. Ces installations, visent « *l'établissement d'un plan international de recherche et de sauvetage maritimes qui réponde aux besoins du trafic maritime en matière de sauvetage des personnes en détresse en mer* »<sup>2</sup>.

En France, la mise en œuvre de ces stipulations passe par un système original.

#### 2. Les Préfets maritimes et les CROSS en chefs d'orchestre

Le sauvetage en mer relève en premier lieu de la compétence des préfets maritimes. Bien que moins connue du grand public, la fonction de préfet maritime est contemporaine de celle des préfets « de droit commun »<sup>3</sup>. La côte métropolitaine se partage en trois zones : celle du préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord, celle du préfet maritime de l'Atlantique et celle du préfet maritime de la Méditerranée<sup>4</sup>. Officiers généraux de marine, **les préfets maritimes sont sans doute les hauts-fonctionnaires d'État détenant entre leurs mains le plus de compétences exécutives.**

Ils sont les représentants en mer de l'État et les représentants directs du Premier ministre et de chacun des membres du Gouvernement. À ce titre, **ils exercent de larges compétences à la fois civiles et militaires.** Ils veillent à l'exécution des lois, des règlements et des décisions gouvernementales, ils sont investis du pouvoir de police générale et ont autorité dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'État en mer, « *notamment en ce qui concerne la défense des droits souverains et des intérêts de la Nation, le maintien de l'ordre public, la sauvegarde des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la coordination de la lutte contre les activités illicites* »<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Déclarations préliminaires introduisant la convention, alinéa 2.

<sup>2</sup> Ibidem, alinéa 4.

<sup>3</sup> Arrêté des consuls en date du 7 floréal an VIII.

<sup>4</sup> Article 6 du décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer.

<sup>5</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2004-112 du 6 février 2004 relatif à l'organisation de l'action de l'État en mer.

C'est à ce titre que le préfet maritime est compétent en matière de sauvetage en mer et dispose d'un instrument privilégié : les **Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS)**. Au nombre de huit sur l'ensemble du territoire, ils occupent, pour la France, la fonction de « *centres de coordination de sauvetage maritime* » prévue par la convention de 1979 précitée. Ils sont **les véritables chefs d'orchestre du sauvetage en mer**. Leur première mission est de recueillir l'information à travers « *la réception des alertes à partir d'une veille radio et téléphonique permanente* »<sup>1</sup>. Ils reçoivent, par ailleurs, « *les alertes émises par les balises de détresse et les systèmes de communication par satellites* »<sup>2</sup>.

Une fois l'alerte reçue, les CROSS prennent la direction des opérations de recherche et sauvetage en inventoriant les moyens de toute nature disponibles sur zone, en évaluant la pertinence de leur action et en coordonnant leurs interventions (*cf. infra*). Les CROSS ont aussi pour fonction d'assurer la diffusion vers les navires des renseignements essentiels à la sécurité maritime, qu'il s'agisse de bulletins météorologiques transmis par radio ou d'« *avis urgents à la navigation (AVURNAV) en cas de modifications des conditions de navigation entraînant des dangers* »<sup>3</sup>.

### **3. Une pluralité d'acteurs concourant à la mise en œuvre d'un même service public**

#### *a) Dans la « bande » des 300 mètres*

Le codé général des collectivités territoriales confie aux maires la mission d'exercer « *la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés* »<sup>4</sup>. Cette mission s'exerce « *en mer jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux* »<sup>5</sup> et le maire « *pourvoit d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours* »<sup>6</sup>. **La compétence du maire comporte donc une double limite matérielle et territoriale** : si un engin non immatriculé sort de la bande des 300 mètres, l'intervention relève de la compétence du préfet maritime. Le cas des baigneurs utilisant des bouées emportées au large par le vent est un exemple. Si un navire immatriculé nécessite une intervention dans la zone des 300 mètres, le préfet maritime sera également compétent.

---

<sup>1</sup> Extrait du dossier de presse de la Préfecture maritime de l'Atlantique sur la campagne de loisirs nautiques 2018, page 12.

<sup>2</sup> *Ibidem.*

<sup>3</sup> *Ibidem.*

<sup>4</sup> Art. L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales.

<sup>5</sup> *Ibidem.*

<sup>6</sup> *Ibidem.*

Afin d'assurer la surveillance des plages, les maires peuvent recourir, par convention, au concours **des services départementaux d'incendie et de secours SDIS**<sup>1</sup>. Ils peuvent aussi passer une **convention cadre avec la SNSM**<sup>2</sup> afin de pouvoir recruter certains de leurs sauveteurs en qualité d'agent contractuels saisonniers<sup>3</sup>. Enfin, les communes peuvent éventuellement bénéficier de la mise à disposition **d'agents des Compagnies républicaines de sécurité (CRS)** par les Préfets même si leur nombre a significativement diminué depuis une dizaine d'années<sup>4</sup>.

*b) Hors de la bande des 300 mètres*

En dehors de la bande des 300 mètres, le secours en mer relève de la compétence exclusive du préfet maritime qui l'exerce principalement par l'intermédiaire des CROSS (*cf. supra*). Ils sont en mesure de mobiliser le concours de tout moyen privé ou public, civil ou militaire. La mobilisation de moyens privés peut relever de **l'intervention de navires sur zone**, mais beaucoup plus généralement du déclenchement des **moyens de la SNSM**. Les moyens publics mobilisables par les CROSS sont ceux de la Direction générale de la **sécurité civile** et gestion de crise (DGSCGC), de la Direction générale des **Douanes** et Droits indirects, des **Affaires maritimes**, de la **Marine nationale** et de la **gendarmerie**.

Les personnels des CROSS détiennent une connaissance poussée des différents moyens humains et matériels de ces acteurs afin de pouvoir les mobiliser à bon escient. Ils peuvent également s'appuyer sur le **réseau de sémaphores** qui jalonnent les côtes pour accroître leur capacité de surveillance. Enfin, les CROSS maîtrisent les spécificités de leur zone de surveillance et peuvent compter sur **les sauveteurs de la SNSM pour connaître chaque « caillou » et chaque passe de leurs côtes**.

---

<sup>1</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté du 6 avril 1998 relatif aux sapeurs-pompiers volontaires recrutés pour la surveillance des baignades et des activités nautiques.

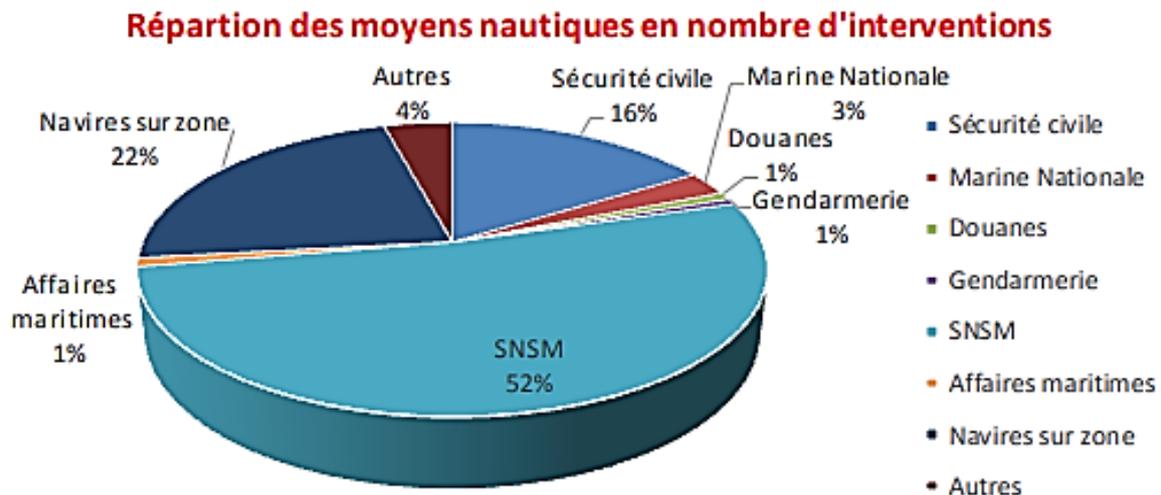
<sup>2</sup> Exemple de la convention passée entre la commune de La-Teste-de-Buch (Gironde) et la SNSM, disponible à l'adresse suivante, page 40 :

<https://www.latestedebuch.fr/wp-content/uploads/2017/11/proces-verbal-CM-du-07.04.2016.pdf>

<sup>3</sup> 2<sup>o</sup> de l'article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>4</sup> Voir « Les CRS seront-ils toujours présents sur les plages en 2019 ? », *La Gazette des communes*, 14 décembre 2018.

À titre d'exemple, la mise en œuvre des différents moyens mobilisables par les CROSS s'est répartie comme suit dans le ressort du préfet maritime de l'Atlantique, au cours de la campagne de sécurité des loisirs nautiques pour l'année 2018 :



Source : Dossier de presse de la Préfecture maritime de l'Atlantique sur la campagne de loisirs nautiques 2018, p. 17

## B. DES RÉSULTATS EXCEPTIONNELS

Plusieurs séries de constats démontrent la performance exceptionnelle accomplie par les bénévoles de la SNSM dans le sauvetage en mer.

Grâce aux bénévoles, **la France est assurément championne du monde du rapport qualité/prix et de l'excellence des secours en mer** qu'ils effectuent, et qui représentent entre la moitié et les deux tiers du total de ce domaine d'activité dans notre pays.

L'exploit est d'autant plus remarquable que, sous l'effet de la vive croissance du secteur de la plaisance, **leurs interventions sont de plus en plus nombreuses** et appellent deux observations générales.

- Au plan « sociétal », on attend des bénévoles la perfection ; comme le constatent les stations : « *dans l'esprit des plaisanciers assistés, ceux qui viennent les secourir sont des professionnels, voire rémunérés. Dans une société de plus en plus exigeante, avec des gens de plus en plus assistés et procéduriers, l'erreur pour les membres de la SNSM sera de moins en moins admise* ». On peut ici également signaler que la multiplication des fausses alertes par certains vacanciers est un sujet de préoccupation croissante pour les stations. Parallèlement seuls 23 % des sauvetages bénéficient aux navires de commerce et de pêche.

- Dans les faits, les témoignages des meilleurs marins secourus indiquent que les bénévoles sont de véritables virtuoses de la mer : on ne recense guère d'erreur humaine dans leurs interventions qui se déroulent souvent dans des conditions extrêmes. Sur le terrain, l'explication s'est imposée comme une évidence à la mission : les sauveteurs bénévoles sont dépositaires d'un véritable « trésor » de savoirs et de compétences maritimes. Ils sont, en effet, formés et encadrés par des délégués départementaux et des présidents de station parmi lesquels on trouve de véritables légendes de la marine, reconnus comme tels dans les ports du monde entier. Il est symptomatique de noter que **le drame le plus récent est imputable à leur équipement**, tandis que, dans de nombreuses stations, **les risques les plus redoutés sont ceux de la circulation routière pendant le trajet** des sauveteurs bénévoles qui doivent se rendre en quinze minutes au port.

### 1. Une activité en progression

À travers les nombreux indicateurs disponibles, une **tendance de fond se dégage : les stations et leurs bénévoles embarqués sauvent de plus en plus de vies humaines, avec des interventions de plus en plus nombreuses, et ce, malgré :**

- le vieillissement de la flotte mise à leur disposition ;
- la multiplication de leurs tâches annexes ;
- et les contraintes croissantes de leur vie professionnelle et personnelle.

Les bénévoles sont ainsi confrontés à un « marché » en croissance, caractérisé par **l'augmentation du besoin de sauvetage d'une navigation de plaisance largement majoritaire avec, en arrière-plan, le dynamisme de l'un des fleurons de notre économie.**

Bien que leurs interventions soient plus nombreuses et plus longues, les bénévoles démontrent la force de leur engagement en arrivant **de plus en plus tôt sur les lieux d'accident, ce qui augmente mécaniquement l'efficacité des sauvetages.**

Le sauvetage en mer, envisagé dans les conventions internationales comme une solidarité naturelle entre pêcheurs ou entre professionnels aguerris, a donc changé de nature. Cependant l'État, jusqu'à présent, peine à reconnaître qu'une telle évolution accroît *de facto* son devoir de soutien. Or **la mission souligne qu'un seuil de tolérance est presque atteint** : il est urgent de faciliter et de sécuriser, par des mesures appropriées, le bénévolat des sauveteurs en mer aujourd'hui un peu trop « victime de son succès », comme l'a parfaitement résumé le Président de la SNSM, lors de son audition, puisqu'il offre une prestation excellente pour un coût dérisoire.

- **La croissance du nombre de personnes secourues concerne plus celles qui sont au large que sur les plages : elle mobilise donc plus intensément les stations de sauvetage embarqué.**

Pour situer les ordres de grandeur, au cours des dernières années, les sauveteurs de la SNSM ont pris en charge, en moyenne, 30 000 personnes : 10 000 ont été secourues et plus de 20 000 ont été soignées par les sauveteurs.

Plus en détail, le dernier rapport d'activité de la SNSM indique qu'en 2018, son activité opérationnelle a continué d'augmenter avec 35 399 personnes prises en charge, dont 10 538 secourues, 23 384 soignées et 1 477 enfants retrouvés après s'être égarés. Le bilan annuel des sauveteurs en mer fait apparaître, en 2018, une croissance globale de 9 % des personnes secourues par rapport à 2017 mais une stabilisation par rapport au « pic » de 2016.

Ces indicateurs englobent à la fois les personnes secourues par les 3 032 sauveteurs embarqués et les 1 382 nageurs-sauveteurs, principalement présents sur les plages, soit 4 414 intervenants au total recensés en 2018.

Or l'évolution la plus significative est la **forte hausse, de 20 % par rapport à 2016, des personnes prises en charge par les sauveteurs embarqués** (7 191 en 2018), ce qui implique une considérable mobilisation de moyens. Les effectifs secourus sur les plages restent cependant majoritaires (28 226), avec une variabilité d'une année sur l'autre qui dépend assez étroitement des conditions météorologiques pendant l'été.

**La mission souligne que, pour l'opérateur SNSM, la branche « sauvetage embarqué » représente donc non plus un cinquième mais un quart du total des personnes secourues, ce qui s'accompagne d'une mobilisation plus intense des stations.**

- **L'augmentation du nombre d'interventions se concentre également sur les sauveteurs embarqués.**

Entre 2016 et 2018, le nombre total des interventions de la SNSM a augmenté de près de 4 % pour atteindre 8 891 en 2018. Cependant, **cette hausse s'est concentrée sur les interventions des sauveteurs embarqués qui ont augmenté de 22 %** (3 974 en 2018), ce qui confirme la progression de l'activité des stations, tandis que celle des nageurs-sauveteurs a baissé de 7 % (4 917 en 2018).

Il faut également préciser que **22 % des opérations au large, déclenchées à la demande des CROSS, se déroulent pendant la nuit**. De plus, on recense 1 000 interventions au mois d'août et 900 au mois de juillet, ce qui confirme le « pic » d'activité pendant la saison touristique et la **progression de la navigation de plaisance qui génère, pour les sauveteurs embarqués, six fois plus d'interventions que les activités maritimes professionnelles.**

- **Des interventions de plus en plus précoces mais d'une durée plus longue qui sollicitent plus intensément les bénévoles et les navires.**

La zone Atlantique figure en tête des interventions de sauvetage embarqué (1 871 en 2018), suivie de la zone Méditerranée (1 361), de la zone Manche et Mer du Nord (565) et de la zone Outre-mer (172 interventions).

Par rapport à 2016, la hausse de l'activité des stations a conduit à **solliciter davantage l'ensemble des navires en 2018 (+ 10 %) et tout particulièrement les vedettes V1 (+ 17,4 %), les embarcations légères (+ 12,2 %) et les canots tout temps (+ 10%),** tandis que les vedettes V2 n'ont pas été utilisées aussi intensivement (+ 3,2 %).

**La rapidité d'intervention des sauveteurs embarqués a également progressé :** le délai moyen d'appareillage est de 17 minutes en 2018 contre 19 en 2016.

**Déclenchées de plus en plus précocement et plus nombreuses, les interventions ont été également un peu plus longues qu'en 2016,** avec une durée moyenne de 1 h 50. **La durée totale qu'y consacrent les bénévoles a donc augmenté de 12 %** (7 342 heures en 2018 contre 5 931 heures en 2016).

Pour mieux les situer dans leur contexte global, les interventions par moyens nautiques de la SNSM ont représenté, en 2018, 48 % du total des sauvetages coordonnés par les CROSS, selon les chiffres les plus récents fournis par la direction des Affaires maritimes. Les 52 % d'interventions restantes ont été principalement réalisées par des navires privés et les services départementaux d'incendie et de secours ainsi que, dans une moindre mesure, par les armateurs, les mairies ou collectivités locales, la Marine nationale, la Gendarmerie maritime, la Gendarmerie nationale et les Douanes.

## **2. Des moyens maîtrisés**

Le diagnostic général qui se dégage des travaux de la mission d'information est celui d'une maîtrise des moyens de sauvetage en mer qui produit des résultats exceptionnels mais au prix d'un déséquilibre fondamental qui menace la soutenabilité de cette performance : l'excessive compression des dépenses de fonctionnement des stations et leur trop lourde charge de travail, auquel s'ajoute le vieillissement de la flotte de navires.

- Selon son bilan d'activité pour 2018, les **moyens humains de la SNSM rassemblent :**

- **8 456 bénévoles** dont 4 862 dans les stations, 3 201 dans les Centres de Formation et d'Intervention (CFI) et 393 au siège parisien, dans les délégations départementales, ou dont la participation est occasionnelle ;

- et **84 salariés**, répartis sur les quatre implantations de Saint-Nazaire, Saint-Malo, Palavas et Paris. Avec un salarié pour 100 bénévoles, la SNSM peut sembler plutôt « sous-administrée » que l'inverse<sup>1</sup>. Grâce à l'apport des bénévoles, la masse salariale est ainsi contenue à 5,5 millions d'euros, contre 60 millions d'euros pour les homologues espagnoles ou britannique de la SNSM.

Les 4 800 bénévoles dédiés au sauvetage au large sont, par rapport aux 3 200 bénévoles qui interviennent sur les plages et le littoral :

- en moyenne deux fois plus âgés (50 ans contre 24) ;
- la durée de leur engagement à la SNSM est double (dix ans contre quatre) ;
- et la proportion de femmes dans leurs rangs est deux fois moins élevée (13,3 % contre 27 %).

Tout particulièrement du côté des sauveteurs embarqués, il faut souligner le rôle important des familles des bénévoles, qui participent directement ou indirectement à l'engagement des sauveteurs.

• **S'agissant de sa flotte**, la SNSM dispose aujourd'hui, au total, de 773 embarcations, ce qui lui confère la place de premier armateur français : 316 sont des navires de sauvetage en mer et 457 embarcations sont destinées à la formation, à la surveillance des plages et aux sécurités nautiques.

L'essentiel de la flotte dont disposent les stations ainsi que le Centre de Formation et d'Intervention (CFI) est composé de **450 navires hauturiers et côtiers**. Rappelons que les stations les utilisent pour réaliser près de 4 000 interventions par an déclenchées uniquement sur appel du CROSS, en charge de la coordination des moyens de sauvetage. On estime également que le nombre de sorties en entraînement équivaut à celui des interventions.

Techniquement, les sauveteurs disposent, en 2018, pour l'essentiel, de quatre types d'embarcations pour effectuer leurs opérations.

- **41 canots tous temps (CTT)** : comme leur nom l'indique, ils permettent à un équipage de 8 hommes de sortir quelles que soient les conditions météorologiques ; le prix de ce navire avoisine 1,4 million d'euros et une part importante de ces canots atteint les 30 ans d'âge, ce qui soulève le défi de leur renouvellement ;

- **31 vedettes de 1<sup>ère</sup> classe (V1)**, armées avec 6 hommes d'équipage : elles sont plus légères et plus courtes que les CTT mais constituent également des moyens hauturiers ; la dernière génération de V1 a d'ailleurs été dotée de capacités nautiques proches des actuels CTT (l'ordre de grandeur de leur coût est de 0,8 million d'euros) ;

---

<sup>1</sup> C'est du moins l'opinion exprimée par son Président lors de son audition le 10 octobre 2019.

- **les 69 vedettes de 2<sup>ème</sup> classe** (V2, 0,6 million d'euros) transportent un équipage de 4 hommes et sont les plus nombreuses car particulièrement bien adaptées au sauvetage dans la bande des 6 milles ; en revanche, elles ne peuvent pas affronter le trop gros temps ;

- **les 14 vedettes légères** (VL, 0,1 million d'euros) et **les 32 embarcations semi-rigides**, (40 000 à 100 000 euros) sont utilisées pour les interventions très rapides impliquant un faible nombre de personnes, par beau temps ou dans des endroits inaccessibles aux autres embarcations. Les semi-rigides sont employés seuls ou en couple avec une vedette.

Cette flotte est la clé de voûte de l'efficacité opérationnelle de la SNSM et son renouvellement constitue l'enjeu financier majeur. Pour les bénévoles, il s'agit non seulement d'un **gage de sécurité fondamental** - qui ne doit pas faire oublier l'importance des infrastructures et de l'équipement personnel des sauveteurs - mais aussi d'un élément important de **reconnaissance et de motivation**. Or, en 2020, 11 CTT et 15 V2 atteindront l'âge de 30 ans. Le reste de la flotte des CTT (29 unités) l'atteindra entre 2021 et 2033.

Les auditions et les réunions de terrain ont mis en évidence la **nécessité absolue, pour les sauveteurs, de pouvoir faire « confiance » à leur navire qu'ils connaissent mieux que quiconque ; cela implique :**

- **de les consulter sur les choix techniques ;**
- **et de leur permettre un suivi des chantiers de construction ou de réparation.**

**La mission souligne que réside ici une des clés du renforcement du lien entre les stations et le siège de la SNSM ainsi qu'une garantie supplémentaire de performance des équipements.**

Financièrement, l'importance des navires hauturiers se traduit de façon spectaculaire dans le bilan de la SNSM : évalués à 92 millions d'euros, ils constituent l'essentiel des 126 millions d'euros d'actif immobilisé, ce qui représente un gage pour les créanciers ou les constructeurs de navires avec lesquels contracte la SNSM.

Cette valorisation se concentre sur un nombre restreint de navires :

- les canots tous temps sont évalués à 31 millions d'euros, les vedettes de 1<sup>ère</sup> classe à 21,8 millions d'euros et les vedettes de 2<sup>ème</sup> classe à 26,7 millions d'euros ;

- tandis que le reste de la flotte des vedettes légères et de canots pneumatiques représentent 8 millions d'euros selon le dernier rapport des commissaires aux comptes de mai 2019, portant sur l'exercice 2018.

La SNSM a conduit, ces dernières années, une politique de renforcement des stations en embarcations semi-rigides, complémentaires des moyens hauturiers. En effet, l'emploi de ces navires est bien adapté aux interventions de proximité et présente deux grands avantages : une réduction du volume des moyens mis en œuvre et une plus grande précocité du sauvetage puisque l'équipe de bénévoles à rassembler est plus réduite.

### **C. UN « COÛT PLANCHER » GRÂCE AU BÉNÉVOLAT ET AUX DONS PRIVÉS**

#### **1. Le coût du sauvetage en mer en France repose principalement sur les acteurs publics et sur la SNSM**

Selon le rapport au Premier ministre réalisé par la députée Chantal Guittet en 2016 sur la pérennisation du modèle de la SNSM, le coût global du sauvetage en mer en France peut être estimé à **160 millions d'euros par an** environ, contre **165 millions d'euros** en Espagne et **182 millions d'euros** au Royaume-Uni.

Sur cette somme, **55 % des coûts** sont pris en charge par l'État à travers le budget de la direction des affaires maritimes (DAM) et par la participation aux opérations de secours des moyens navals et aériens d'autres administrations telle que la Marine nationale, les douanes, les services de la sécurité civile, la gendarmerie, etc. Sont également compris dans ces 55 % les subventions des collectivités territoriales à la SNSM.

Toujours selon le rapport Guittet, **14 % des coûts** du sauvetage en mer en France sont pris en charge par **des moyens privés** mobilisés à leur frais par les CROSS au nom de l'obligation de secours aux personnes en détresse en mer.

**Les 31 % restant** sont pris en charge par la SNSM à travers ses apports en nature, les dons et legs qu'elle collecte mais également par la valorisation de l'action de ses bénévoles, estimée à 44 millions d'euros.

Comme le soulignait à raison dans son rapport Chantal Guittet, *« ce dispositif est très peu coûteux, du fait principalement de l'activité des bénévoles de la SNSM. Et il est particulièrement intéressant pour l'État qui, sans la SNSM, devrait abonder le budget annuel du ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) dédié à l'action sauvetage en mer d'environ 40 millions d'euros, hors reprise du capital de la société ».*

## 2. Le budget de la SNSM est financée par des dons et legs, ainsi que par des ressources publiques qui demeurent insuffisantes

a) *Un budget en augmentation, une « bosse d'investissements à financer » pour renouveler la flotte de l'association*

Pour mener à bien ses missions, la SNSM dispose d'un budget qui a connu une nette augmentation au cours des vingt dernières années, dans le cadre de la démarche Cap 2010 lancée en 2007 et devenue CAP 2010+ en 2011, et qui visait à moderniser les équipements des sauveteurs en mer et à développer de nouveaux outils de gestion.

Dans ce contexte, le budget de la SNSM est d'abord passé de **12 millions d'euros** en 2002 à **22 millions d'euros** en 2012 avant d'atteindre **28 millions d'euros** en 2015. Le budget pour 2019 est de **30 millions d'euros**, soit un niveau sans précédent dans l'histoire de l'association.

### L'évolution du budget de la SNSM de 2002 à 2019

<i>en millions d'euros</i>	2002	2007 <sup>1</sup>	2012	2015	2017	2018	2019
Budget SNSM	12	20	22	28	28,5	29	30
État <sup>2</sup>	2 (MTES)		3,5 M€ (MTES) Avec une subvention exceptionnelle de 1 M€ du MINARM en 2017		6,4 (MTES)		
Dons et legs			8,3	9,3	15,6	15	13,7
Mécénat			3,6	3,7	2,4	2,8	2,8
Collectivités <sup>3</sup>			6	5			6,7

*Source : Direction des affaires maritimes (DAM)*

<sup>1</sup> Lancement de la démarche « Cap 2010 ».

<sup>2</sup> Subvention unique de fonctionnement de 6 M€ depuis 2018 + 0,4 M€ de produits de taxes.

<sup>3</sup> Subvention de fonctionnement + participation aux projets d'investissement (navires, installations à terre).

La situation financière de la SNSM a été marquée par **une période délicate** en 2015 et en 2016, au cours de laquelle l'association a connu **deux exercices déficitaires** dans un contexte de stagnation des financements privés et publics. Au cours de ces deux années, la SNSM a ainsi **cumulé 2,4 millions d'euros de déficits de financement** de ses investissements engagés.

La situation financière de l'association s'est **nettement améliorée sur la période récente** (2017-2019), en raison :

- **du doublement de l'aide de l'État** à travers la subvention versée par le ministère de la transition écologique et solidaire (voir *infra*). Les subventions publiques et taxes attribuées à la SNSM devraient atteindre **12,1 millions d'euros** en 2019 ;

- de **l'augmentation importante du financement privé** (forte hausse des dons et legs à la suite de la déclaration du sauvetage comme grande cause nationale en 2017, permettant à la SNSM de franchir la barre des 100 000 donateurs). Les dons des particuliers, des entreprises et des mécènes devraient représenter **16,5 millions d'euros** en 2019.

L'amélioration de sa situation financière permet à la SNSM de **dégager une partie des excédents d'exploitation pour l'investissement** tout en reconstituant ses réserves en trésorerie.

Toutefois, la trajectoire d'investissement particulièrement ambitieuse pour les années à venir, avec notamment **l'enjeu du renouvellement de la flotte d'intervention**, nécessite un nouvel accroissement des financements de l'association qui fait face à une véritable « **bosse d'investissements** ».

*b) L'importance cruciale des dons et legs pour la SNSM*

En 2018, **52 % des ressources de la SNSM** ont été collectées auprès du public : **4,3 millions d'euros de legs** et **11,8 millions d'euros** provenant de la générosité du public.

D'une année à l'autre, le total des legs se caractérise par son extrême variabilité : il représentait **1,6 million d'euros** en 2015 (proche de la moyenne historique de **1,4 million d'euros**) avant de s'effondrer en 2016 (**0,6 million d'euros**) puis de quintupler en 2017 (**3 millions d'euros**) pour atteindre **4,3 millions d'euros** en 2018. Le montant attendu pour 2019 devrait être exceptionnel et représenter **7,5 millions d'euros**.

A l'instar des legs, **les investissements en collecte de fonds** auprès des donateurs particuliers (deux campagnes de collecte sont réalisées annuellement, l'une en été et la seconde en hiver) se sont révélés **plutôt positifs ces dernières années**, alors que la SNSM avait connu des difficultés dans les années antérieures.

En 2016, la croissance de la collecte de fonds a ainsi été de **+ 15 %**. En 2017, année d'attribution par le Premier ministre du label **Grande cause nationale au sauvetage en mer** et du **50<sup>ème</sup> anniversaire de la SNSM**, elle a été de **+ 30 %**.

En 2018, alors que les associations françaises constataient une baisse de leurs collectes de fonds (conséquence de la perception par les donateurs de l'incidence du prélèvement à la source sur la déductibilité des dons, en particulier pendant « l'année blanche », réforme de l'ISF, crise des « gilets jaunes »,...), **la SNSM a connu une croissance de 9 % des dons**. Elle a notamment bénéficié du renouvellement pour trois ans de **la convention de mécénat de Total** pour un montant de **1,8 million d'euros par an**.

Au total, en 2018, la SNSM a pu compter sur **103 558 donateurs** (soit **un doublement en cinq ans**), comprenant **34 181 nouveaux donateurs** (1 053 organismes/mécènes, et 33 128 particuliers, dont un tiers suite à des opérations de télémarketing).

S'ils ont fortement augmenté, les résultats de collecte restent **toutefois insuffisants pour assurer la pérennité du modèle économique de la SNSM.**

*c) Une dotation de l'État qui a triplé ces dernières années, tandis que les subventions des collectivités territoriales augmentaient légèrement*

L'État verse à la SNSM **une subvention**, portée par l'action n° 1 « Sécurité et sûreté maritime » du programme 205 « Affaires maritimes » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables ».

Cette subvention a connu **une augmentation substantielle** ces dernières années.

Alors que son montant était de **2 millions d'euros** par an au cours des années 2000, elle a augmenté à partir de 2015 à **3,5 millions d'euros** par an et représente en 2019 et en 2020 **6 millions d'euros**.

Au total, la part des contributions de l'État représente aujourd'hui **20 % du budget de la SNSM**, ce qui représente **un effort significatif** bien qu'encore insuffisant, puisque Chantal Guittet, dans son rapport au Premier ministre, estimait que cette part devrait être portée à **25 %**.

En outre, la SNSM bénéficie **de subventions** qui lui sont versées par les collectivités territoriales. Leur montant représentait environ **5 millions d'euros** en 2018 et devrait atteindre **6,7 millions d'euros** en 2019.

*d) La fiscalité affectée à la SNSM demeure symbolique, puisqu'elle ne devrait percevoir que 184 000 euros à ce titre en 2019*

La SNSM ayant connu **d'importantes difficultés financières en 2015 et en 2016**, des mesures fiscales ont été adoptées à l'occasion de la loi de finances afin de lui permettre **de bénéficier d'une part du produit de plusieurs taxes en rapport avec le domaine maritime**, mais une seule d'entre elles contribue pour l'heure - fort modestement - à son financement.

(1) Une faible part des recettes du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)

La SNSM perçoit en premier lieu **des recettes issues du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)**, depuis une modification de l'article 224 du code des douanes réalisée par l'article 45 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Défini à l'article 223 du code des douanes, le DAFN est une taxe à laquelle sont soumis les propriétaires de navires francisés<sup>1</sup> dont **la longueur de coque est supérieure ou égale à 7 mètres** ou dont **la puissance administrative des moteurs est supérieure ou égale à 22 chevaux (CV)** et les véhicules nautiques à moteur francisés dont **la puissance réelle des moteurs est supérieur ou égale à 90 kilowatts (kW)**<sup>2</sup>.

L'article 224 du code des douanes prévoit que **le produit du DAFN** est affecté :

- **au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**, dans la limite **d'un plafond fixé à 38,5 millions d'euros pour 2019** au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ;

- depuis 2018, aux organismes de secours et de sauvetage en mer, c'est-à-dire à **la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)**, dans la limite **d'un plafond fixé à 4 millions d'euros pour 2019** au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Compte tenu de la priorité donnée au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres dans l'affectation des recettes du DAFN, les montants perçus à ce titre par la SNSM demeurent bien faibles, puisque l'association n'a reçu que **184 000 euros** en 2018 et en 2019.

Elle pourrait toutefois recevoir **815 000 euros** en 2020, selon le tome I du rapport annexé « Évaluation des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2020, ce qui reste pour l'heure à démontrer.

Il convient également de noter que la SNSM perçoit 103 000 euros par an au titre du droit de passeport prévu par l'article 238 du code des douanes et qui constitue une taxe additionnelle au DAFN.

Dans le cadre de la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI), la loi de finances pour 2018 avait complété le DAFN en prévoyant un barème renforcé pour les navires de plaisance et de sport d'une longueur égale ou supérieure à 30 mètres et d'une puissance propulsive égale ou supérieure à 750 kW.

Le produit de cette « taxe sur les yachts », qui avait été évaluée à l'époque à 10 millions d'euros, devait bénéficier lui aussi au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et à la SNSM. Mais cette surtaxe purement symbolique n'a rapporté que 86 000 euros depuis sa création... Autant dire qu'elle ne constitue nullement une recette d'avenir pour la SNSM.

---

<sup>1</sup> La francisation d'un bateau ou navire lui confère le droit de porter le pavillon de la République française avec les avantages qui s'y rattachent. Cette opération administrative est constatée par l'acte de francisation.

<sup>2</sup> Les navires de commerce et les navires de pêche, quel que soit leur tonnage, sont exonérés de ce droit.

(2) La SNSM s'est vu attribuer 5 % du produit de la taxe sur les éoliennes en mer, mais celle-ci ne génère pas encore de recettes

L'article 1519 B du code général des impôts prévoit l'existence d'une taxe annuelle sur les installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent situées dans les eaux intérieures ou la mer territoriale instituée au profit des communes et des usagers de la mer.

Cette taxe sur les éoliennes maritimes est acquittée par l'exploitant de l'unité de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent. Assise sur le nombre de mégawatts installés dans chaque unité de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition, son tarif annuel est fixé à 16 790 € par mégawatt installé.

L'article 1519 C du CGI prévoit que 5 % du produit de cette taxe sur les éoliennes en mer sera affecté à la SNSM. Mais cette mesure ne produira ses effets qu'en 2021 au plus tôt lorsque les parcs éoliens maritimes seront mis en service et seront raccordés au réseau. Elle pourrait toutefois rapporter à terme quelque 2 millions d'euros par an à la SNSM et constituerait dans ce cas une nouvelle ressource significative.

### **3. La France, championne du monde du rapport qualité-prix du sauvetage en mer**

Par rapport à l'Allemagne, la SNSM, avec un budget inférieur de 20 % (30 millions d'euros contre 36), couvre en France les charges de dix fois plus d'embarcations et mobilise cinq fois plus de sauveteurs.

Avec le sixième du budget de son homologue espagnol - 165 millions d'euros, qui incorporent 60 millions d'euros de charges annuelles de personnel ainsi qu'une centaine de millions d'euros consacrés aux investissements et aux amortissements - la SNSM fait fonctionner en France quatre à cinq fois plus d'embarcations et peut compter sur trois fois plus de sauveteurs mobilisables.

S'agissant de la comparaison entre le Royaume-Uni et la France : le nombre de navires est à peu près similaire mais ceux de la Royal National Lifeboat Institution ont un coût unitaire semble-t-il plus élevé ; les effectifs de bénévoles embarqués sont également du même ordre de grandeur. Cependant, le financement du dispositif britannique représente plus de sept fois celui de la SNSM avec 182 millions de livres de ressources annuelles (soit 10 % de plus en euros après conversion au cours actuel) dont 62 % de legs et 32 % de dons.

Au total, ces différentes comparaisons montrent bien que le rapport qualité-prix du sauvetage en mer est exceptionnel dans notre pays.

## II. AU CŒUR DE CETTE MISSION, UNE ASSOCIATION DE BÉNÉVOLES DONT LES BESOINS SONT MAL PRIS EN COMPTE

### A. UN CONTEXTE DIFFICILE

#### 1. Un public d'usagers de la mer qui change

Le développement important des infrastructures de loisirs et de tourisme nautiques renforce la diversité des pratiques et des types d'embarcation, qui contribuent ainsi à une diversification et parfois à une complexification des opérations de sauvetage.

Les remontées des stations permanentes et saisonnières de la SNSM, dont la mission a pu prendre connaissance à travers une trentaine de questionnaires complétés par ces stations, témoignent d'un changement de culture dans les pratiques nautiques, occasionnant des difficultés significatives pour les sauveteurs dans l'accomplissement de leurs missions.

- **Le nautisme est une activité ancrée dans le paysage littoral français et les loisirs des citoyens**, avec plus de 400 ports de plaisance, 252 000 places de ports, 1 000 écoles de voile, 11 millions de pratiquants, dont 4 millions sont des plaisanciers réguliers.

**L'attrait des Français pour le nautisme touche toutes les classes sociales** puisque parmi les acheteurs de navires (neufs et occasion) l'on retrouve 17 % de retraités, plus de 12 % d'ouvriers, près de 10 % de cadres des secteurs publics et privés mais aussi 4 % d'artisans et 11 % de techniciens<sup>1</sup>. **Le nombre de permis plaisance délivrés chaque année, environ 89 000 en 2018, croît par ailleurs de façon régulière** (+ 1,5 % en 2018, après + 4,5 % en 2014 et + 15 % en 2011 par exemple).

Les pratiques s'exercent le plus souvent pendant les périodes estivales. Sur les quelques **13 000 opérations de sauvetage** coordonnées par les CROSS en 2018, **53 % l'ont été entre le 1er juin et 30 septembre 2018**, témoignant de la **forte saisonnalité** qui caractérise le sauvetage en mer. Par ailleurs, **77 % de ces opérations concernent la plaisance et les loisirs nautiques** (baignade, chute à la mer, isolement par la marée etc.).

La même tendance se retrouve pour la SNSM, où **les interventions des sauveteurs embarqués se concentrent à 88,5 % sur les loisirs nautiques et la plaisance** en 2018. Le tableau ci-dessous récapitule les interventions des sauveteurs embarqués par type d'activité.

---

<sup>1</sup> Source : Direction des affaires maritimes – DGITM / MTES.

### Bilan global de l'activité des sauveteurs embarqués (SNSM) – 2018

Type d'activité	Nombre d'interventions
Loisirs nautiques	387
Plaisance	2 675
Professionnels	454
Sous-total flotteurs	3 516
Loisirs nautiques sans flotteurs	458
<b>Total</b>	<b>3 974</b>

Source : Sénat, d'après le rapport d'activité 2018 de la SNSM

En 2018, près de **1 400 sauveteurs ont mené des interventions sur les plages à partir de 264 postes de secours** et plus de **3 000 bénévoles ont été mobilisés au large à partir de 213 stations de sauvetage**.

Par ailleurs, en agrégeant les interventions des sauveteurs embarqués et des nageurs-sauveteurs, **une augmentation significative des interventions de la SNSM à destination des usagers non professionnels de la mer peut être relevée** : les interventions concernant les loisirs nautiques avec flotteurs ont ainsi augmenté de 12 % sur la période 2016-2018, de 24 % s'agissant de la plaisance et même de **76 % pour les loisirs nautiques sans flotteurs**. Le tableau ci-après récapitule les données disponibles pour plusieurs types d'embarcation.

#### Type de flotteurs impliqués dans les opérations de sauvetage

Embarcations	2016	2017	2018	Variation 2017-2018	Variation 2016-2018
Engin de plage	101	141	159	12,8 %	57,4 %
Kitesurf	73	90	104	15,6 %	42,5 %
Plaisance à moteur	1 263	1 321	1 549	17,3 %	22,6 %
Plaisance à voile non professionnelle	997	1 103	1 124	1,9 %	12,7 %
Planche à voile	61	66	78	18,2 %	27,9 %

Source : Sénat, d'après le rapport d'activité 2018 de la SNSM

En cohérence avec les lieux de pratique de ces activités, les **interventions de la SNSM se concentrent dans un périmètre allant de 0 à 6 nautiques de la côte**, c'est-à-dire à 23 % dans la bande des 300 mètres et à **73 % dans les eaux territoriales**. La distance moyenne d'intervention est de 3,6 nautiques. Le tableau ci-dessous récapitule les distances d'interventions de la SNSM.

### Distances d'interventions de sauvetage (SNSM) en nautiques – 2018<sup>1</sup>

Intervalles de distance	Nombre
De 0 à 1 nautique	410
De 1 à 2 nautiques	659
De 2 à 3 nautiques	524
De 3 à 4 nautiques	439
De 4 à 5 nautiques	337
De 5 à 6 nautiques	368
De 6 à 7 nautiques	249
De 7 à 8 nautiques	153
De 8 à 9 nautiques	134
De 9 à 10 nautiques	105
De 10 à 11 nautiques	28
De 11 à 12 nautiques	6
De 12 à 13 nautiques	3

Source : Sénat, d'après le rapport d'activité 2018 de la SNSM

• Les **remontées de terrain** dont la mission a pu bénéficier grâce à l'envoi de dizaines de questionnaires aux stations permanentes et saisonnières de la SNSM visitées dans le cadre de déplacements, confirment cette **impression d'une massification des pratiques nautiques amateurs, porteuse de risques accrus pour la sécurité des personnes**. Dans ce contexte, **la mission des sauveteurs en mer apparaît plus que jamais délicate**.

Ainsi, les sauveteurs rencontrés par la mission font état d'un **manque de formation des usagers de la mer**, qui ne prennent pas suffisamment en compte les spécificités du milieu marin et sa dangerosité intrinsèque. Cette méconnaissance des contraintes du monde nautique (météo, réglementation) donne lieu à des problèmes de cohabitation entre les différentes activités nautiques pratiquées et avec les sauveteurs eux-mêmes.

La démocratisation des moyens d'information et de localisation (GPS, téléphones mobiles) voile un **important manque de connaissances des particuliers** concernant le milieu marin. Les sauveteurs rencontrés par la mission font état d'usagers secourus en mer et ne sachant pas lire une carte marine ni utiliser la VHF, sans parler de la méconnaissance des règles de barre, régulièrement constatée.

Corolaire de ce **manque de culture marine**, les personnes secourues par la SNSM font preuve d'**imprudence**, en ne respectant pas les interdictions édictées par les autorités compétentes et en se désintéressant de notions élémentaires comme les conditions météorologiques ou les coefficients de marée.

---

<sup>1</sup> Ce tableau est établi à partir de 3 415 coordonnées GPS exploitables sur 3 974 interventions.

**Les sauveteurs constatent une mutation des pratiques et une diversification des usages** liés à la mer avec le développement de voiles légères (planches à voile, kitesurf, jet ski, paddle), dont l'accès est facilité par le nombre de loueurs estivaux. **Ces éléments contribuent à accroître la diversité et la complexité des interventions des sauveteurs de la SNSM. La mission rappelle que la mer demeure la principale source de noyade accidentelle en France<sup>1</sup>.**

## **2. Des collectivités territoriales en soutien mais mobilisées sur d'autres priorités**

**La mission a pu constater une forte implication des collectivités territoriales en soutien de la SNSM, en particulier des communes et des départements.** Cette forte implication, confirmée par les nombreuses remontées de terrain que la mission a organisées, se traduit d'une part, dans le cadre des subventions accordées par les collectivités territoriales et leurs groupements à la SNSM et, d'autre part, par l'exercice de la mission de surveillance des plages.

**Toutefois, si les collectivités territoriales tentent d'apporter un soutien constant et consistant aux sauveteurs, la mission relève que les subventions qu'elles versent ne bénéficient pas automatiquement aux stations implantées dans le ressort territorial de la collectivité concernée** et elle s'est particulièrement étonnée de cette opacité. En outre, dans un contexte budgétaire contraint et face au désengagement de l'État en matière de surveillance des plages, le soutien des collectivités territoriales à la SNSM apparaît difficilement extensible.

- **En dépit de capacités financières inégales et contraintes, les collectivités territoriales apportent un soutien déterminant à la SNSM d'une part, dans le cadre de l'attribution de subventions et, d'autre part, par des soutiens en nature.**

En premier lieu, **les collectivités territoriales et leurs groupements soutiennent la SNSM par le biais de subventions.** La loi NOTRe du 7 août 2015 a préservé, en son article 22, la possibilité pour ces collectivités et leurs groupements de **contribuer au financement d'activités de sécurité civile** au sens de l'article L. 742-9 du code de la sécurité intérieure, c'est-à-dire aux organismes de secours et de sauvetage en mer. Cette disposition, désormais inscrite à **l'article L. 5314-13 du code des transports**, est largement utilisée par les collectivités territoriales qui voient dans la SNSM un partenaire pour la sécurité maritime et un puissant vecteur de liens avec la communauté maritime et littorale. **Les établissements portuaires** attribuent également des subventions à la SNSM.

---

<sup>1</sup> Enquête noyades 2018 en France – Santé publique France.

Interrogée par la mission, la SNSM indique que « *le total des subventions de fonctionnement perçues des collectivités territoriales s'élève à 1 839 768 euros sur l'année 2018, dernier exercice comptable clos. Le siège a perçu 705 447 euros et les structures locales ont perçu directement la somme 1 134 321 euros* ».

La somme perçue par le siège vise à « *financer une partie des dépenses directes engagées pour le compte des stations et des centres de formation et d'intervention, dépenses qui s'élèvent à un total d'environ 7 000 000 € par an, les sommes perçues représentent donc 10 % de ces dépenses* ».

Le siège de la SNSM ajoute que « *les délégations départementales n'ont pas vocation à collecter auprès du public des dons et n'ont de ce fait que très peu de ressources propres pour la plupart d'entre elles. Le conseil d'administration de la SNSM a décidé en 2017, d'accorder aux délégations départementales ayant peu de ressources et qui en faisaient la demande, une somme annuelle de 1 000 euros par station présente dans le département, cette somme permettant au délégué départemental d'assurer sa mission de coordination et d'animation locale des structures de la SNSM, et le cas échéant d'aider ponctuellement une station en difficulté financière. Cette aide est totalement à décorrélérer des subventions départementales perçue par le siège chaque année* ».

**À cet égard, la mission a été particulièrement étonnée de constater que les ressources attribuées par les collectivités territoriales n'étaient que très partiellement destinées au fonctionnement et à l'investissement des stations SNSM implantées dans le ressort de la collectivité attribuant la subvention<sup>1</sup>. La redistribution de ces subventions est en effet décidée par le siège de la SNSM. La mission considère que la SNSM devrait *a minima* assurer une meilleure transparence sur l'utilisation de ces fonds et à tout le moins augmenter la part revenant aux stations du ressort territorial concerné.**

Comme cela avait également été relevé dans le **rapport Guittet** de 2016, **l'idée d'encourager les collectivités hors littoral à soutenir financièrement la SNSM a été régulièrement évoquée** au cours des déplacements et des auditions conduits par la mission. Elle apparaît d'autant plus légitime dans la mesure où les loisirs nautiques sont pratiqués par des usagers de toutes origines géographiques.

En second lieu, les collectivités territoriales soutiennent la SNSM par **des mises à disposition de moyens matériels**. Entendue par la mission, l'Association nationale des élus du littoral (ANEL) a **d'ailleurs confirmé que les communes mettent très souvent des locaux à disposition** des stations locales de la SNSM, à côté des ports.

---

<sup>1</sup> Audition plénière du 10 octobre.

Lors de son audition devant la mission, le président de la Fédération française des ports de plaisance Serge Pallares a d'ailleurs indiqué que « *la plupart des ports offrent des **locaux** pour permettre aux équipages de se changer ou de se réunir, en plus du **parking**, de l'**emplacement pour la vedette** et des **services portuaires**, dans le cadre d'un partenariat quotidien qui ne pose aucun problème* ». Il a par ailleurs souligné le fait que 30 % des effectifs de la SNSM sont des agents des ports.

**Les exemples sur lesquels l'attention du rapporteur et de la mission a été attirée sont nombreux et témoignent d'une forte implication des acteurs locaux aux côtés de la SNSM.** La ville de Saint-Nazaire met ainsi à disposition de la SNSM une alvéole de la base sous-marine, qui remplit la fonction de base nautique. À Berck, plusieurs centaines de litres de carburant détaxé sont attribués par la mairie afin de couvrir les sorties d'intervention. La **mairie de Théoule-sur-Mer**, dans le département des Alpes-Maritimes, soutient également la SNSM de façon substantielle, aux côtés du **port de La Napoule** et du **port de La Rague**. Le **Port de Menton** prête également des locaux à la station SNSM de la ville ainsi que des places de port. Dans la plupart des cas, cette mise à disposition s'effectue *via l'attribution d'une autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime, à titre gracieux.*

Toutefois, face au **désengagement progressif de l'État** en matière de **surveillance des plages**, les collectivités territoriales et leurs groupements sont mobilisés de façon croissante et peuvent, dans ce contexte, rencontrer des **difficultés dans le maintien du financement du sauvetage en mer et surtout un problème d'efficacité** car, face à des usagers parfois **extrêmement turbulents**, les CRS ont plus d'autorité que les jeunes nageurs-sauveteurs.

- **Au-delà du soutien qu'elles apportent à la SNSM pour sa mission de sauvetage en mer, les collectivités territoriales concentrent leur action sur d'autres priorités engageant leur responsabilité, au premier rang desquelles la surveillance des plages<sup>1</sup>. À ce titre, elles recourent de façon très importante aux nageurs-sauveteurs de la SNSM, qu'elles financent.**

L'action des communes sur ce volet s'explique par les missions historiques de **surveillance des plages, d'aménagement des baignades et d'information générale du public** qui incombent au maire au titre de ses pouvoirs généraux de police, notamment au titre du 5° de l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

---

<sup>1</sup> CE, Dame Veuve Moreau, 28 juin 1978, n° 05544 : une défaillance des maîtres-nageurs chargés de la surveillance d'une plage engage la responsabilité de la commune en cas de faute lourde. CE, Mme Lefebvre, 13 mai 1983, n° 30538 : il incombe aux communes sur le territoire desquelles sont situées des baignades qui, sans avoir été aménagées, font l'objet d'une fréquentation régulière et importante, de prendre les mesures nécessaires à l'intervention rapide des secours en cas d'accident.

Ce cadre a été précisé par la loi dite « Littoral » de 1986<sup>1</sup> et la responsabilité administrative du maire au titre de la surveillance des baignades et des plages figure désormais à l'article L. 2213-23 du code général des collectivités territoriales.

Au pic de la fréquentation estivale, **la population des communes littorales peut doubler**, renforçant les enjeux en matière de sécurité civile et de sécurité publique. Si cette activité ne rentre pas spécifiquement dans le champ de la mission, les membres de cette dernière ont toutefois souhaité **rappeler le rôle majeur que la SNSM remplit pour permettre aux collectivités d'exercer efficacement leurs missions sur les plages**. Lors de son audition par la mission, l'association nationale des élus du littoral (ANEL) a notamment tenu à souligner la reconnaissance des élus à l'égard de la SNSM pour son appui déterminant en matière de surveillance des plages. Le fait de disposer d'un vivier de sauveteurs bien formés permet de **compenser le désengagement progressif de l'État dans son soutien aux collectivités territoriales sur ce volet**.

**Depuis 1958, les compagnies républicaines de sécurité contribuent à la surveillance balnéaire, en tant que maîtres-nageurs sauveteurs**. Ils remplissent ainsi un triple rôle de **maintien de l'ordre** et de la **tranquillité** sur les plages, d'éducateurs au secourisme et de sauveteurs, en apportant leur aide aux baigneurs et plaisanciers en difficulté. En 2019, **297 maîtres-nageurs sauveteurs des CRS** ont été affectés dans 20 départements et 63 communes, du 6 juillet au 3 septembre. Sur l'activité de sauvetage, 11 792 navigateurs, véliplanchistes et baigneurs ont été secourus, dont 1 662 personnes en danger de noyade et 44 923 personnes ont reçu des soins.

Dans un rapport de septembre 2012 remis à la commission des finances de l'Assemblée nationale<sup>2</sup>, **la Cour des comptes relevait le désengagement progressif des CRS sur cette mission** : ces derniers étaient en effet 722 à être déployés comme maîtres-nageurs sauveteurs en 2002 dans 126 communes avant que le dispositif ne passe à 605 effectifs en 2008, puis à 471 en 2011. La Cour soulignait notamment que « *la mission de surveillance des plages dépasse souvent les capacités des moyens communaux* » mais considérait que l'action des CRS s'effectue en dehors d'un cadre juridique précis et selon des modalités de répartition insuffisamment définie. Elle dénonçait ainsi une « *participation contestable* » des CRS et une « *vigilance inégale de l'État* » sur l'ensemble du littoral.

---

<sup>1</sup> L'article 32 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral a créé un article L. 131-2-1 au sein du code des communes. Ces dispositions ont ensuite été codifiées au sein du code général des collectivités territoriales par la loi n° 96-142 du 21 février 1996 relative à la partie Législative du code général des collectivités territoriales.

<sup>2</sup> Cour des comptes, *L'organisation du secours en montagne et de la surveillance des plages*, septembre 2012.

**La réduction des effectifs accordés par le ministère de l'Intérieur pour la saison sur les plages a conduit à un engagement accru des sauveteurs de la SNSM, aux frais des collectivités territoriales qui les rémunèrent. Pour la SNSM, cette activité est auto-financée.**

Actuellement, la surveillance des plages est répartie à parts égales entre les **compagnies républicaines de sécurité** (CRS) du ministère de l'Intérieur, la SNSM et les **sauveteurs titulaires d'un brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique** (BNSSA) recrutés par les collectivités territoriales ainsi que les SDIS, partenaires réguliers des communes. Les sauveteurs signent un contrat de travail avec les collectivités, leur conférant la qualité d'agents non titulaires.

Les interventions des nageurs-sauveteurs de la SNSM depuis les postes de secours des plages et les postes d'intervention demeurent importantes et continuent d'augmenter. La durée moyenne d'engagement à la SNSM est de **4 ans** et la moyenne d'âge de ces sauveteurs s'élève à **24 ans**, ce qui est très jeune en comparaison de la moyenne d'âge des sauveteurs embarqués en mer.

Enfin, la direction des affaires maritimes du ministère de la transition écologique et solidaire indique que sur les 10 434 interventions de sauvetage réalisées par des moyens nautiques en 2018, représentant près de 90 % du total des opérations coordonnées par les CROSS, **234 interventions sont le fait des collectivités territoriales, en particulier des mairies**. Ce chiffre est à comparer au nombre d'interventions réalisées par la Marine nationale (205) ou par la Gendarmerie maritime et nationale (390)<sup>1</sup>.

**Aussi, la mission s'inquiète de la disparition, à terme, du dispositif permettant à des CRS d'intervenir sur les plages. Si les nageurs-sauveteurs de la SNSM sont des professionnels exemplaires, ils n'exercent pas, comme les CRS, de rôle de maintien de l'ordre et de la tranquillité. Or cette mission est essentielle et devrait être maintenue.**

### **3. Le désintérêt de l'État central**

**La mission constate que, grâce à la SNSM, le sauvetage en mer est très peu coûteux pour l'État. Elle juge toutefois que la reconnaissance et l'attention dont bénéficient les sauveteurs sont insuffisantes. Au cours des déplacements, la mission a ainsi éprouvé un sentiment paradoxal selon lequel c'est l'État qui dirige le sauvetage et décide de l'engagement des moyens mais n'en assume pas les conséquences financières.**

Le **rapport Guittet** de 2016 avait estimé le coût global du sauvetage en mer en France à 160 millions d'euros par an tout en indiquant que la part supportée directement par la SNSM s'élevait à environ 30 % de ces coûts, par des apports en nature et par des ressources privées qu'elle collecte.

---

<sup>1</sup> Source : DGITM/DAM.

Aussi, dans les faits, **la mission assurée par la SNSM relève d'une mission de service public mais confiée à des bénévoles**, ce qui peut paraître troublant. Lors de son audition devant la mission, **la direction des affaires maritimes a d'ailleurs tenu un discours peu lisible**, reconnaissant d'abord que l'État n'a « *pas de responsabilité dans le sauvetage en mer* », plutôt une « *obligation internationale de coordination du sauvetage en mer sur 25 millions de kilomètres carrés mais non d'intervention, même s'il y est incité* ».

Cette position, marquée par une prudence très (trop ?) importante par rapport à la notion de service public, n'empêche pas l'État de suivre l'évolution de la situation de la SNSM.

Lors de son audition devant la mission, le président de la Gorce a relevé que « *cela fait 52 ans que tous les présidents de la SNSM, sans exception, déplorent le retrait de l'État de l'une de ses missions régaliennes. Je considère moi aussi que le soutien de l'État est insuffisant. La SNSM est victime de son modèle comme les congrégations religieuses l'ont été lorsqu'elles assuraient gratuitement les soins dans les hôpitaux. Nous avons 8 000 bénévoles qui assurent leurs missions sans aucune rémunération, mais qui sont obligés de faire la quête pour assurer leur fonctionnement et leurs investissements* ».

Au-delà, **la mission s'étonne de l'absence de suites concrètes<sup>1</sup> données aux deux rapports parus ces dernières années sur le sujet à savoir**, d'une part, le rapport conjoint CGEDD / IGAM de 2015<sup>2</sup> et d'autre part, le rapport de la députée Chantal Guittet de 2016. **Elle regrette qu'il ait fallu un nouveau drame pour que l'attention soit à nouveau portée sur le modèle du sauvetage en mer.**

## **B. DES MOYENS JURIDIQUES ET DES MÉTHODES DE GESTION MAL ADAPTÉES**

### **1. Un statut associatif qui ne crée pas de lien entre le siège et les stations**

#### *a) Une association « 1901 » atypique par nature*

La structure associative de la SNSM est le fruit **d'une évolution relativement longue**. Elle débute au XIX<sup>e</sup> siècle avec la volonté des gens de mer d'organiser leur propre protection par la mise en commun de moyens matériels et humains à une échelle locale. Ces structures vont finalement aboutir à la création de plusieurs « sociétés » telles que la Société centrale de sauvetage des naufragés (SCSN) et la Société des hospitaliers sauveteurs bretons (SHSB) dont la fusion créera, en 1967, la SNSM, sous la forme d'une association relevant de la loi de 1901<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Mis à part la création d'une journée nationale du sauvetage.

<sup>2</sup> Rapport précité CGEDD-IGAM. La SNSM : stratégie et dimensionnement pour un financement pérenne.

<sup>3</sup> Loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association.

Elle sera reconnue d'utilité publique en 1970, ce qui permet notamment à ses donateurs de bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu<sup>1</sup>.

Plusieurs modifications des statuts sont intervenues depuis 1967 sans pour autant remettre en cause l'architecture profonde de l'association. **Il s'agit d'une association « monolithique »** et non d'une fédération d'associations constituée des différentes stations. La SNSM est donc une seule et unique personne morale de droit privé à laquelle appartiennent les stations et autres « moyens locaux »<sup>2</sup>. Les conséquences pratiques sont nombreuses : les comptes bancaires des stations doivent être ouverts au nom de la SNSM par des mandataires, l'ensemble des dons doivent être formulés à son attention et les créances, même de niveau local, doivent être recouvrées en son seul nom également.

Contrairement à l'écrasante majorité des associations, **les membres de la SNSM ne sont pas des « adhérents »** puisqu'aucune cotisation n'est prévue par les statuts. Ils sont répartis dans les catégories de « membres actifs », « membres d'honneur » et « membres associés » selon des critères fixés par les statuts. Être donateur ne permet pas, en soi, d'acquérir la qualité de membre de l'association, à l'exception des donateurs ayant consenti des dons suffisamment importants pour les faire entrer dans la catégorie des « membres associés ».

#### Membres de la SNSM, par catégories

<b>Membres actifs</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Les administrateurs,</li><li>• Les titulaires d'une décision individuelle de nomination par le président à des fonctions locales ou centrales : délégués, délégués adjoints et trésoriers départementaux, présidents et trésoriers des stations, patrons d'embarcations, directeurs, directeurs adjoints et trésoriers des centres de formation, chargés de fonctions ou de mission au siège,</li><li>• Les sauveteurs inscrits sur les listes d'équipage par les présidents de stations,</li><li>• Les instructeurs nommés par les directeurs de centres de formation,</li><li>• Les présidents des antennes et comités de soutien.</li></ul>
<b>Membres d'honneur</b>	Les personnes auxquelles ce titre est décerné par le conseil d'administration en reconnaissance des services signalés qu'ils rendent ou ont rendus à l'association.
<b>Membres associés</b>	Les personnes physiques ou morales qui apportent annuellement une contribution financière dont le montant minimum est fixé par l'assemblée générale.

Source : Article 3 des statuts de la SNSM retraité par le Sénat

<sup>1</sup> Article 200 du code général des impôts.

<sup>2</sup> Terme employé par l'article 12 des statuts pour désigner l'ensemble des structures rattachées au siège, telles, que les stations, centres de formation, les ateliers de réparation et les antennes des comités.

Dans les faits, les membres de la SNSM ont pour particularité d'être ou d'avoir été des gens de mer dont certains occupent ou ont occupé des fonctions éminentes au sein de la marine ou de l'administration civile en parallèle de leur engagement bénévole. Si, formellement, ils appartiennent à une association « 1901 » indépendante des administrations, **les dirigeants locaux de la SNSM ont souvent une connaissance fine des institutions et, en leur qualité de marin, sont tenus pour pairs par les sauveteurs et les patrons.**

La loi « 1901 » ne prescrivant aucune ossature type pour les associations entrant dans son champ, les plus grandes d'entre-elles s'inspirent souvent des formes prescrites par le code de commerce pour les sociétés. La SNSM ne fait pas exception avec une structure se rapprochant d'une société anonyme « moniste », c'est-à-dire disposant d'un conseil d'administration responsable devant l'assemblée générale des actionnaires. L'architecture institutionnelle de la SNSM est, en ce sens, relativement commune. Néanmoins, certaines stipulations favorisent une concentration excessive du pouvoir de décision.

*b) Un modèle « jacobin » défavorable à l'autonomie des stations*

(1) Des sauveteurs sans voix

L'organisation de la SNSM se caractérise par la **grande centralisation du pouvoir de décision**. Le pouvoir de nomination en est un exemple, puisqu'elles relèvent toutes, ou presque, des prérogatives du président comme le démontre le tableau ci-dessous. Seul le directeur général est nommé par le conseil d'administration... sur proposition du président.

**Pouvoir de nomination du Président de la SNSM**

<b>Visa</b>	<b>Qualité des membres nommés</b>
<i>Article 3 du règlement intérieur</i>	<ul style="list-style-type: none"><li>• bénévoles et salariés chargés de pourvoir aux emplois de l'association</li></ul>
Article 3 du règlement intérieur renvoyant à l'article 3 des statuts	<ul style="list-style-type: none"><li>• délégués, délégués adjoints et trésoriers départementaux</li><li>• présidents et trésoriers des stations</li><li>• patrons d'embarcations, directeurs, directeurs adjoints et trésoriers des centres de formation</li><li>• chargés de fonctions ou de mission au siège</li></ul>
Article 7, alinéa 2 du règlement intérieur	<ul style="list-style-type: none"><li>• inspecteurs</li></ul>
Article 7, alinéa 2 du règlement intérieur	<ul style="list-style-type: none"><li>• délégué à la vie associative</li></ul>

*Source : Statuts et règlement intérieur de la SNSM retraités par le Sénat*

Le seul ancrage local de la prise de décision réside dans les avis que doit prendre le président avant toute nomination. Cette garantie présente toutefois deux limites. La première est qu'en l'absence de précision au sein des statuts et du règlement intérieur, **ces avis semblent revêtir la forme simple** et peuvent donc ne pas être suivis. La seconde et principale est que les avis que doit recueillir **le président sont formulés par des membres qu'il a lui-même préalablement nommés ou qui ont été nommés par ses prédécesseurs**. Ainsi, l'article 8 « échelons locaux » du règlement intérieur précise bien que « *les délégués départementaux sont nommés par le Président de l'association après avis des inspecteurs généraux concernés* » alors que ces inspecteurs généraux sont eux-mêmes nommés par le président en application de l'article 3 de ce même règlement. Le constat est le même pour les présidents de stations. En application de l'article 8 précité, ils sont nommés par le Président après « *consultation du délégué départemental et de l'inspecteur général concerné* », que le Président a également nommés (voir tableau *supra*). **L'avis des membres n'entre donc jamais formellement en compte dans la nomination de leurs dirigeants locaux.**

**L'avis des membres locaux de l'association est également limité dans la prise de décision du siège** puisque seuls certains d'entre eux détiennent un droit de vote à l'Assemblée générale qui élit et contrôle l'action du conseil d'administration. Il s'agit « *du président, les membres du conseil d'administration, les membres d'honneur et des délégués des autres membres actifs. [...] les responsables départementaux de l'association [...] les présidents de stations et les directeurs de centre de formation, ou leur représentant (désigné parmi les membres actifs de la station ou centre de formation)* »<sup>1</sup>.

Ces membres sont extrêmement peu nombreux puisque sur les 8 000 membres actifs que compte la SNSM<sup>2</sup>, seul 286 détenaient un droit de vote à l'assemblée générale de 2018<sup>3</sup>. Ce chiffre est d'autant plus faible que, dans les faits, très peu d'entre eux utilisent cette prérogative. Seulement 84 suffrages ont été recueillis pour l'élection des membres renouvelables du conseil d'administration en 2018, selon le procès-verbal de l'assemblée générale<sup>4</sup>. Les chiffres étaient relativement similaires lors du renouvellement partiel précédent (108 suffrages exprimés pour 321 votants potentiels)<sup>5</sup>. Votre rapporteur constate donc que, **au final, seulement 1% des membres de la SNSM s'expriment lors de l'assemblée générale.**

---

<sup>1</sup> Article 8 des statuts.

<sup>2</sup> Chiffre mentionné par Monsieur le Président Xavier de la Gorce lors de son audition au Sénat le 10 octobre 2019.

<sup>3</sup> Procès-verbal de l'assemblée générale de la SNSM du 15 juin 2018, G Proclamation des résultats du vote de renouvellement du conseil d'administration.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Procès-verbal de l'assemblée générale de la SNSM du 30 septembre 2016, 8. Résultat du vote pour l'élection des nouveaux administrateurs.

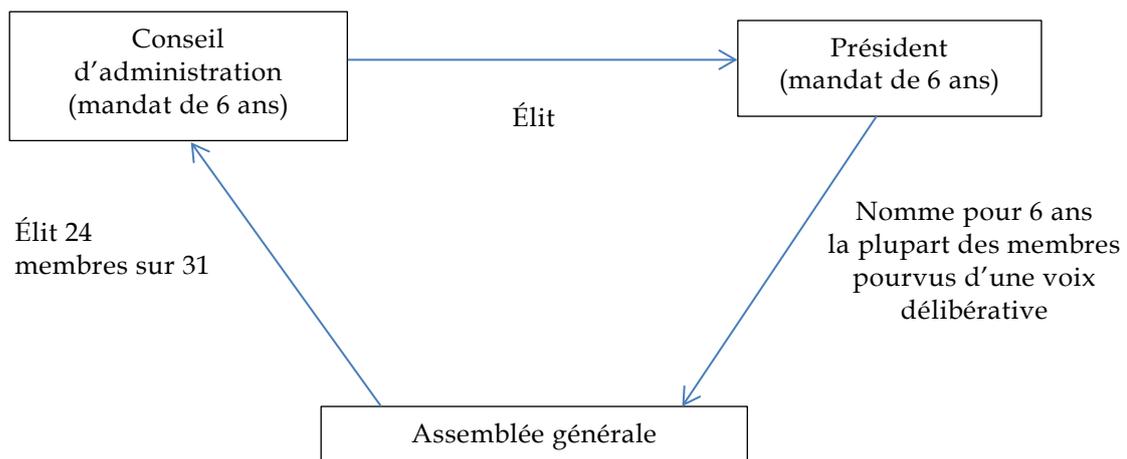
Nous sommes donc loin des préconisations du Conseil d'État qui prône, pour toute association reconnue d'utilité publique, le « *renforcement de la démocratie interne* »<sup>1</sup> au travers de la « *participation exigée de toutes les catégories de membres à l'assemblée* »<sup>2</sup>.

Les comités et autres commissions prévus par les statuts et le règlement intérieur pour aiguiller l'action du conseil d'administration ne semblent pas non-plus le lieu privilégié de l'expression des sauveteurs puisque le « **comité des bénévoles** » prévu à l'article 7 du règlement intérieur n'est qu'un organe consultatif et ne dispose pas des prérogatives d'un comité de surveillance.

(2) Un « siège » hors d'atteinte

L'hyper-pouvoir du président de la SNSM et, plus généralement, du « siège » est d'autant moins compris des membres actifs que les contre-pouvoirs et moyens de mise en responsabilité semblent très limités par les statuts. Certes, le Président est élu par le conseil d'administration<sup>3</sup> qui est lui-même élu par l'assemblée générale des membres<sup>4</sup>. **Mais n'ont de voix à l'assemblée générale, que des membres majoritairement nommés par le Président lui-même**, en application de l'article 8 des statuts (voir *supra*). En effet, les seuls membres de l'assemblée générale pourvus de voix délibératives qui ne sont pas nommés par le président sont les membres du conseil d'administration (qui ne seraient pas nommés par le président à un autre titre) et les membres d'honneur, qui sont nommés par le conseil d'administration. **Le système est donc circulaire !**

#### Des organes de gouvernance autoportés



Source : Sénat

<sup>1</sup> Faciliter la création et la vie des associations et fondations d'utilité publique : Nouveaux statuts, premiers recueils de jurisprudence, site internet du Conseil d'État.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Article 5, alinéa 13 des statuts de la SNSM.

<sup>4</sup> Article 5, alinéa 2 des statuts de la SNSM. Sur les 31 membres du Conseil d'administration, 24 sont élus par l'Assemblée générale et 7 sont nommés « par des départements ministériels, au titre des subventions publiques dont est susceptible de bénéficier l'association ».

**Le système prévu par les statuts et le règlement intérieur limite également la marge de manœuvre des dirigeants locaux** puisque « *les délégués départementaux, les présidents de station et les directeurs de centre de formation agissent dans la limite des pouvoirs qui leurs sont consentis par le président* »<sup>1</sup>. Leurs prérogatives et leur légitimité ne sont donc l'émanation que d'une seule personne.

(3) Une fracture entre la base et le sommet

À l'occasion de leurs nombreux déplacements sur les côtes, la rupture entre la base et le sommet a été très nettement perçue par les membres de la mission d'information. Les sauveteurs rencontrés ont fréquemment évoqué leur **incompréhension face aux décisions prises par Paris et auxquelles ils ne se sentaient pas associés, faute de pouvoir y participer directement**. Une plus grande autonomie dans la gestion des moyens a souvent été évoquée.

Pour pallier l'impossible expression de l'écrasante majorité des membres actifs, des assemblées générales informelles sont organisées à l'échelle locale afin de permettre aux différents acteurs de se rencontrer et de débattre. Dépourvues d'existence dans les statuts de la SNSM, leurs éventuelles délibérations sont cependant sans effet juridique.

Cette situation est d'autant plus frustrante pour les sauveteurs que les stations concentrent des personnels dont les grandes qualités sont reconnues en dehors de la SNSM, dans leur cadre professionnel. C'est le sens d'un témoignage spontané reçu par votre rapporteur : « *Je crois qu'il n'y a pas que des benêts dans les stations: dans ma station, les cadres sont constitués de Pilotes Maritimes (capitaines de 1ère classe), de capitaines de remorqueur, de patrons de pilotines, de patrons pêcheurs, d'officiers de port, etc... les plus jeunes sont formés par nos soins ou au centre national de St-Nazaire (ça coûte en temps de bénévoles et en monnaie à la station)* »<sup>2</sup>.

## **2. Une charge administrative et de recherche de financements trop lourde pour les stations**

Le constat est unanime à la SNSM, aussi bien auprès des stations qu'au niveau de la base : **les sauveteurs doivent consacrer beaucoup trop de temps à des tâches qui ne concernent pas le sauvetage**. Les mots du Président lors de l'Assemblée générale 2019 témoignent de la prise de conscience du problème : « *Il est indispensable de renforcer le soutien et l'accompagnement d'un bénévolat qui ne perdurera pas, si l'on ne sait l'aider à se concentrer sur sa mission première, cette mission qui est à l'origine même de son engagement [...] Est-il acceptable que des bénévoles qui se sont engagés pour le sauvetage aient à faire la quête sur la place publique, pour récolter les fonds qui sont nécessaires à la préservation de leur sécurité ?* »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 12 des statuts de la SNSM.

<sup>2</sup> Témoignage anonymisé recueilli le 11 octobre 2019.

<sup>3</sup> Rapport moral de l'assemblée générale de la SNSM du 18 septembre 2019, pages 3 et 4.

*a) Principale activité chronophage : la recherche de fonds*

La première mission « parasite » dénoncée par les sauveteurs est la collecte de fonds. La majorité des ressources des stations étant constituée de dons de particuliers, **les bénévoles des stations dépendent une énergie considérable à recueillir des fonds par tout moyen**, qu'il s'agisse de collectes, de vente de produits dérivés, de campagnes locales ou d'organisation de manifestations festives de type « sardinade ».

Tous les bénévoles rencontrés à l'occasion des déplacements de votre mission d'information ont évoqué « [l']énergie et [le] temps consacrés à la recherche de fonds et à l'organisation de manifestations pour lever des fonds »<sup>1</sup>. Ces témoignages nombreux sont souvent les mêmes et considèrent ces activités de collecte comme « du temps en moins pour l'entretien des compétences »<sup>2</sup>. D'autres constatent qu'il est « difficile de demander aux sauveteurs de s'engager pour faire des sauvetages et également de rechercher des fonds »<sup>3</sup>. La prédominance de cette tâche finit par altérer la vocation des sauveteurs bénévoles, comme le soulignent certaines stations : « les équipiers bénévoles veulent sauver des vies mais pas faire la manche à la sortie des supermarchés »<sup>4</sup>.

*b) Les nombreuses charges administratives*

Le pendant de la collecte de fonds privés par les bénévoles est la recherche de subventions publiques par les présidents de stations. En effet, en application des instructions générales de la SNSM, « les présidents de stations sont chargés de solliciter les municipalités, les collectivités locales (hors régions et départements), les entreprises et les organismes locaux susceptibles de les aider »<sup>5</sup>.

Là aussi, le temps passé à monter les dossiers de demande de subventions auprès de diverses collectivités est particulièrement important. Il vient s'ajouter à celui passé à **de nombreuses autres tâches administratives**. Les premières et les plus lourdes relèvent de la gestion des hommes et du matériel au quotidien mais d'autres sont tout aussi chronophages, telles que le recouvrement de créances. Les stations doivent parfois entreprendre des démarches auprès de marins professionnels ou plaisanciers refusant de payer les sommes dues à la SNSM au titre de prestations d'assistance, le plus souvent de remorquage. Ces sommes sont calculées sur la base d'un barème national révisé périodiquement qui détaille les types d'opération et leurs montants respectifs<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire des rapporteurs par la station SNSM de Nouvelle-Calédonie.

<sup>2</sup> *Ibidem*.

<sup>3</sup> Réponse au questionnaire des rapporteurs par le pôle de formation de Saint-Nazaire.

<sup>4</sup> Réponse au questionnaire des rapporteurs par la station de Saint-Malo en Ile-et-Vilaine.

<sup>5</sup> Instructions générales de la SNSM, version 2019, 5.5.5. Transport sanitaire.

<sup>6</sup> Décision n° 28 du Président, du 23 juin 2016 portant annexe 5.4 à l'instruction générale de la SNSM « Barème des indemnités liées à l'assistance maritime ».

**Dépourvues de prérogatives particulières, les stations doivent alors mettre en œuvre des moyens de recouvrement assez fastidieux** et qui ne sont pas très éloignés de ceux à la disposition d'un « simple » particulier<sup>1</sup>. Le fait que le débiteur soit assuré ne rend pas nécessairement le recouvrement plus aisé pour la SNSM puisqu'elle ne bénéficie pas du paiement direct des assurances.

Outre l'intervention possible des Affaires maritimes du port d'immatriculation du navire secouru<sup>2</sup>, les stations peuvent parfois bénéficier de l'assistance des CROSS qui mettent à leur disposition les enregistrements des échanges radio durant lesquels les équipages demandent explicitement assistance afin de fonder l'existence du contrat qui lie la SNSM avec le responsable du navire.

**Un problème du même ordre se pose avec les évacuations sanitaires assurées par les canots des stations de certaines îles.** L'« EvaSan », dans le jargon de la SNSM, est « *une opération au cours de laquelle un moyen S.N.S.M. est utilisé comme ambulance, à la demande d'un médecin, pour transporter une personne, dont l'état nécessite des soins médicaux, de son domicile vers un centre hospitalier* »<sup>3</sup>. Alors que les stations des îles ne sont censées être appelées qu'en dernier recours par les services de santé via les CROSS, elles semblent l'être systématiquement faute de moyens alternatifs. Si, dans certains cas, le remboursement des stations est directement effectué par la Caisse primaire d'assurance maladie lorsqu'une convention le prévoit, « *les autres stations se font rembourser par la personne transportée ou par ses proches. Il appartiendra à ces derniers d'obtenir le remboursement par leur caisse d'Assurance maladie et par leur mutuelle* »<sup>4</sup>. Là aussi, les stations doivent elles-mêmes entreprendre les démarches en cas de non-recouvrement spontané de la part du malade.

### **3. Un statut fragile pour les bénévoles et un recrutement s'effectuant de plus en plus en dehors de la communauté maritime**

**La mission considère que le statut précaire des sauveteurs de la SNSM n'est pas à la hauteur de leur implication dans la vie de l'association et de leur contribution à l'intérêt général.**

**• Présents dans 250 implantations, dont 220 stations et 30 centres de formation et d'intervention, les bénévoles de la SNSM accomplissent une mission unanimement saluée par la communauté maritime et au-delà, parfois au détriment de leur vie personnelle.** Si les bénévoles signent une charte d'engagement, ils ne sont par ailleurs pas adhérents de la SNSM à part entière.

---

<sup>1</sup> Voir le 5.5.3.2. Recouvrement des frais d'intervention en mer.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> Bilan annuel des sauveteurs en mer, année 2017, SNSM, page 36.

<sup>4</sup> Instructions générales de la SNSM, version 2019, 3.4.2. Financement.

Leur **sens de l'engagement** et leur **professionnalisme** permettent à la SNSM de garantir un haut niveau de maîtrise dans ces interventions. La **réactivité des bénévoles**, la **qualité de leur formation** en font un partenaire majeur pour l'État. La SNSM est ainsi en mesure d'assurer une **permanence opérationnelle sur l'ensemble du littoral** : ses bénévoles sont prêts à appareiller en **15 ou 20 minutes**, à toute heure, sur simple appel des CROSS.

Les **liens tissés entre les habitants des territoires et les sauveteurs autour des stations**, espaces de convivialité et de solidarité, ont d'ailleurs permis à l'association d'être financée en grande partie par des fonds issus de la générosité du public. Cette proximité et cet ancrage territorial sont des éléments constitutifs du « modèle SNSM ».

L'institution du sauvetage en mer comme « grande cause nationale » en 2017 par le Premier ministre et la création d'une journée annuelle dédiée à cette mission ont marqué une volonté de reconnaissance de l'action des sauveteurs mais ne permettent pas d'améliorer le quotidien des sauveteurs.

Les sauveteurs ont notamment fait part de **difficultés dans la conciliation de leur mission de sauvetage avec leur vie professionnelle et personnelle**. Si leur disponibilité potentielle permanente participe de la qualité du service de la SNSM, elle impose une forte pression aux employés, ouvriers, cadres et chefs d'entreprises qui s'engagent pour le sauvetage en mer. Leurs familles saluent naturellement leur engagement et éprouvent une fierté légitime, même si l'engagement des sauveteurs les met parfois à rude épreuve.

L'attention de la mission a également été attirée sur l'exposition des sauveteurs à des **poursuites judiciaires** et sur le processus de « judiciarisation » de la société qui touche les sauveteurs de la SNSM.

La mission rappelle que **la SNSM se doit de garantir la sécurité de ses équipages**, par la fourniture d'équipements adaptés et par un appui direct afin de maintenir la flotte en condition opérationnelle mais **elle se doit également et surtout d'apporter un soutien moral et matériel**.

Lors de son audition par la mission, la direction des affaires maritimes a indiqué que **le droit existant permet de répondre aux besoins de protection et d'accompagnement des sauveteurs** dans les épreuves qu'ils peuvent traverser, notamment dans les plus dures, comme c'est le cas actuellement pour gérer les conséquences du drame des Sables d'Olonne. L'indemnisation au titre de la condition de collaborateur occasionnel du service public peut être mise en place à travers des protocoles transactionnels. Toutefois, l'absence de *corpus* juridique unifié peut laisser les sauveteurs dans l'inquiétude.

• **La mission a également pu constater une forte évolution dans les profils des bénévoles**. Certains présidents de station parlent même d'une « **crise des vocations** » du fait d'un manque de personnes pouvant se libérer en journée à côté de leurs impératifs professionnels.

Déjà en 2015, le rapport conjoint des inspections CGEDD/IGAM relevait une évolution rapide de l'environnement de la SNSM et notamment un **changement de profil de ses bénévoles**, de moins en moins issus du milieu professionnel maritime.

La sociologie des bénévoles a changé mais leur nombre total s'est accru de 20 % depuis 2018, ce qui témoigne d'une **volonté d'engagement intacte** pour accomplir les sacrifices financiers et personnels que requièrent « l'école de la vie » de sauveteur.

La population historique des marins de la pêche et du commerce qui armait les canots et faisait profiter l'association de leur expérience professionnelle tend à diminuer significativement et à être remplacée par une **population de bénévoles qui n'ont plus systématiquement d'expériences ni même de formation maritime**. Dans certains territoires, comme les îles par exemple, le recrutement des bénévoles est plus en plus difficile.

Par ailleurs, la **pression foncière sur le littoral** pousse les professionnels de la mer (marins pêcheurs, ostréiculteurs) à se loger plus loin du littoral et donc à des **distances incompatibles avec les délais d'intervention fixés par l'association**. Ces délais d'intervention rendent impossible un recrutement de bénévoles dans les communes éloignées des ports.

A l'heure actuelle, **les sauveteurs issus des professions maritimes représentent 27 % du nombre total de bénévoles**. Parmi eux, 24 % sont des retraités du secteur maritime, 39 % travaillent dans la marine de commerce, 15 % dans la marine nationale, 22 % dans le secteur de la pêche.

**Les sauveteurs issus des professions non maritimes représentent quant à eux 73 % du total des bénévoles de la SNSM** avec 23 % de retraités, 30 % de cadres et employés du secteur privés, 7 % d'ouvriers et assimilés, 5 % exerçant des professions libérales, 6 % de militaires et policiers, 11 % de commerçants et d'artisans, 5 % d'étudiants et environ 12 % de cadres et employés de la fonction publique. Par ailleurs, 21 % du total des inscrits est sans profession.

**L'âge moyen des bénévoles embarqués s'approche aujourd'hui des 50 ans, contre 24 ans pour les nageurs-sauveteurs**. Il y a seulement 6 % de bénévoles ayant entre 18 et 25 ans. La majorité du vivier des bénévoles embarqués a entre 26 et 55 ans et l'ancienneté moyenne est de pratiquement 10 ans contre environ 5 ans pour les nageurs-sauveteurs. L'attention doit donc être portée sur cet enjeu majeur qu'est le renouvellement des générations.

Le Président de la SNSM a également rappelé que la jeunesse exemplaire qui s'engage sur les plages constitue un excellent vivier de recrutement pour le sauvetage embarqué.

- De moins en moins de bénévoles étant issus du milieu de la mer, **la maîtrise des moyens de sauvetage en mer repose sur un effort de formation croissant, et, pour l’instant insuffisamment financé :**

- de la SNSM qui a mis en place un pôle de formation ainsi qu’une stratégie visant à accroître et adapter son offre de stages ;

- des patrons de station qui sont à la fois formateurs de terrain, tout au long de la vie de la station, et prescripteurs de stages ponctuels ;

- et des bénévoles qui y consacrent encore trop de sacrifices financiers et de temps de vie familiale.

**La mission est préoccupée par l’avenir de ce modèle de bénévolat, qui constitue l’identité de la SNSM et nourrit sa force d’intervention.** Elle a pris connaissance, avec une certaine inquiétude, de la **récente décision de la Cour de justice de l’Union européenne (CJUE)<sup>1</sup> concluant que la directive européenne sur le temps de travail<sup>2</sup> s’applique aux pompiers volontaires<sup>3</sup>.** Retenant que le travailleur est contraint d’être physiquement présent au lieu déterminé par son employeur et de s’y tenir à sa disposition pour pouvoir immédiatement intervenir en cas de besoin, la Cour juge par ailleurs que les périodes de garde à domicile des pompiers volontaires doivent être considérées comme du temps de travail au sens de la directive 2003/88. **Aussi, à ce stade, la mission ne préconise pas un rapprochement du statut des bénévoles de la SNSM avec celui des sapeurs-pompiers volontaires. Un travail juridique approfondi doit être conduit sur cette question afin d’en tirer tous les enseignements, aussi bien pour les sapeurs-pompiers volontaires français que pour les bénévoles de la SNSM.**

## *C. DES CONTRAINTES CROISSANTES*

### **1. Les besoins de formation augmentent**

Dans l’absolu, le manque de formation concerne, au premier chef, les nouveaux usagers de la mer, ce qui génère un nombre d’accidents et aussi de fausses alertes en augmentation. La mission d’information s’est toutefois concentrée sur l’effort de formation des sauveteurs en mer : son objectif est de maintenir le niveau de performance exceptionnel que démontrent leurs interventions.

---

<sup>1</sup> CJUE, 21 février 2018, affaire C-518/15, Ville de Nivelles contre Rudy Matzak.

<sup>2</sup> Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l’aménagement du temps de travail.

<sup>3</sup> En droit national, la loi du 20 juillet 2011 relative à l’engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique précise bien que cette activité n’est pas exercée à titre professionnel.

• Comme l'a rappelé le Président de la SNSM, la création de la direction de la formation, en 2009, dotée d'un Pôle National de Formation (PNF) à Saint-Nazaire a constitué une mesure phare pour **faire face à la diversification du vivier de recrutement des bénévoles, moins issus des professions maritimes qu'ils ne l'étaient par le passé.**

- **Le Pôle de Saint-Nazaire (PNF) dispense les formations de niveau II et III.** Il est équipé d'un simulateur de navigation et de conduite des opérations ainsi que de moyens nautiques propres financés grâce au soutien de la fondation Total. 80 formateurs bénévoles expérimentés, issus des stations et des CFI, associés à une équipe de salariés, élaborent les référentiels de qualification, et coordonnent les stages. En 2018, le PNF a organisé 47 stages pour 623 personnes.

- **Le niveau I est enseigné dans les stations de sauvetage et les 32 centres de formation et d'intervention (CFI).** La principale mission de ces derniers est de former les nageurs-sauveteurs - 2 000 par an en moyenne dont 500 nouveaux - ayant vocation à être affectés dans les postes de secours de plages, sous la responsabilité des maires des communes du littoral.

Les CFI sont également en charge d'une partie de la formation des sauveteurs embarqués des stations, principalement pour les modules de secourisme : 964 canotiers ont ainsi été formés en 2018.

#### **Aperçu des différents niveaux de formation<sup>1</sup>**

Les formations de **niveau I** offrent des bases aux sauveteurs embarqués (équipiers, premiers secours, permis bateau, techniques individuelles de survie, Certificat restreint de radiotéléphoniste, par exemple) et aux nageurs-sauveteurs (permis bateau, Brevet national de sécurité et de sauvetage aquatique, Surveillance et sauvetage aquatique mention pilotage...).

Le **niveau II** concerne tout d'abord les formations avancées pour les sauveteurs embarqués :

- les patrons d'équipage à la navigation opérationnelle (stage NavOps) et au sauvetage (Search and Rescue – Stage OpÉSAR) ;
- les nageurs de bord et les plongeurs.

Ce niveau II comprend aussi des formations spécialisées pour les nageurs-sauveteurs, chefs de postes et de secteurs, portant sur la surveillance des côtes dangereuses avec de forts vents et courants. Des formations de deuxième niveau au pilotage de semi-rigides et de marine-jets sont également organisées.

Le **niveau III** recouvre la formation des formateurs avec des modules communs et spécialisés.

<sup>1</sup> Données tirées du rapport d'activité de la SNSM pour l'année 2018.

- Depuis l'an dernier, la SNSM a décidé de déployer un **plan de formation en trois phases**.

L'année 2018 a été consacrée au recrutement et à la consolidation des salariés de la direction nationale de la formation pour renforcer les équipes de formateurs bénévoles qui restent au cœur du dispositif.

Avant l'extension définitive des locaux, deux salles de cours temporaires ont été ajoutées au Pôle national de formation (PNF) pour doubler, dès 2019, l'offre de formation existante, conformément aux besoins exprimés par les patrons de station. La mise en ligne d'une plateforme d'enseignement à distance doit permettre de préparer et de compléter les formations présentielles.

En 2021 et 2022, c'est-à-dire deux à trois ans avant la mise en service des nouveaux moyens de sauvetage, les équipages seront invités à suivre un ensemble modules proposés par la direction nationale de la formation : ces enseignements portent principalement sur la Technique Individuelle de Survie (TIS), la Formation à la Lutte de Base contre l'Incendie (FBLI), la navigation opérationnelle (NavOps). Lors de la mise en service des nouveaux navires, un stage de prise en main sera proposé. Trois formateurs permanents supplémentaires et une personne en charge de l'administration et du suivi des stages seront recrutés pour faire face à la charge de travail supplémentaire induite.

De 2022 à 2023, il est prévu de former systématiquement les nouveaux sauveteurs bénévoles, dans l'année de leur engagement :

- en apportant les qualifications professionnelles requises à ceux qui n'en disposent pas ;

- et en proposant un parcours vers des fonctions opérationnelles de canotier aux bénévoles possédant déjà les diplômes de base.

Financièrement, l'effort de formation des sauveteurs embarqués implique un quasi doublement des sommes qui lui sont allouées par la SNSM pour atteindre 2,5 millions d'euros par an contre 1,4 million d'euros aujourd'hui. Le rapport des commissaires aux comptes pour l'exercice 2018 indique que cette somme est principalement financée par des ressources issues de subventions publiques (700 000 euros), de dons et legs (400 000 euros) et du mécénat (250 000 euros). Pour sa part, la formation des nageurs-sauveteurs représente 2,9 millions d'euros dans les comptes de la SNSM.

Comme l'a souligné son Président, la SNSM « *ne dispose pas des fonds nécessaires pour former ses sauveteurs comme elle en a l'impérieuse obligation* » ni, d'ailleurs, pour alléger la charge qui pèse de manière excessive sur les bénévoles.

- Dans le prolongement des recommandations des rapports de 2015 et 2016 précités, la SNSM a été agréée en 2018 comme organisme de formation professionnelle, ce qui ouvre la possibilité aux bénévoles de suivre certains stages dans le cadre de leur droit à la formation professionnelle ou sur leur temps libre.

Selon les témoignages recueillis par la mission, de nombreux nageurs-sauveteurs continuent de financer eux-mêmes leur stage, ce qui peut leur permettre ensuite d'accéder à des emplois saisonniers de surveillance des plages.

S'agissant des sauveteurs bénévoles embarqués, la disposition n° 4 de la Charte du Bénévolat SNSM prévoit que l'association « *s'engage envers le bénévole à lui fournir les moyens, la formation et les entraînements nécessaires à l'exercice de son activité bénévole.* »

- Trois principales idées et observations résument l'analyse et les recommandations de la mission en matière de formation des sauveteurs bénévoles.

Tout d'abord, **la transformation progressive de la sociologie des sauveteurs en mer appelle, à l'évidence, un effort de formation accru.**

L'action de la SNSM, dans ce domaine, peut s'inspirer de l'exemple britannique qui consacre des moyens très importants à la formation maritime. La mission souligne, en particulier, l'utilité des **camions de formation mobiles** qui vont au plus près du terrain.

Il convient cependant de souligner la valeur inestimable du **trésor de savoir-faire que transmettent les marins et les plongeurs expérimentés dans les stations.** La mission rend ici hommage avec émotion à la pertinence des témoignages selon lesquels rien ne remplace l'expérience en mer par gros temps : les jeunes sauveteurs, avant d'affronter des conditions extrêmes, doivent d'abord s'aguerrir en se « formant sur le tas » et « au chevet » des personnes ainsi que des navires secourus, un peu comme les futurs médecins dont la formation est efficace.

On peut également faire observer que le **déclin de la proportion d'anciens professionnels de la mer dans les effectifs de bénévoles est pour partie imputable à la cherté du logement et au coût du foncier sur une grande partie du littoral.** Les anciens marins et pêcheurs contraints de s'éloigner des côtes faute de pouvoir d'achat suffisant ne peuvent pas satisfaire la condition *sine qua non* du bénévole embarqué : atteindre les embarcations en 15 minutes. Ils peuvent cependant apporter leur contribution au sauvetage en mer, par exemple comme formateurs. Sur ce plan, la mission appelle les intervenants du secteur du logement situé sur le littoral à prendre en compte cette réalité et à saisir toutes les occasions propices à faciliter l'engagement bénévole des professionnels de la mer.

En second lieu, **le financement de ces besoins de formation croissants et du renouvellement de la flotte est le pilier fondamental de la pérennisation de notre modèle de sauvetage en mer.**

Enfin, les visites de terrain soulignent deux nécessités :

- **faciliter l'accès des bénévoles à la formation en minimisant les sacrifices qu'ils consentent sur leurs congés et leur budget personnel ;**

- **et valider les acquis de leur expérience à un juste niveau**, tout en s'efforçant d'expliquer aux praticiens chevronnés que la logique parfois un peu trop administrative de la formation peut, par exemple, conduire à demander d'effectuer un stage de plongée à un professionnel qui en compte des milliers à son actif. De plus, dans un certain nombre de cas, après avoir exprimé des réticences initiales, le stagiaire aguerri reconnaît finalement l'utilité de sa formation qui peut lui faire découvrir de nouvelles techniques dans un domaine très spécialisé.

## **2. La flotte doit être entretenue et renouvelée**

Le vieillissement de la flotte de sauvetage, accéléré par une utilisation intensive résultant de la croissance du nombre d'interventions, ainsi que la nécessité primordiale de garantir la sécurité des sauveteurs bénévoles, impose un effort d'entretien et surtout de renouvellement des navires. Cet objectif mobilise l'essentiel des ressources de la SNSM et des stations : malgré la compression des autres dépenses, le financement de la modernisation des équipements est loin d'être à la hauteur des besoins.

• **Le renouvellement partiel de la flotte de sauvetage vient d'être enclenché**, avec un contrat signé le 17 octobre 2019 entre la SNSM et l'entreprise Couach, qui comporte deux volets :

- un engagement ferme de l'ordre de **25 millions d'euros pour la fourniture de 35 navires sur cinq ans ;**

- auquel s'ajoute une **seconde tranche** optionnelle du même montant, pour le même nombre de navires et également sur cinq ans.

Ce contrat prévoit, sur 10 ans, une obligation de résultats du constructeur titulaire, avec un engagement sur les prix et les délais.

Le programme ainsi mis en œuvre ne couvre cependant qu'environ **la moitié du besoin de renouvellement de la flotte de la SNSM puisque 140 navires doivent être remplacés au cours des dix prochaines années.** La limitation du nombre de navires commandés est imposée par des raisons essentiellement financières et **seule la première tranche de 35 navires est a priori compatible avec la capacité de financement actuelle sur ressources et fonds propres de la SNSM.**

- **En ce qui concerne la procédure qui a été suivie**, la SNSM, qui n'est pas soumise à la réglementation des marchés publics, a cependant appliqué une méthode de **mise en concurrence** qui s'en inspire. Elle a abouti à la sélection d'une entreprise française dont le chantier, implanté sur le bassin d'Arcachon depuis 1897, emploie plus de 200 personnes en incluant les entreprises sous-traitantes.

#### **La procédure de choix de la nouvelle flotte**

La SNSM indique que, plus en amont, **dès 2013, une commission de la flotte et des infrastructures a été créée**, composée de personnels des différents départements centraux ainsi que des représentants des stations, CFI et délégations départementales (délégués, présidents et patrons d'équipage). La SNSM précise que les ingénieurs en charge du projet, issus de la direction générale de l'armement (DGA), ont antérieurement travaillé à la mise au point de sous-marins nucléaires et d'autres navires de la flotte de la Marine nationale.

Une analyse détaillée des missions confiées à la SNSM a été entreprise, prenant en compte les évolutions des différentes pratiques de navigation et l'arrivée des nouveaux loisirs nautiques (windsurf, kitesurf, kayak de mer, etc.). Cette analyse a été complétée de celle des zones de navigation dans lesquelles interviennent les sauveteurs, en prenant en compte leurs caractéristiques physiques, de fréquentation et d'accidentalité, et également le tissu local en évaluant le recrutement potentiel de sauveteurs bénévoles et les capacités industrielles locales. Les fonctionnalités attendues des moyens de sauvetage, conçus pour les trente ou quarante prochaines années, ont été analysées en associant des patrons de stations.

Puis, un appel à candidature a été effectué auprès d'architectes navals et les architectes Neumann-Barreau ont été retenus. Une flotte homogène et standard de six navires, avec options permettant une adaptation contrôlée des navires aux caractéristiques des zones d'interventions et aux pratiques de certaines stations, a été mise au point. La SNSM disposera ainsi de deux navires hauturiers et de quatre navires côtiers.

*Source : SNSM*

➤ **Cette stratégie de renouvellement, qui traduit le choix de la standardisation accentuée constitue, pour la SNSM, une approche nouvelle.** Historiquement, elle commandait ses moyens de sauvetage à différents chantiers, au gré de ses besoins et de ses ressources financières. Or ce modèle se heurte aujourd'hui à la nécessité de remplacer à brève échéance l'essentiel des canots tous temps (CTT) et de nombreuses vedettes en fin de vie. D'où l'idée de la SNSM de saisir cette occasion pour standardiser la flotte, en trouvant un maître d'œuvre unique pour lui assurer une visibilité à long terme et réduire les coûts. La SNSM précise également que cette nouvelle stratégie d'achat permettra de faciliter la maintenance générale, l'approvisionnement en pièces détachées, la gestion des pannes et la conformité réglementaire.

• **Votre rapporteur a bien noté que, selon les indications fournis par la SNSM, un panel de patrons aguerris a été associé à définition du renouvellement de la flotte et que leurs recommandations ont été intégrées au projet final. Il souligne la nécessité de mettre en œuvre très concrètement, et en associant étroitement les élus concernés, les volets de sous-traitance locale et de réseau de maintenance de proximité qui semblent incorporés dans cette opération.**

**Il fait observer que des stratégies alternatives, plus décentralisées, de renouvellement de la flotte restent envisageables pour compléter cette première « salve » de construction de navires.** La consultation plus approfondie de certaines stations particulièrement compétentes dans la construction de navires aurait d'ailleurs peut-être conduit à prendre en compte la nécessité d'une harmonisation bien avant la commande en cours.

D'autre part, le schéma actuel de financement des navires doit être pris en considération : s'il continue à obéir à la règle dite des 4/4, chaque station devra continuer de collecter et économiser, euro par euro, 25 % du coût du navire, auxquels doivent s'ajouter 25 % de la Région, 25 % du Département et 25 % de l'État. De ce fait, la capacité des stations à collecter les dons et l'intérêt porté aux dossiers maritimes par les collectivités tiendra nécessairement compte des retombées économiques pour le territoire.

Enfin, il convient de rappeler que le financement de ce projet de renouvellement de la flotte n'est, pour l'instant, pas assuré. La commande ferme qui a été signée par la SNSM porte aujourd'hui sur 35 navires pour un prix de 25 millions d'euros, ce qui laisse dans le flou le sort final :

- de la seconde tranche optionnelle de ce chantier qui concerne également 35 navires ;
- du nécessaire renouvellement de 70 autres navires ;
- et des conséquences de ces investissements lourds sur la vie et les dépenses de fonctionnement des stations.

La mission propose, face à ce défi financier, une solution de bon sens : des ressources budgétaires stables pour financer une flotte de sauvetage en mer qui représente non seulement un élément de patrimoine mais aussi une garantie de pérennisation d'un dispositif exemplaire qui fonctionne grâce à des ressources humaines bénévoles de très grande valeur. (Cf. *infra*).

### III. LES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

#### A. MIEUX RECONNAÎTRE LE BÉNÉVOLAT ET SON ENGAGEMENT HUMANISTE

##### 1. Conforter les bénévoles dans leurs missions par une meilleure reconnaissance de leur action

Le bénévolat est un fondement de la SNSM et la mission ne souhaite pas remettre en cause cet élément, auquel la grande majorité des sauveteurs est très attachée. Elle constate toutefois qu'ils ressentent un manque de reconnaissance, qu'il convient de résoudre par une addition d'actions concrètes et facilitatrices.

La reconnaissance de la Nation envers les bénévoles doit se traduire par des mesures concrètes permettant de faciliter et de sécuriser l'exercice de leurs missions, de prendre en compte le temps qu'ils y consacrent et de valider à son juste niveau l'excellence de leurs compétences professionnelles.

Les bénévoles de la SNSM rencontrés par la mission ne souhaitent pas un statut proche des pompiers volontaires. L'association a une histoire propre, construite sur 150 ans d'événements maritimes et sur des valeurs très fortes à partir de la solidarité des gens de mer, que la mission souhaite consolider.

Dans ses documents de communication, la SNSM comptabilise d'ailleurs les heures effectuées par ses sauveteurs.

#### | 44 M€ de valorisation du bénévolat |

Les bénévoles ont réalisé en 2018 plus d'1 million d'heures de bénévolat. Leur contribution est estimée à plus de 44 M€, dont 16 M€ représentant la disponibilité des sauveteurs embarqués (365 jours/an, 24h/24).

Cette valorisation repose sur l'attribution d'un salaire de référence à chacune des fonctions bénévoles.

Fonctions	Heures de Bénévolat 2018	Valorisation 2018 (en K€)
Sauveteurs embarqués - interventions et exercices	279 320	8 754
Sauveteurs embarqués - formations	26 986	846
Sauveteurs embarqués - entretien des moyens	29 466	923
Sauveteurs embarqués - disponibilités	-	15 938
<b>Total sauveteurs embarqués</b>	<b>335 772</b>	<b>26 461</b>
Nageurs sauveteurs - formations	158 428	2 851
Nageurs sauveteurs - DPS* et sécurités nautiques	64 352	1 232
<b>Total nageurs sauveteurs</b>	<b>222 780</b>	<b>4 083</b>
Formateurs	146 736	3 635
Autres bénévoles	357 271	10 011
<b>TOTAL Bénévolat</b>	<b>1 062 559</b>	<b>44 190</b>

\*Dispositifs Prévisionnels de Secours

Source : SNSM, L'essentiel 2018

La mission constate que ce statut de bénévole n'empêche pas l'atteinte d'un très haut niveau de qualité dans les interventions des sauveteurs, qui donnent un sentiment de grand professionnalisme. Elle formule toutefois **plusieurs recommandations pour améliorer leur cadre d'intervention.**

En premier lieu, la mission appelle à un **travail avec les employeurs des sauveteurs.** Ce travail devrait viser, d'une part, à **améliorer le cadre de la disponibilité des sauveteurs pour leurs interventions** et, d'autre part, à **renforcer l'accès des sauveteurs à la formation**, dans le cadre du droit individuel à la formation (DIF).

Lors de son audition par la mission, le directeur général de la SNSM a d'ailleurs souligné la **complexité du dossier** : *« les employeurs de nos bénévoles salariés dépendent de l'un des treize organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Vous imaginez les difficultés auxquelles nous serions confrontés si nous devons déposer un dossier pour le financement de chacune des formations aux premiers secours, sachant en outre que l'employeur n'est pas obligé d'accepter que son salarié s'absente sur son temps de travail, sauf si une convention employeur a été signée ».*

**Sur ces sujets de formation et de disponibilité, la mission considère que c'est au délégué départemental de la SNSM de recenser et de faire la démarche auprès des employeurs des sauveteurs pour formaliser des conventions leur permettant d'être plus facilement détachés de leurs obligations professionnelles dès lors qu'ils sont appelés à intervenir en mer.**

**Plus globalement, la mission attend que l'État facilite le bénévolat.**

L'accès aux congés de formation permettrait ainsi au bénévole de ne pas engager ses fonds propres ou ceux de la station d'une part et de ne pas prendre sur son temps libre d'autre part. Ce serait donc une **reconnaissance pour la pérennité du modèle SNSM et une source de motivation** pour les bénévoles.

La piste d'un **octroi de jours de délégation** pour certains cadres de la SNSM, comme les présidents de station et les patrons de canot, pourrait également être envisagée, afin de prendre en compte la spécificité du sauvetage en mer dans la communauté littorale.

La mission juge également nécessaire d'avancer sur le chemin d'une **reconnaissance équivalente et d'une uniformisation des diplômes de formation** entre le ministère de l'Intérieur (PSC 1, PSE1 et PSE 2), le ministère de la Santé (AFGSU1, AFGSU2, AFGSU3) et la marine marchande (Médical1, Médical2, Médical3).

En second lieu, afin de garantir la place centrale des bénévoles dans l'association, la mission considère que **tous les bénévoles devraient être adhérents de l'association**, par le biais d'une cotisation. Le rapport Guittet de 2016 considérait d'ailleurs l'absence d'une catégorie de membre adhérent comme un frein à l'engagement plus massif des plaisanciers. Les **anciens bénévoles**, qui perdent aujourd'hui la qualité de membre de la SNSM dès lors qu'ils cessent leurs actions bénévoles, devraient être plus systématiquement intégrés dans la catégorie des « **membres d'honneur** » ou **dans une nouvelle classification qui permettrait de mieux valoriser leur contribution** à l'intérêt général et leurs années de service au sein de la SNSM. La reconnaissance d'un **statut spécifique pour les sauveteurs en mer** au sein de l'association est d'autant plus légitime que leur formation est plus complète et contraignante que celle des maîtres-nageurs.

En troisième lieu, **la mission souhaite que la collaboration avec les SDIS soit améliorée et évaluée à l'aune du principe de subsidiarité** qui consiste à faire intervenir le service le mieux placé, le plus en capacité, pour répondre à l'urgence du sauvetage. Comme l'a reconnu le président de la Gorce lors de son audition par la mission, « *la collaboration avec les SDIS est très inégale selon les endroits* ». De même, les échanges avec les sauveteurs ont dévoilé des phénomènes de quasi-concurrence avec les SDIS, ce qui n'est évidemment pas souhaitable et fait oublier le but premier de la mission d'assistance et de sauvetage : intervenir rapidement pour sauver des vies.

**Aussi, la mission appelle l'ensemble des acteurs contribuant au sauvetage en mer à mieux communiquer entre eux. La doctrine d'intervention doit être clarifiée.** Pour la mission, la SNSM est aujourd'hui l'acteur le mieux placé pour intervenir rapidement en mer. La communication entre les SDIS et les CROSS devrait donc être améliorée, au service d'une meilleure adaptation de la réponse publique.

En parallèle, **l'information des usagers doit être consolidée** et les **numéros d'urgence** (196, canal 16 VHF pour les CROSS) devraient être **systématiquement affichés de façon visible dans les navires de plaisance**.

De même, tous les dispositifs de sensibilisation des plaisanciers doivent être soutenus, comme par exemple l'utilisation de check-lists de sécurité<sup>1</sup>.

Au-delà, des actions simples et concrètes pourraient être conduites pour améliorer l'attractivité du bénévolat et renforcer la reconnaissance dont il fait l'objet. Ainsi, la mission souhaite que les **heures consacrées à la SNSM par les bénévoles soient prises en compte dans le calcul de leur retraite**, par exemple par l'attribution de trimestres supplémentaires par tranche d'année d'exercice, au moins 5 ou 10 ans. Les sauveteurs ont également fait part à la mission de leur souhait d'être aidés en matière de **logement**.

---

<sup>1</sup> Depuis 2012, un guide « *Safetics la Checks-list des Marins* », parrainé par le navigateur Armel Le Cléac'h, et recommandé par tous les acteurs du sauvetage en mer, est déjà utilisé par plus de 25 000 plaisanciers.

La mission appelle également à **renforcer les mutualisations entre stations d'un même département**, pour dégager les présidents de station de certaines tâches administratives chronophages, et à **renforcer les liens de la SNSM avec les lycées maritimes** pour sensibiliser les jeunes générations à l'importance de sa mission. La mise en réserve de canots et d'équipements à l'échelle départementale permettrait de pallier les problèmes d'indisponibilité des équipements.

Comme a pu le rappeler le rapporteur Didier Mandelli, *« l'objectif de notre mission d'information est de nous **interroger sur le modèle du sauvetage en mer** : non pas nécessairement pour le remettre en cause puisque la participation des bénévoles est un pilier essentiel mais pour encourager l'État à assumer ses responsabilités avec le soutien complémentaire des collectivités locales »*.

Aujourd'hui, l'un des enjeux principaux pour l'avenir de la SNSM est **l'adaptation de son modèle à l'évolution de la démographie de ses bénévoles**. Des actions de communication sont nécessaires pour améliorer la connaissance de la SNSM auprès du public et renforcer l'attractivité du bénévolat.

Récemment, les stations de Gravelines-Grand-Fort et de Dunkerque ont ramené sains et saufs 33 migrants dans des conditions météorologiques fortement dégradées et de nuit, en mettant à l'eau un nageur de bord. Cette intervention, comme le drame des Sables-d'Olonne, dans des conditions particulièrement dangereuses, illustre l'engagement sans faille et le courage des sauveteurs. La mission considère, par ailleurs, que la piste d'une mention « mort pour le service de la Nation », attribuable à toute personne bénévole décédée en accomplissant une mission de service public pourrait être étudiée.

## **2. Faciliter la vie quotidienne des bénévoles**

**La mission appelle le Premier ministre à prendre des engagements forts et concrets pour soutenir les sauveteurs dans le cadre du prochain comité interministériel de la mer (CIMer).**

**La mission a constaté un sentiment assez développé de manque de reconnaissance chez les sauveteurs.** Elle estime dès lors nécessaire de mettre en place un **panel de solutions « simples »** pour leur faciliter la vie et améliorer leur reconnaissance.

La mission souhaite que les bénévoles soient davantage **associés aux choix des équipements** et que leurs contraintes et souhaits d'aménagements soient mieux pris en compte lors de la passation des marchés. En tant que premiers utilisateurs de ces équipements, la mission considère que les bénévoles doivent disposer d'un droit de regard. Le siège de la SNSM devrait par ailleurs être davantage à l'écoute des besoins des stations en terme d'équipements légers (semi-rigide, jet-ski) qui permettent des interventions plus rapides.

**La mission estime nécessaire de renforcer la prise en charge des bénévoles par l'association.** Une augmentation du forfait de défraiement (actuellement fixé à 20 euros par intervention) pourrait ainsi être envisagée car il permet aux stations dont les bénévoles ne souhaitent pas en bénéficier d'agglomérer des moyens qui, mis bout à bout, constituent une ressource intéressante.

**La mission souligne également la nécessité de conduire un travail sur le démantèlement des navires de la SNSM,** les rescapés du drame des Sables d'Olonne ayant notamment indiqué que ces navires n'étaient pas assurés et que le démantèlement du Jack Morisseau a été financé sur fonds propres.

Au-delà, la mission appelle à conduire une réflexion sur la meilleure réponse à apporter à la demande formulée par de nombreux sauveteurs de la SNSM qui souhaitent **disposer de feux et d'avertisseurs sonores sur les véhicules des bénévoles opérationnels**, tant voitures qu'engins à deux roues. Elle souligne la nécessité pour les bénévoles en opération d'avoir un **accès libre aux parkings portuaires** pour lesquels l'accès s'effectue *via* un badge et la lecture des plaques.

**L'assermentation des patrons de canot** constitue également une piste intéressante, pour les aider dans la gestion d'une fin d'opération ou lors d'une opération de sécurité.

La mission considère enfin qu'il est impératif, pour la SNSM, de soutenir les bénévoles dans la **gestion des contentieux** issus des opérations de sauvetage. Le siège de la SNSM devrait mieux accompagner les bénévoles visés par des procédures judiciaires pour des faits commis dans l'exercice de leurs missions.

### **3. Éviter un transfert supplémentaire sur les collectivités territoriales**

A l'heure actuelle, les collectivités prennent en charge la surveillance des plages, les services d'incendie et de secours (SDIS) et contribuent au fonctionnement et aux investissements de la SNSM par des subventions et des soutiens en nature. **L'aide des collectivités est même déterminante pour les investissements** et peut représenter jusqu'à la moitié du financement (25 % par la région, 25 % par le département).

**Pour la mission, dans un contexte budgétaire contraint,** consécutif des baisses de dotations intervenues ces dernières années, **il n'est pas envisageable de demander aux collectivités territoriales de prendre en charge une part plus importante de la mission de sauvetage en mer.** Aux yeux du rapporteur, il n'est pas souhaitable de raidir l'organisation du sauvetage, qui fait déjà intervenir une pluralité d'intervenants, en transférant une responsabilité aux collectivités territoriales et en particulier aux maires, au-delà de la bande des 300 mètres.

En revanche, la mission souhaite qu'une **plus grande transparence et une plus grande efficacité soit recherchée par la SNSM dans ses liens avec les collectivités territoriales**. Ainsi, une contractualisation des dépenses d'investissements et de fonctionnement entre les régions, les départements et la SNSM serait particulièrement souhaitable. Elle permettrait de garantir une meilleure information des élus sur les circuits financiers internes à la SNSM et les modalités de péréquation entre stations.

**La mission recommande également aux collectivités territoriales d'utiliser des outils concrets, là où cela est possible**, comme la mise à disposition de locaux, pour appuyer les sauveteurs en mer dans leurs missions. Les établissements portuaires font déjà de même et doivent être encouragés à poursuivre leur soutien à la SNSM. Une **convention nationale** pourrait être discutée et formalisée entre la SNSM, les associations d'élus et les autorités portuaires pour traduire le principe d'un soutien matériel de ces derniers à la SNSM.

#### **B. GARANTIR SUR LE LONG TERME LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS**

Jusqu'à présent, les ressources perçues par la SNSM lui ont permis, au prix d'une charge excessive pesant sur les stations de sauvetage, de remplir sa mission avec succès et de lancer des programmes de formation des bénévoles et de renouvellement d'une partie de la flotte d'intervention.

Toutefois, les investissements réalisés restent à un niveau relativement modeste que l'on peut qualifier d'« amorçage », et inférieur aux besoins estimés par la SNSM.

L'accélération prévue du rythme des investissements pour les années à venir est conditionnée :

- par une augmentation des ressources qui n'est pas assurée à ce stade ;

- mais aussi par une amélioration de leur stabilité car la variabilité des dons, et plus encore des legs, introduit un aléa excessif face à des flux de décaissements programmés de façon quasi certaine.

Les efforts consentis sur la période récente par une partie des financeurs (subvention de l'État, des collectivités territoriales, dons et legs du public) ne suffisent pas à eux seuls, ce qui implique un nouvel effort additionnel et coordonné, à long terme.

La nécessité d'investir fait consensus en raison de l'obsolescence croissante de la flotte d'intervention actuellement en service, et de la nécessité de poursuite de la démarche de qualification des bénévoles (formation, cadre d'intervention...). La recherche de la meilleure adéquation entre le plan d'investissement prévisionnel et les ressources financières disponibles n'en demeure pas moins un enjeu pour les années à venir.

## **1. La programmation technique du renouvellement de la flotte doit s'accompagner d'une programmation financière**

Les développements consacrés dans le présent rapport à la formation des sauveteurs et à la modernisation de la flotte, qui sont les deux principaux piliers de la pérennisation de notre modèle français de sauvetage en mer, ont un point commun : la SNSM a élaboré et enclenché, dans chacun de ces domaines, des plans stratégiques tout en reconnaissant que leur bouclage financier n'est pas assuré.

S'agissant du renouvellement de la flotte, le besoin total est évalué à 140 navires dans les dix ans. La moitié pourrait être couverte par le contrat conclu le 17 octobre 2019 entre la SNSM et l'entreprise Couach pour en produire 70, avec une commande ferme de 35 navires dans les cinq ans, et une possibilité de « doubler la mise » par la suite.

**À condition que les navires issus de cette première commande donnent pleine satisfaction aux équipages des stations, la mission encourage vivement l'État à prendre le relai financier de cette opération, à hauteur de 25 millions d'euros pour la seconde tranche facultative du contrat en cours dans les dix ans qui viennent. Sur la base des tarifs proposés dans ce premier contrat, 50 millions d'euros supplémentaires sont également nécessaires pour conduire à son terme le renouvellement de la flotte, selon des modalités encore à définir.**

Un tel investissement, d'ampleur exceptionnelle, serait particulièrement opportun pour le sauvetage en mer et aussi pour nos finances publiques :

- d'une part, on peut imaginer que l'État puisse conserver la propriété de la flotte qu'il finance, augmentant ainsi les actifs de la Nation, tout en les mettant à la disposition de la SNSM ;

- et, d'autre part, on ne peut que souligner l'importance des « dividendes » d'un tel placement ; en versant pendant 10 ans 7,5 millions d'euros chaque année pour renouveler la flotte, l'État consoliderait l'apport des bénévoles, qui correspond à une économie de dépenses de 44 millions d'euros par an.

## **2. L'État doit prendre toute sa part afin d'alléger la charge pesant sur les stations**

Pour justifier le maintien de son soutien financier à un faible niveau, l'État met en avant l'argument selon lequel les conventions internationales demeurent le socle de la sauvegarde de la vie en mer et que ces accords, d'une valeur juridique supérieure à celle de la loi, mettent au premier plan la solidarité des gens de mer avec l'intervention du navire le plus proche.

- La mission d'information rappelle cependant que la convention internationale de Londres du 28 avril 1989 sur l'assistance en mer, qui modernise la convention de Bruxelles de 1910 :

- confirme la gratuité du secours aux personnes en mer ainsi que la possibilité de rémunérer l'assistance aux biens ;

- mais **souligne l'obligation pour les États d'avoir un dispositif de recherche et de sauvetage des personnes en détresse en mer.**

**Juridiquement, on voit donc mal comment l'État pourrait se désintéresser du financement du renouvellement de la flotte de sauvetage en mer tout en respectant ses obligations conventionnelles. C'est également sur l'État que pèse le risque d'explosion des dépenses de sauvetage qui résulterait d'un affaiblissement ou d'une extinction du bénévolat, c'est-à-dire du « moteur » de notre système.**

- Sur le terrain, la mission a constaté que pour écarter le risque de découragement du bénévolat, il est absolument nécessaire de faciliter la vie des sauveteurs bénévoles en adoptant un certain nombre de mesures concrètes, tout en consolidant la trajectoire financière du renouvellement d'une flotte vieillissante.

Elle conclut, sur la base des réunions de terrain avec l'ensemble des acteurs du sauvetage en mer, que **l'État doit prendre toute sa part dans ce processus. En effet, le bon sens économique, social et financier consisterait à :**

- **garantir l'investissement dans les navires, dont la durée de vie avoisine 30 ans, par des ressources stables d'État, car le renouvellement de la flotte ne peut pas raisonnablement rester soumis aux aléas et à la forte variabilité des dons ;**

- **et permettre aux autres contributeurs, la plupart du temps proches du terrain, de se concentrer sur les dépenses de fonctionnement et les besoins recensés par les stations.**

- **L'État, en prenant ainsi une plus grande part dans l'équipement des stations, permettrait à celles-ci de consacrer plus de moyens à l'amélioration de leur fonctionnement et des conditions de vie des bénévoles :**

- avec les dons qu'elles collectent ;

- et les subventions que les collectivités territoriales souhaitent leur allouer.

**La mission d'information estime en effet urgent de faire diminuer la « pression » qui pèse lourdement sur les stations locales en les exonérant :**

- **du financement systématique de l'investissement qu'elles assurent aujourd'hui à hauteur de 25 % grâce à un effort considérable de collecte des dons tout en minimisant autant que possible leurs frais de fonctionnement ;**

**- et du gros entretien des navires**, qui absorbe souvent plusieurs dizaines de milliers d'euros, alors même que les stations peinent à s'alimenter en carburant pour assurer les sorties en mer.

Dans un tel schéma, à supposer que l'État conserve la propriété des navires qu'il finance, tout en les mettant à la disposition de la SNSM, solution que ne préconise pas la mission d'information, il augmenterait la valeur de ses actifs et pourrait mesurer aisément les retombées positives de cet investissement, qui génère des recettes pour la SNSM, sous forme d'interventions rémunérées, et surtout de considérables économies de dépenses en préservant le bénévolat des sauveteurs en mer.

### **3. L'ensemble des usagers de la mer doit participer au financement du sauvetage en mer**

#### *a) L'affectation de taxes existantes à la SNSM*

- Depuis plusieurs dizaines d'années, l'État semble avoir fondé sa politique de restriction budgétaire à l'égard de la SNSM sur une certaine surestimation des gisements de générosité du public.

Une telle approche comporte une dimension paradoxale car, selon les études conduites dans différents pays, l'élan donateur du public semble très influencé par le niveau de pression fiscale, le pouvoir d'achat et aussi par la conception de l'« État-Providence ». Or, pendant bien des années, tout en regrettant le faible niveau de la générosité du public, l'État en a quelque peu sapé les ressorts profonds en portant la fiscalité à un niveau difficilement acceptable pour la société française, en réduisant le pouvoir d'achat des classes moyennes et en entretenant un peu trop le réflexe de s'en remettre à la puissance publique, ce qui explique qu'un nombre important d'usagers de la mer pensent encore à tort que les sauveteurs bénévoles sont rémunérés.

- Dans un tel contexte, la mission d'information n'a pas souhaité proposer la création d'une nouvelle taxe.

Elle ne reprend donc pas à son compte l'idée de la création d'une « contribution-sauvetage » applicable aux plaisanciers et aux usagers des loisirs nautiques. Une telle initiative a été suggérée en 2016 par notre collègue députée Chantal Guittet dans son rapport au Premier ministre sur la pérennisation du modèle de la SNSM.

Elle écarte également l'idée d'un paiement du service d'immatriculation des navires de plaisance, jusqu'ici effectué gratuitement pour les petits navires non soumis au droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) et qui représentent 60 % des immatriculations. La facturation de ce service serait susceptible de rapporter, selon Chantal Guittet, environ 2 millions d'euros par an.

Plusieurs pistes sont en revanche envisageables :

- la mise à l'étude d'un prélèvement par les ports de plaisance sur les contrats d'amarrage à flot, sur les places à sec ou sur les amarrages en mouillage organisés au profit de la SNSM ;

- la création d'une contribution volontaire à l'achat de navires neufs et d'engins et matériels nautiques (paddle, kitesurf, kayak de mer, planche à voile, équipement de plongée, etc.), dont le montant serait progressif en fonction du coût de l'équipement.

Ainsi que le soulignait devant la mission M. Serge Pallares, Président de la Fédération des ports de plaisance, « *une telle contribution ne serait pas indécente : elle pourrait conduire, par exemple, à ajouter 100 euros pour la SNSM au prix d'un bateau à 200 000 euros, 30 euros au prix d'une planche à voile à 4 000 euros ou au prix du matériel de plongée, qui est parfois élevé. Sur de telles sommes, ces participations minimales ne me choqueraient pas et elles ont leur place, à mon sens, dans la réflexion que nous devons mener.* »;

• Cependant, la mission estime qu'au regard de la situation qui prévaut dans d'autres pays européens, la SNSM ne paraît pas, en dépit des progrès enregistrés depuis trois ans, suffisamment aidée par nos concitoyens et, en particulier par ses bénéficiaires, c'est-à-dire par l'ensemble de ceux qui prennent leurs vacances sur le littoral. Peu d'entre eux, par exemple, lorsqu'ils passent leur permis de conduire maritime ou achètent un bateau, ont le réflexe d'aider la SNSM par un don.

Pour améliorer la stabilité du financement du sauvetage en mer, et en dehors de la création d'une taxe nouvelle, plusieurs prélèvements existants pourraient voir une partie de leur produit être affecté à la SNSM.

- C'est par exemple le cas de la fiscalité des permis plaisance qui rapporte chaque année 10 millions d'euros à l'État sous forme de timbres fiscaux.

- Une part des redevances de l'État sur l'occupation du domaine public maritime pourrait également être affectée à la SNSM, comme celle sur les mouillages, qui lui rapporte chaque année 3,3 millions d'euros.

- Enfin, la mission note que même si le sujet avait été évoqué lors du vote de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue, la taxe sur les jeux à bord des navires à passagers, dont une partie du produit était supposé revenir à la SNSM, n'a pour l'heure pas été mise en place.

#### *b) Le développement du recours à l'assurance*

La mission d'information s'est également interrogée sur la faible couverture assurantielle du secteur de la plaisance et des loisirs nautiques. Il convient de rappeler qu'il n'existe pas, dans le droit en vigueur, d'obligation légale d'assurance pour la navigation de plaisance, et, comme l'a indiqué la Fédération française des sociétés d'assurances, 90% des plaisanciers ne sont pas assurés.

La non assurance constitue un risque s'agissant du remboursement des frais exposés lors des interventions de la SNSM, les personnes en cause n'ayant parfois pas les moyens financiers d'y faire face. En outre, comme elles ne disposent pas de moyens légaux de contrainte, les stations ont peu de prise sur les mauvais payeurs. L'exemple a été donné à la mission de deux propriétaires de kayaks venus les récupérer dans une station après leur remorquage et refusant de payer la somme de 150 euros.

La responsabilité de la situation est également celle de certains assureurs qui écartent de leurs contrats d'assurance des navires, par des clauses que les assurés ne prennent pas la peine de consulter en détail, la prise en charge du remorquage ou des pannes d'essence ou des incidents intervenus à moins de six milles des côtes. Il a été signalé aussi à la mission que certaines compagnies d'assurances avaient pour habitude d'adresser le remboursement des frais de remorquage non pas à la station mais à la personne remorquée.

La mission est donc favorable à la mise en place de deux mesures dans le domaine de l'assurance des navires et des engins nautiques :

- le principe d'une **assurance remorquage obligatoire** qui devra figurer dans tous les contrats d'assurance des navires, en écartant les clauses restrictives qui excluent de la garantie la bande côtière où l'accidentologie est la plus élevée ;
- l'insertion dans tous les **contrats responsabilité civile** d'une option explicite proposée aux assurés pour couvrir les dommages causés par les navires et engins nautiques.

La mission souhaite également que soit mise à l'étude la généralisation à tous les navires et engins de plage d'une assurance obligatoire.

### **C. DÉMOCRATISER LE FONCTIONNEMENT DE LA SNSM ET CLARIFIER LA RÉPARTITION DES RÔLES**

#### **1. Rétablir le lien et la confiance entre les bénévoles et le siège**

##### *a) Une organisation plus démocratique*

Les bénévoles des stations et le siège de la SNSM représentent aujourd'hui deux mondes qui ne se comprennent plus. Lors de son audition par la mission d'information<sup>1</sup>, le Président Xavier de la Gorce a indiqué qu'au début de son mandat il avait constaté de fortes tensions au sein de l'association. Il paraît évident que ces difficultés ont subsisté malgré les efforts consentis.

---

<sup>1</sup> Audition du 10 octobre 2019.

Mais la création de comités consultatifs auprès du conseil d'administration ou la réunion de groupes de travail précédant la réunion annuelle de l'assemblée générale ne constituent que des pis-aller.

Même s'il existe des relations interpersonnelles de qualité entre les membres de la SNSM, globalement, le dialogue est inexistant, l'information et la consultation insuffisantes.

Cette situation est due en grande partie au caractère pyramidal, centralisé et peu démocratique des statuts de la SNSM qui pourtant met en avant sa qualité d'association de la loi de 1901.

La réaction du président de la SNSM à une question portant sur l'éventualité d'une réforme profonde des statuts permettant de donner aux bénévoles de terrain une place normale dans le fonctionnement de leur association a été clairement négative<sup>1</sup>.

La mission d'information considère cependant qu'une telle refonte, qui devrait s'inspirer de l'**organisation de la protection civile**, serait un moyen de rendre plus attractif le recrutement des bénévoles, considérés comme de véritables acteurs de leur association.

### **L'organigramme de la Protection civile**

Comptant 32 000 bénévoles, la Protection civile est une fédération qui regroupe des associations départementales affiliées (ADPC) qui sont au cœur de son organisation.

Les ADPC et leurs antennes locales sont des relais auprès des préfectures et des municipalités. Les associations départementales de protection civile (ADPC) sont affiliées à la fédération nationale. Après vérification de leurs moyens humains et matériels, elles reçoivent chaque année tout ou partie des quatre agréments fédéraux nécessaires à l'organisation des missions de sécurité civile. Certaines ADPC possèdent des agréments à un type de mission spécifique (secours aquatique, cynotechnique, ...). Les agréments de formations aux premiers secours sont quant à eux délivrés par les préfectures.

Avec une histoire, des statuts et un réseau de partenaires propres, les ADPC s'organisent autour d'un siège départemental et se déploient le plus souvent sur plusieurs antennes locales de tailles variées réparties sur le département. Ainsi, la protection civile compte plus de 500 représentations de proximité.

Au-delà de leurs organes décisionnaires statutaires, les affaires courantes et les missions de sécurité civile sont confiées aux directions départementales et locales. Elles sont en lien direct avec les directions nationales notamment dans le cadre des dispositifs prévisionnels de secours de grande envergure ou d'évènements exceptionnels. Une direction leur est entièrement dédiée : la Direction nationale de soutien juridique et administratif aux ADPC (DSA).

---

<sup>1</sup> *Id.*

Afin de renforcer les liens avec les départements et les instances fédérales, le président national nomme, dans les secteurs constitués de douze régions métropolitaines et deux ultramarines, un administrateur national pour chaque secteur. Ces correspondants fédéraux de secteur (Cofesec) ont pour mission principale d'accompagner les départements dans leur développement. Interlocuteurs privilégiés des présidents départementaux, ils sont surtout un facilitateur entre les différents organes et le président national.

Au niveau fédéral, le pouvoir est divisé en plusieurs organes décisionnaires.

Le conseil fédéral est la réunion des présidents départementaux et des administrateurs nationaux. Il prépare les orientations.

L'assemblée générale nationale se réunit chaque année pour approuver les bilans financiers et d'activité de l'année précédente. Les Présidents départementaux ou leur représentant, échangent sur les orientations politiques pour l'année suivante avec les administrateurs nationaux. Ils procèdent enfin au renouvellement du tiers des administrateurs nationaux.

Le comité directeur est garant de l'application des orientations prises en assemblée générale. Il prend les décisions nécessaires à la vie de la fédération. Il élit en son sein le président national.

Le président national, seul responsable face aux associations départementales, est le lien entre les organes décisionnaires et l'équipe nationale. Il est chargé de nommer un bureau fédéral parmi les membres du comité directeur.

Le bureau fédéral se compose du président, des trois vice-présidents, du secrétaire général et de son adjoint, ainsi que du trésorier et de son adjoint. Ils préparent les travaux des commissions et l'ordre du jour du comité directeur. Ils veillent ensemble au fonctionnement quotidien de la fédération.

*Source : Site internet de la Protection civile [www.protection-civile.org](http://www.protection-civile.org)*

Cette évolution implique de reconnaître dans les statuts de la SNSM la **notion d'adhérent** dans la plénitude de ses attributions.

Elle doit intégrer une modification des règles actuelles de participation à l'**assemblée générale** pour **l'ouvrir à tous les adhérents** en leur attribuant un droit de vote.

Elle devrait conduire, dans l'idéal à adopter une **structure fédérale**, la SNSM devenant une fédération qui regroupe des **associations départementales affiliées**, ces dernières étant constituées des stations, des centres de formation implantés dans le département et, éventuellement, de membres personnes physiques. Dans ce cadre, les stations et les établissements locaux ne verraient pas de modification de leur statut juridique actuel. L'attribution de la personnalité juridique n'est pas compatible, en effet, avec la diversité de la taille des stations dont la plupart ne pourrait pas supporter la charge de gestion qui en résulterait.

*b) Remplacer la nomination par l'élection*

En conséquence de la reconnaissance d'un niveau départemental, un certain nombre de fonctions, dont les bénéficiaires sont actuellement nommés par le président de la SNSM, devraient être attribuées par la voie de l'élection.

C'est le cas, notamment, des **délégués départementaux** qui deviendraient - ce qu'ils sont en grande partie aujourd'hui mais sans « légitimité » - les porte-paroles et les représentants des sauveteurs de leur département dans les relations avec le siège national mais également avec les élus des collectivités territoriales.

Il pourrait en être de même pour les **présidents de station**, dont la nomination mériterait au moins d'être déconcentrée, confiée aux délégués départementaux et ne plus relever directement du siège national.

## **2. Déconcentrer la prise de décision**

*a) Associer les collectivités territoriales*

Qu'il s'agisse des investissements ou de la répartition des moyens sur le territoire, les financeurs principaux, c'est-à-dire les régions et les départements, n'ont pas la reconnaissance officielle de leur contribution dans les processus de décision.

*« Les collectivités locales nous apportent d'abord un soutien moral, comme l'atteste la présence de nombreux élus à l'occasion des bénédictions. Elles nous apportent aussi un soutien financier, qui s'est malheureusement dégradé avec le temps. Les régions et les départements concouraient auparavant à hauteur de 50 % de nos investissements ; or ce concours n'est plus que de 26 % ».*

Ces déclarations du président de la SNSM<sup>1</sup> minimisent l'effort consenti par les régions et les départements dont la part au sein des recettes d'investissement de la SNSM est évidemment affectée par la forte progression des legs ces trois dernières années. Les contributions des collectivités qui évoluent entre 2,3 et 2,9 millions d'euros par an présentent l'avantage de la régularité. Elles montrent surtout les limites trop étroites de la collaboration actuelle avec les collectivités territoriales.

Celle-ci repose, en effet, sur des initiatives ponctuelles et informelles qui expliquent les insuffisances de la planification des investissements. Ce point avait d'ailleurs été déjà soulevé par le rapport du CGEDD en 2015 : *« D'autre part, l'équipement naval des stations s'est fait sans planification d'ensemble, en fonction des appréciations locales et des opportunités de financement, et un examen de l'implantation des moyens nautiques est indispensable pour apprécier véritablement l'adéquation au besoin »*<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Audition du 10 octobre 2019.

<sup>2</sup> Rapport IGAM CGEDD « La Société nationale de sauvetage en mer : stratégie et dimensionnement pour un financement pérenne » juin 2015 précité.

Pour remédier à cette situation qui n'est pas acceptable compte tenu de la place des départements, des régions et de certaines communes ou intercommunalités dans le financement des investissements, la mission d'information recommande la mise en place d'une **conférence de planification des investissements** associant l'ensemble des contributeurs publics et à laquelle serait soumis, chaque année, le plan d'investissements de la SNSM.

On pourrait également suggérer **l'entrée dans les instances de la SNSM de représentants des collectivités territoriales du littoral**, désignées par leurs associations.

Au sein du conseil d'administration composé de 31 membres, l'État est en effet représenté par sept membres désignés par des départements ministériels, « *au titre des subventions publiques dont est susceptible de bénéficier l'association* » :

- trois par le ministre chargé de la mer ;
- un par le ministre de l'Intérieur ;
- un par le ministre de la Défense ;
- un par le ministre chargé de la jeunesse et des sports ;
- un par le ministre de l'Économie et des finances.

La motivation de cette représentation en nombre, si on l'appliquait aux collectivités justifierait l'attribution d'au moins deux représentants.

*b) Donner des marges d'action aux structures locales*

A l'occasion de toutes les visites qu'elle a effectuées, la mission d'information a pu constater une extrême centralisation des décisions - y compris sur les points les plus mineurs.

Dans tous les domaines - communication et modalités de la recherche de dons, choix des équipements, formation - et quelle que soit l'importance des montants financiers en jeu, le principe retenu par les directions du siège de la SNSM semble être de favoriser l'uniformisation et la standardisation.

On peut admettre que pour ce qui est de la flotte et surtout des plus grosses unités, ce choix « *au-delà de l'économie générale, de la maîtrise des coûts de possession et de la flexibilité [...] permettra de mieux appréhender les questions de maintenance générale, de suivi des obsolescences, d'approvisionnement en pièces détachées, de gestion des pannes et de conformité réglementaire* »<sup>1</sup>.

Mais comment justifier que pour des équipements individuels ou des acquisitions de moteurs de semi-rigides, on n'entende pas les demandes des patrons de stations ?

---

<sup>1</sup> Courrier adressé à votre rapporteur par le directeur général de la SNSM. 15 octobre 2019.

Cette situation est d'autant moins acceptable quand celui qui l'impose ne finance pas les équipements ou n'en paye qu'une faible part (25 %) tout en ayant la pleine propriété, comme c'est le cas pour tous les éléments de la flotte.

On aboutit alors à des situations quelque peu aberrantes où les initiatives locales sont « tolérées » mais devront néanmoins prendre en compte les contraintes imposées par le siège. Le cas des nouveaux gilets de sauvetage est ainsi décrit par le directeur général de la SNSM : « *Le gilet Crewsaver ainsi choisi est le seul gilet de sauvetage officiel de la SNSM. Parfois, les sauveteurs bénévoles achètent, localement et en complément, des gilets de 100 à 150 N, à déclenchement automatique ou manuel. Ce faisant, ils respectent la réglementation dès lors que les gilets de type SOLAS prescrits et distribués par le siège sont à bord.* »<sup>1</sup>

Face aux légitimes revendications des structures locales, la SNSM a certes installé des commissions de consultation et même créé un groupe de travail pour ce qui est du choix des navires de sa nouvelle flotte pour les 30 à 40 prochaines années.

Comme l'a indiqué Jean-Christophe Noureau, directeur technique de la SNSM, certaines adaptations seront admises s'agissant des canots pour répondre aux demandes des stations, mais elles seront limitées : « *Nous proposons néanmoins des options pour répondre à des demandes particulières : coques en aluminium ou en CVR (composite verre résine), radars, projecteurs, etc. Reste que, sur l'essentiel, nous uniformisons, en imposant un certain nombre de choses – c'est indéniable* ».

La mission d'information recommande sur cette question fondamentale d'aller beaucoup plus loin et de **transférer au niveau local la responsabilité du choix, de l'acquisition et donc la propriété de certains équipements et navires.**

La nouvelle flotte de la SNSM doit comprendre six navires, deux navires hauturiers et quatre navires côtiers. Pourquoi ne pas considérer que les plus petits de ces navires seront gérés de manière déconcentrée par les structures locales, stations ou échelon départemental ?

De même, toutes les **décisions concernant l'entretien courant des navires devraient relever de l'échelon local** sans intervention inutile et parfois malvenue de l'instance nationale.

Celle-ci pourrait en contrepartie consacrer plus de temps et de personnel aux contrôles techniques et de sécurité, aux expertises et aux opérations de réception des travaux et des nouveaux grands bâtiments dont elle garderait la responsabilité.

---

<sup>1</sup> *Idem.*

*c) Partager efficacement les tâches*

Dans la mesure où la SNSM deviendrait une fédération d'associations déconcentrées, elle aurait de fait, à moyens humains constants, la possibilité de **décharger les stations locales de certaines tâches administratives complexes** et de se recentrer sur ses priorités : l'audit, le contrôle des structures locales, la programmation des grands équipements, la formation et la collecte de dons au niveau national.

À cet égard, deux demandes bien précises ont été présentées par les présidents des stations rencontrés par la mission d'information :

- transférer au siège de la SNSM la charge de toutes les démarches de **recouvrement de créances** suite aux opérations de remorquage lorsque les factures ne sont pas payées immédiatement ;

- à défaut de pouvoir confier la tâche du recouvrement au Trésor public, pour des motifs constitutionnels, la SNSM étant une personne de droit privé, la procédure devrait être allégée au maximum pour les stations et se limiter à l'établissement d'un bordereau de prise en charge ;

- aboutir à la conclusion d'une convention nationale avec la caisse primaire d'assurance maladie pour le **remboursement des transports sanitaires** effectués par les sauveteurs de la SNSM.

Sur ces points, le président de la SNSM a considéré qu'ils ne concernaient que peu de stations, négligeant le fait qu'ils sont majeurs pour que les stations concernées, celles des îles s'agissant des transports sanitaires.

La lenteur des démarches entreprises pour régler ces difficultés participe au sentiment d'une insuffisante écoute des préoccupations concrètes des bénévoles.

### **3. Clarifier la doctrine de l'État sur le sauvetage en mer**

*a) Des déclarations ambiguës*

Qu'il s'agisse des déclarations faites lors des assemblées générales de la SNSM, des rapports officiels ou des réponses apportées lors des auditions devant la mission d'information, les propos des représentants de l'État quant au degré d'implication de l'État dans le sauvetage en mer se caractérisent par leur flou aussi bien sur la qualification de service public que sur l'existence d'une tutelle.

*« Le sauvetage en mer est une mission de l'État. »*

Rapport au premier ministre, Chantal Guittet juillet 2016.

*« Le modèle de la SNSM fonctionne. L'État qui porte la responsabilité du sauvetage en mer doit savoir le protéger. »*

AG SNSM 2017 Vincent Bouvier, secrétaire général de la mer.

« L'État n'a aucune forme de tutelle sur la SNSM. La SNSM est une association d'utilité publique et non pas un service public au sens strict, même si elle répond à une mission qui s'en (sic) apparente. »

AG SNSM 2018 Thierry Coquil, directeur des affaires maritimes.

« L'État doit mieux nous accompagner, prenant ainsi en compte ses responsabilités au regard de sa mission régalienne de sauvetage en mer. »

AG SNSM 2019 Xavier de la Gorce, président de la SNSM.

« L'État français n'a pas de responsabilité dans le sauvetage en mer... La SNSM ne répond pas à un service public, elle sert l'intérêt général. »

Audition du 2 octobre 2019 Thierry Coquil, directeur des affaires maritimes.

Derrière ces déclarations contradictoires il y a sans nul doute la crainte d'un engagement juridique qui entrainerait pour l'État une obligation de financement. Elle conduit à se retrancher derrière les termes des conventions internationales<sup>1</sup> qui n'évoquent explicitement que la coordination des moyens de sauvetage.

La complexité de la situation et du partage des responsabilités a été reconnue lors de son audition par le directeur des affaires maritimes qui a indiqué que le ministère faisait appel à une expertise juridique à propos de l'application de la notion de service public au cas du sauvetage en mer.

La mission considère que la doctrine juridique devrait être mieux fixée sur ce point et mériterait d'être diffusée auprès de tous les intervenants sous la forme d'un **livre blanc sur le sauvetage en mer**.

#### *b) Assumer ses responsabilités*

Au cours de ses déplacements, la mission a pu constater à plusieurs occasions à quel point les frontières de compétences, les restrictions budgétaires et les arguties juridiques pouvaient mettre en péril les sauveteurs en mer dans leurs opérations de secours.

La première illustration de cet état de fait concerne **l'océan pacifique**, qui préoccupe la mission, en particulier la **Polynésie française**. Dans ces îles, où la SNSM n'est pas présente, une société de sauvetage s'est constituée à partir d'une fédération d'associations, la Fédération des sauveteurs en mer de Polynésie (FEPSM), et s'efforce d'assurer avec des moyens notoirement insuffisants s'agissant de l'équipement des bénévoles, le sauvetage mais aussi le transport sanitaire. Le dimensionnement de leurs équipements est sans commune mesure avec la zone sur laquelle ils sont censés pouvoir intervenir<sup>2</sup>. Cette situation est révélatrice d'un **manque d'attention et d'engagement de la part de l'État**.

---

<sup>1</sup> Convention internationale de Hambourg de 1979.

<sup>2</sup> Actuellement, la direction des affaires maritimes alloue une subvention de fonctionnement annuelle de 14 000 euros à la FEPSM.

**De récentes évolutions laissent toutefois envisager une solution pour la Polynésie : des discussions préparatoires** ont été conduites entre la direction des affaires maritimes et le ministère de l'outre-mer, sous l'égide du SGMER et le principe d'une contribution de la DAM a bien été acté. Celle-ci serait prélevée sur le programme 205 mais le montant précis n'est pas encore défini. Le Gouvernement de la Polynésie française a donné son accord pour une participation au titre des évacuations sanitaires inter-îles et le projet d'achat d'un canot devrait se concrétiser. Le ministre de l'outre-mer mobilisera également des crédits sur le programme 123 de la mission budgétaire consacrée à l'outre-mer, en gestion 2019 ou en gestion 2020. **Une convention devrait être signée prochainement entre l'État et le Gouvernement polynésien.**

La mission attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de mettre en place, sans plus tarder, des moyens satisfaisants pour permettre aux sauveteurs polynésiens de remplir leur mission de solidarité. Elle appelle par ailleurs à un renforcement global des dispositifs de surveillance et de sauvetage en mer pour les espaces maritimes du Pacifique sous souveraineté française, qui sont particulièrement exposés aux appétits des puissances régionales.

La seconde illustration concerne la **station SNSM de Ploumanac'h dans les Côtes-d'Armor**. La rampe d'accès permettant au canot tout temps de cette station d'être descendu à la mer est située sur le domaine public maritime et son entretien relève donc a priori de l'État, celui-ci ayant toutefois transféré cette responsabilité à la collectivité locale qui, n'étant pas en capacité d'assurer leur financement, y a finalement renoncé. Les travaux nécessaires n'étant pas effectués, le canot a déraillé une trentaine de fois en trois ans, selon le président de la station, au départ ou au retour d'exercices ou d'interventions.



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

---

### I. COMPTE RENDU DES AUDITIONS DE LA MISSION D'INFORMATION EN RÉUNION PLÉNIÈRE

---

#### **Audition de M. Yves Lyon-Caen, président de la Fédération des industries nautiques (Mardi 17 septembre 2019)**

*Mme Corinne Féret, présidente.* – Mes chers collègues, après d'assez nombreux déplacements sur notre littoral, en métropole et en outre-mer, nous entamons notre première série d'auditions en recevant M. Yves Lyon-Caen, président de la Fédération des industries nautiques.

Monsieur le président, vous avez accompli une grande partie de votre carrière au sein du groupe Beneteau et, depuis 2010, vous êtes administrateur de la Croix-Rouge française. C'est dire si vous connaissez la mer et le bénévolat...

En avril 2016, vous avez été auditionné dans le cadre d'une mission confiée par le Premier ministre à Mme Chantal Guittet, alors députée du Finistère, sur la pérennisation du modèle de la Société nationale de sauvetage en mer, la SNSM. Alors que « les plaisanciers et les usagers des loisirs nautiques représentent près de 80 % des interventions coordonnées par les Cross, dont plus de la moitié sont assurées par des moyens nautiques de la SNSM », notre ancienne collègue a constaté que « les plaisanciers ne contribuent que très faiblement au financement du dispositif de sauvetage ». Plusieurs pistes d'évolution ont été présentées, mais la situation sur le terrain a peu changé, ce que nos rencontres de terrain nous ont confirmé.

Nous voudrions, monsieur le président, que vous nous présentiez les principaux chiffres des industries nautiques et l'implication actuelle de votre fédération dans le sauvetage et les actions de prévention. Vous serez ensuite interrogé par notre rapporteur, Didier Mandelli, puis par nos collègues de la mission d'information.

*M. Yves Lyon-Caen, président de la Fédération des industries nautiques.* – Madame la présidente, monsieur le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, je commencerai, à votre invitation, par vous exposer les grandes données économiques de notre secteur.

Le secteur nautique français connaît une situation contrastée – paradoxale, dira-t-on : alors que le tissu économique nautique français, qui représente environ 2 000 entreprises, traverse une période délicate, pour ne pas dire difficile – sa croissance l'année dernière était inférieure à 1 % et il ne crée plus d'emplois –, ce qui l'expose à une probable restructuration dans les années à venir, notre filière industrielle se porte bien, portée par une croissance de l'ordre de 10 % en 2018 et en 2019. Voilà une filière qui crée de l'emploi en France – environ 1 000 emplois par an depuis 2017 –, ce qui n'est pas si courant, surtout dans un domaine aussi exposé à la concurrence internationale : trois navires sur quatre produits dans les usines françaises sont vendus à l'exportation.

J'ai été pendant cinq ans trésorier national de la Croix-Rouge française, une expérience passionnante qui m'a profondément marqué. Je mesure donc combien la conciliation d'un modèle public, administré, et d'un modèle privé, bénévole, est difficile.

S'agissant de la SNSM, il convient d'en interroger aussi le modèle managérial, car il y a entre les associations locales et le siège une crise qui dépasse largement les questions financières. On ne peut pas ignorer ces problèmes d'organisation et d'affectation de moyens.

Ainsi, chose étonnante – car elle ne correspond pas au ressenti de terrain –, la SNSM est surfinancée : elle dégagne un excédent d'exploitation et dispose d'une trésorerie abondante. À considérer ses comptes, on n'a pas l'impression d'une organisation en difficulté financière – j'ai expérimenté, à la Croix-Rouge française, ce qu'est une association d'intérêt public en crise financière.

Par ailleurs, comme adhérente au Comité de la charte du don en confiance, mis en place après la crise de l'ARC pour garantir aux donateurs une bonne utilisation des fonds, la SNSM est astreinte à une obligation de transparence : elle doit publier ses comptes et rendre compte de sa gestion sur son site internet, s'agissant en particulier de l'emploi des fonds collectés. Or je suis étonné – je dis les choses courtoisement, mais comme je les pense – que le site internet de la SNSM ne comporte aucune information financière depuis 2017. Le donateur que je suis ne peut donc pas savoir à quelles finalités a servi son argent.

Enfin, la SNSM nous trouble tous par l'écart entre la perception du terrain et celle du siège. Une lacune en particulier a été tragiquement mise en évidence par le drame des Sables-d'Olonne, en matière de gestion technique : comme constructeur de navires, je ne comprends pas qu'un bateau qui était, je crois, le vingt-cinquième d'une même série n'ait pas fait l'objet de réserves à sa livraison et d'une remise en état ; l'incapacité à éliminer les risques sériels indique un problème chez le commanditaire. Lorsque le groupe pour lequel je travaillais a fourni les douanes en vedettes de surveillance maritime, je puis vous assurer que les navires livrés faisaient l'objet d'une vraie réception et d'une vraie audition technique.

Tous les sauveteurs en mer vous le diront : la question de la bonne gestion de la SNSM est posée. Ce sujet n'est peut-être pas celui sur lequel vous m'auriez spontanément interrogé, mais je pense que vous devez en avoir conscience. Car, au-delà de la dimension financière, la pérennisation du modèle de la SNSM, que je défends, suppose une réflexion managériale et organisationnelle.

*Faute d'une telle réflexion, on n'ira pas beaucoup plus loin que la mission de Mme Guittet, laquelle a eu des bénéfices non négligeables pour la SNSM – je pense notamment à l'instauration de la Journée nationale de la sécurité en mer.*

*Au reste, les dons consentis à la SNSM sont en croissance, et je ne doute pas que celle-ci tienne un décompte exact de ses donateurs. Mais comment peut-elle affirmer qu'il y a parmi eux 50 000 plaisanciers, vu qu'on ne demande pas aux donateurs s'ils sont plaisanciers ?*

*J'insiste : la question du financement de la SNSM est centrale, mais elle n'est pas exclusive.*

***M. Didier Mandelli, rapporteur.** – On peut se réjouir que les activités en milieu nautique se développent et que les pratiquants soient de plus en plus nombreux, mais les visites que nous avons faites nous ont fait prendre conscience de certaines difficultés qui en résultent, par exemple en termes de cohabitation. Les sauveteurs sont confrontés à de nouveaux comportements des usagers, ce qui pose la question de la formation de ceux-ci et de leur notion de la responsabilité.*

*Monsieur le président, votre fédération entretient-elle des liens directs avec la SNSM ?*

*Quelles pistes d'amélioration avez-vous identifiées pour l'organisation du sauvetage, au-delà de l'organisation interne de la SNSM ?*

*Qui assure le suivi des interventions des bénévoles ? La SNSM vous transmet-elle des informations en la matière, s'agissant par exemple du motif des interventions ? On nous a parlé de plaisanciers partis en mer sans avoir fait le plein...*

*Un collègue député, presque au lendemain du drame des Sables-d'Olonne, a déposé une proposition de loi visant à taxer les navires de plaisance : comment percevez-vous cette initiative ?*

*Pour ce qui est de l'assurance des navires, la mise en place d'une assurance-assistance obligatoire vous paraît-elle envisageable ? L'accessibilité et l'attractivité du nautisme risquerait-elle d'en pâtir ?*

*S'agissant du droit annuel de francisation et de navigation, le DAFN, affecté pour l'essentiel au Conservatoire du littoral, êtes-vous associés aux travaux du ministère sur son évolution ?*

*La réglementation est-elle aujourd'hui suffisante pour garantir la sécurité des plaisanciers et des marins professionnels ?*

*Le renforcement de la formation des plaisanciers, ou du moins de leur sensibilisation, risquerait-il de constituer un frein au développement du secteur que vous représentez ?*

*Le drame des Sables-d'Olonne a-t-il entraîné une moindre appétence du public pour le nautisme ? Se traduit-il par un recul des ventes ? Je n'en suis pas persuadé, deux mois après l'événement.*

*L'information sur les risques et le numéro d'appel – le 196 –, aujourd'hui peu connu, pourrait-elle être améliorée ? Je pense en particulier à un affichage obligatoire de ce numéro à bord des navires.*

*Enfin, les usagers de la mer sont-ils sensibilisés au sauvetage, par exemple au moment de l'acquisition d'un bateau ?*

*M. Yves Lyon-Caen. – Des liens avec la SNSM, nous en avons bien entendu. L'industrie nautique a été fondatrice de la Confédération du nautisme et de la plaisance, et l'un des vice-présidents de la SNSM siège au sein de notre conseil. Les échanges sont donc réguliers.*

*Je me souviens d'un épisode qui m'a laissé un peu de regret. En 2016, sous l'égide de l'État, la Confédération a négocié avec la SNSM un protocole qui associait tous les acteurs du nautisme et de la plaisance pour promouvoir auprès des pratiquants les activités de la SNSM et la générosité collective. Or, la veille de la signature, M. Xavier de La Gorce nous a prévenus qu'il ne signerait pas. Je n'ai pas compris pourquoi : peut-être pourrez-vous le lui demander. Ce protocole ne répondait pas à tous les problèmes, mais il s'agissait d'un acte politique assez fort réunissant toutes les familles du nautisme.*

*En ce qui concerne les interventions de la SNSM, nous ne recevons aucune information. C'est l'une des difficultés qui se posent pour parvenir à un diagnostic commun : nous n'avons pas connaissance de l'accidentologie. La SNSM ne publie pas d'informations suivies sur son site ; elle ne communique que des données agrégées difficiles à interpréter, sans distinguer le secours aux personnes de l'assistance aux biens, ni les interventions destinées aux plaisanciers de celles destinées aux pratiquants des loisirs nautiques. Moyennant quoi, le débat n'est pas objectivé comme il conviendrait.*

*Depuis un an, avec l'aide du ministère des sports et des affaires maritimes, nous contribuons à la création d'une base de données, le SNOSON, destinée à établir l'accidentologie liée aux loisirs nautiques, mais sans articulation avec les informations de gestion de la SNSM.*

*En France, 11 millions de personnes pratiquent les loisirs nautiques – par exemple, le paddle, le kitesurf ou le kayak de mer. L'accidentologie dans la bande des 300 mètres, qui est importante, concerne essentiellement ces pratiques. Mais les informations publiées par la SNSM ne permettent pas de distinguer les interventions à distance et celles réalisées dans une zone limitrophe. Pourtant, quand on s'interroge sur la contribution que les 600 000 plaisanciers pourraient apporter au financement de la SNSM, il importe de connaître leur poids relatif dans l'accidentologie.*

*J'ajoute que, sur 600 000 à 650 000 propriétaires d'un bateau, 90 % possèdent un bateau de moins de sept mètres. Le discours qui fait de la plaisance un loisir de riches est donc profondément ignorant. C'est un loisir partagé par des personnes de toutes origines – en province, on le sait. Les yachts qui mouillent dans les eaux de la Méditerranée ne représentent pas la plaisance telle que vous la connaissez. Seulement 70 000 plaisanciers, soumis au DAFN, possèdent un bateau de plus de sept mètres ou dont la puissance est supérieure à vingt-deux chevaux.*

*S'agissant de l'éventualité de créer une taxe ou de développer l'assurance, il est intéressant de distinguer les quatre missions opérationnelles de la SNSM.*

*La première est celle des nageurs-sauveteurs, qui interviennent en bord de plage. Elle mobilise pratiquement 4 000 bénévoles, et les collectivités territoriales y contribuent souvent lourdement.*

*La deuxième mission est plus difficile à cerner, car la SNSM ne la distingue pas des autres : il s'agit de l'assistance aux biens – le sauvetage d'un bateau en péril, par opposition au sauvetage d'une personne ou d'un groupe de personnes en danger. C'est, à mon sens, la mission qui mobilise la plus grande partie des moyens en mer de la SNSM. Cette mission d'assistance devrait être supportée par les plaisanciers qui mettent en danger leur bien. Or les tarifs de la SNSM sont souvent très faibles et le recouvrement de son dû par la SNSM, aléatoire. Il importe pourtant, pour responsabiliser les plaisanciers, qu'ils supportent le coût de telles interventions.*

*Faut-il faire payer les plaisanciers ou faut-il instaurer une obligation d'assurance ? Je suis d'avis d'inciter les plaisanciers à souscrire une assurance assistance et à pénaliser ceux qui ne sont pas couverts en cas d'intervention, à l'image de ce qui se fait en montagne. C'est une forme de responsabilisation naturelle.*

*Vient ensuite la mission d'assistance aux personnes, c'est-à-dire le sauvetage de vies en danger. Il s'agit d'une mission de service public qui relève de la solidarité nationale.*

*La quatrième mission de la SNSM ressortit aux services de proximité. Elle n'est pas financée à proprement parler. Il s'agit notamment du transport sanitaire des îliens. C'est un vrai sujet. Les bénévoles de la SNSM rechignent à remplir de la paperasse et à renvoyer les feuilles de remboursement à la caisse primaire d'assurance maladie... La question de la dispersion de cendres en mer n'est pas négligeable non plus en termes de recettes.*

*Il serait intéressant de savoir comment sont financées ces missions, indépendamment des dépenses d'investissement de la SNSM. Cela revient à s'interroger sur sa structure de financement, laquelle repose sur des subventions annuelles, sur des aides des collectivités et sur la générosité publique. Or, pour l'ancien fonctionnaire de Bercy que je suis, des dépenses d'investissement sont financées à travers autorisations d'engagement et crédits de paiement. Il s'agit en effet de gérer un programme de modernisation. Mener une telle réflexion permettrait également de suivre les marchés de fourniture de navires que j'ai évoqués.*

*Je suis favorable à la collecte de dons. Je pense que l'on peut faire beaucoup mieux qu'aujourd'hui. Toutefois, un certain nombre de bénévoles sont réticents à participer à toutes sortes de manifestations. Les ports sont pourtant prêts à accompagner, à aider et à soutenir ce genre d'opérations. C'est aux équipes dirigeantes de faire passer le message, comme je l'ai fait à la Croix-Rouge française, pour passer outre ce frein culturel : il ne s'agit pas de pratiquer la mendicité, mais d'assurer une partie du financement des missions de la SNSM.*

*Revenir sur le protocole envisagé me semble également une bonne démarche. Il est nécessaire d'allouer aux différentes missions de la SNSM les recettes correspondant à un réel équilibre d'exploitation et de revoir la structuration financière.*

*Comme vous l'aurez compris, je ne montre que peu d'enthousiasme à l'idée d'instaurer une nouvelle taxe sur les plaisanciers, laquelle serait non seulement injuste, car payée par les seuls 12 % de plaisanciers s'acquittant du DAFN, mais aussi susceptible de provoquer une fuite de la générosité. Je suis convaincu que l'impôt tue le don.*

**Mme Maryvonne Blondin.** – Comme vous l'avez souligné, la coordination entre le siège et le terrain est pleine de mystères. Tout semble partir des stations vers le siège, mais que se passe-t-il ensuite ? Tout cela reste très nébuleux.

Les décisions du président redescendent vers les territoires de manière brutale. Je pense, par exemple, au départ du canot de l'île de Sein à la suite du drame de juin dernier. Nous assurons la continuité territoriale avec nos îles habitées, mais ce n'est pas suffisant pour les urgences. La façon dont M. de La Gorce prend ses décisions, sans en discuter avec les intéressés, m'inquiète beaucoup. Nous avons appris le départ de ce canot par voie de presse, ce qui est assez lamentable.

Je m'inquiète également du financement, sur lequel nous avons été systématiquement interrogés lors de nos visites de stations.

Après avoir porté assistance aux biens ou aux personnes, les bénévoles ont besoin de décompresser. C'est aussi la raison pour laquelle ils ont du mal à remplir des papiers. S'y ajoute le refus de la sécurité sociale de payer le juste prix pour leurs trajets... Je peux comprendre leur découragement.

À l'issue du prochain Conseil de la mer, un nouveau président du conseil d'administration de la SNSM sera élu. Je ne manquerai pas de lui demander de clarifier les choses.

Quel est le périmètre précis de votre fédération ? S'étend-il des plus grands navires de croisière aux plus petits navires de plaisance ?

Vous n'avez pas évoqué la question du statut des bénévoles de la SNSM. Ces derniers ne veulent pas du statut de volontaire. Qu'en pensez-vous ?

**M. Yannick Vaugrenard.** – Vous nous avez dit que la SNSM était surfinancée et que sa trésorerie était abondante, ce qui pose un problème majeur. Il semble nécessaire de mener un audit financier et un audit de gestion.

Quelles que soient les préconisations que notre mission pourra émettre, il me semble essentiel de souligner l'état d'esprit des bénévoles que nous avons rencontrés. Il ne faut pas casser cet outil. On trouve rarement une approche aussi humaine, a fortiori de nos jours. Il y a l'humain, les finances et la manière dont les choses sont gérées. C'est sur ce dernier aspect – qui souffre, me semble-t-il, d'un excès de verticalité – qu'il faut agir. Lors de notre déplacement à Calais, par exemple, les bénévoles nous ont expliqué qu'ils percevaient des différences d'appréciation entre la présidence et la direction...

L'instauration d'une obligation d'assurance des plaisanciers me semble une évidence. Vous avez établi une différence judicieuse entre assistance et sauvetage. Au-delà d'un certain seuil de responsabilité, on doit payer quelque chose, même si l'on est assuré. Cette logique, que l'on rencontre dans d'autres domaines, devrait aussi s'appliquer à la plaisance. Cela permettrait de disposer d'un volant financier intéressant.

Vous avez dit que le bateau des Sables-d'Olonne n'avait pas été correctement inspecté. Il me semble que certains amateurs bénévoles sont très professionnels et que certains professionnels frisent l'amateurisme. Quel est votre sentiment sur cette question ?

Par ailleurs, si l'on demandait une cinquantaine d'euros aux candidats, lors du passage du permis bateau, pour financer les actions de la SNSM, je pense que chacun apporterait son obole sans difficulté.

**M. Jean-François Rapin.** – J'aimerais revenir sur la différenciation entre assistance et sauvetage, notamment sur la part médicalisée de l'assistance et sur le transport sanitaire. J'espère que nous arriverons à formuler des préconisations sur ce dernier sujet, en particulier vis-à-vis de la sécurité sociale.

Nous comprenons les difficultés que rencontrent les bénévoles quant au recouvrement de ces créances. Ils ne peuvent s'acharner et perdre du temps à ce titre. Selon moi, il s'agit de finances publiques. Ne peut-on mettre en place des conventions avec Bercy ? Il me semble que la SNSM assure une mission de service public. Ce serait alors à l'administration, dont la force de frappe est autrement plus puissante, d'effectuer ces recouvrements.

Quand on utilise le numéro d'urgence de la SNSM, c'est qu'on se trouve déjà dans une situation d'urgence. De nombreux accidents, de nombreuses interventions sont aussi dus au manque de pratique de l'activité nautique ou au mauvais usage des équipements. L'industrie nautique travaille-t-elle sur cette question ? Quand ils vendent un bateau, les membres de votre fédération s'assurent-ils que son usager sera en capacité d'en maîtriser tous les aspects techniques ? Existe-t-il une formation préalable du futur pilote ? Cela permettrait également d'assurer une traçabilité de la qualité des pilotes en mer et donc de diminuer le nombre d'accidents.

**M. Yves Lyon-Caen.** – La législation européenne limite la notion de plaisance aux navires de vingt-quatre mètres. Au-delà, il s'agit de « grande plaisance » ou d'exploitation commerciale.

L'industrie nautique se divise en quatre blocs : un bloc industriel constitué de constructeurs, d'équipementiers, de motoristes qui fabriquent des navires allant jusqu'à vingt-quatre mètres ; un bloc dit du négoce et de la maintenance, constitué d'entreprises concessionnaires ou de distributeurs ; un troisième bloc lié aux services sous diverses formes – experts, sociétés de services... ; enfin, un dernier bloc regroupant la location maritime ou fluviale.

La question du statut des bénévoles est fondamentale pour la sécurité des personnes qui assurent les interventions. La SNSM se construit sur ses bénévoles. Son futur président devra s'attaquer à cette question. La reconnaissance de leur rôle doit être explicite et claire. Pour avoir mené un travail similaire, je sais combien cela peut être difficile. La question du degré de soumission à l'autorité, de responsabilité et de protection est complexe.

Je suis davantage enclin à inciter à la mise en place d'une forme d'assurance assistance. Beaucoup de plaisanciers en comprendraient tout l'intérêt, ce qui permettrait d'amorcer un processus. Je sais les assureurs traditionnellement très réservés sur les obligations d'assurance. Ils citent régulièrement le secteur automobile en exemple : beaucoup de conducteurs ou de chauffeurs ne sont pas assurés, ce qui impose la constitution d'un fonds pour couvrir les dommages qu'ils peuvent causer.

*En revanche, je suis extrêmement préoccupé par la nécessité de tarifier l'intervention de la SNSM à un prix correct et d'assurer le recouvrement des sommes. Je vous laisse vous pencher sur l'intervention de la Direction générale des finances publiques – je ne suis pas sûr que l'idée de devoir recouvrer ces créances suscite son enthousiasme... Si vous deviez mener une réflexion sur la gouvernance et l'organisation de la SNSM, vous seriez probablement amenés à vous demander s'il revient aux stations, et donc aux bénévoles, de faire ce travail. Il s'agit d'un travail professionnel, d'un travail d'administration, et non d'un travail de bénévole. Par ailleurs, les présidents et trésoriers des stations n'ont aucune formation ni aucun moyen. Pourquoi leur demander de faire des choses auxquelles ils ne sont pas préparés ? La SNSM pourrait très bien mettre en place un service de recouvrement. Une fois l'intervention effectuée, la station demanderait au plaisancier de payer. En cas de non-paiement, elle transmettrait simplement le dossier au service de recouvrement.*

*En évoquant la prévention, l'information et l'éducation des plaisanciers, vous touchez à un point central. Nous avons mis en place des modules de formation pour les bénévoles. Il s'agit de supports interactifs accessibles par toute voie numérique pour se former aux bons gestes du plaisancier. L'utilisateur peut alors évaluer lui-même son niveau.*

*Je parle peu du permis bateau, car c'est un sujet qui fâche les écoles... Je ne peux toutefois pas vous cacher que ce permis me semble aujourd'hui décalé par rapport aux enjeux de la pratique plaisancière. Cette question concerne les affaires maritimes. Voilà déjà fort longtemps, le permis a été simplifié et réorienté. Son passage pourrait se faire dans des conditions autrement plus efficaces : les moyens modernes dont nous disposons permettraient de placer les plaisanciers dans des situations réelles et de les faire réagir, à partir de supports visuels, pour leur inculquer les règles de sécurité et les mesures de précaution.*

*Après le drame des Sables-d'Olonne, un autre drame a eu lieu à Agon-Coutainville : un bateau s'est retourné, causant la mort de trois enfants. Or ce bateau très ancien, passé de main en main à travers le marché de l'occasion, avait été modifié et transformé. La question se pose de l'instauration d'un audit de sécurité au moment des mutations.*

*Le fabricant d'un bateau neuf est responsable des conditions de navigabilité, de sécurité, de stabilité, d'insubmersibilité éventuelle... Quand il s'agit d'un bateau récent, vieux de cinq ou sept ans, on peut encore s'appuyer sur une certaine traçabilité. Mais ensuite, c'est fini. Certains propriétaires vont modifier leur bateau, entraînant ainsi une perte de stabilité et de sécurité. Aujourd'hui, on se trouve face à un vide en cas de mutation. Une réflexion sur l'accidentologie plaisancière gagnerait à poser la question explicite non pas d'un contrôle, mais d'un audit technique reposant sur quatre critères : sécurité, stabilité, qualité des éléments de propulsion et risques de structure.*

*Un tel audit pourrait être requis en cas de cession d'un bateau, notamment sur le site Le Bon Coin, qui représente 80 % des ventes de navires. Aujourd'hui, l'intermédiaire n'existe pas. La délivrance de ce document pourrait rassurer l'acquéreur, lequel aurait alors l'assurance que son bateau est conforme en termes de sécurité sur une dizaine de points essentiels.*

**Audition de MM. Serge Pallares, président,  
et Gilbert Le Corre, délégué général  
de la Fédération française des ports de plaisance**  
(Mardi 17 septembre 2019)

*Mme Corinne Féret, présidente.* – Mes chers collègues, nous poursuivons notre réunion avec l'audition de MM. Serge Pallares et Gilbert Le Corre, respectivement président et délégué général de la Fédération française des ports de plaisance.

Les ports de plaisance sont nécessairement au cœur du sauvetage en mer, d'abord en cas d'alerte, mais aussi parce qu'ils peuvent développer des actions de prévention. Nous nous interrogeons sur la possibilité pour eux d'en faire plus, qu'il s'agisse de moyens financiers ou de moyens de police en faveur du sauvetage en mer.

Durant l'été, nous avons effectué de nombreux déplacements sur le terrain pour rencontrer non seulement les bénévoles de la SNSM, mais aussi les services de l'État concernés.

En mai 2016, vous aviez été auditionnés, dans le cadre d'une précédente mission, sur la pérennisation du modèle de la Société nationale de sauvetage en mer. Vous pourrez nous dire si votre opinion a changé depuis, au regard de l'évolution, par exemple, des pratiques des plaisanciers.

Je vous propose de nous rappeler, dans un premier temps, le nombre et la diversité, en termes de taille et de statut, des ports de plaisance que vous représentez. Il en existe de nombreux sur les côtes de métropole, mais aussi sur celles des territoires d'outre-mer.

*M. Serge Pallares, président de la Fédération des ports de plaisance.* – Notre fédération regroupe plus de 300 ports, représentant plus de 25 000 emplois directs induits sur l'ensemble de la filière. Aujourd'hui, près de 4 millions de plaisanciers pratiquent toutes sortes d'activités nautiques. Tout cela représente un chiffre d'affaires de 1,5 milliard d'euros. Nous participons pleinement à l'économie et au redressement de notre pays. Nous réalisons chaque année 150 millions d'euros d'investissements sur l'ensemble des façades maritimes de métropole, de Corse et des départements d'outre-mer.

Nos résultats sont stables par rapport à l'année dernière. Il s'agit de nouveau d'un excellent exercice. Nous comptons développer encore davantage nos activités de services.

La SNSM participe-t-elle aux efforts de développement du littoral et de notre secteur géographique ? La réponse est assurément positive. Elle est de plus en plus présente et nécessaire au développement de notre activité. Son intervention est aujourd'hui complémentaire de nos offres de services et de nos offres commerciales.

Un port accueillant un navire de la SNSM avec son équipage apporte une sécurité aux plaisanciers et aux gestionnaires que nous sommes. Nous menons, depuis 2015-2016, des actions d'accompagnement de la SNSM beaucoup plus importantes qu'auparavant.

*Tout d'abord, les ports publics ou privés accueillent bénévolement la SNSM et lui offrent les services de grutage, de levage et de carénage des navires.*

*En outre, après un long travail, nous avons réussi à convaincre les gestionnaires de port d'accompagner la recherche de dons : un bulletin d'adhésion à la SNSM accompagne aujourd'hui les appels à renouvellement de contrats. Le port de Saint-Cyprien, par exemple, compte 2 400 anneaux et nous y obtenons 800 dons en retour. Il me semblerait, certes, normal que tous les plaisanciers participent, mais cela est entré dans les mentalités des gestionnaires de ports, publics comme privés.*

*La semaine dernière, le conseil d'administration de la fédération a voté à l'unanimité, outre-mer compris, une résolution visant à accompagner plus fortement cet effort en menant une réflexion avancée avec la gouvernance de la SNSM afin de trouver des solutions mieux adaptées encore à la réalité. Nous avons donc adressé un courrier au président de la SNSM, qui sera lu demain, à l'occasion de l'assemblée générale de la société.*

*Ces pratiques ont été intégrées dans le fonctionnement normal des ports et au-delà : j'ai ainsi demandé aux stations SNSM d'Occitanie d'aller, selon leurs possibilités, à la rencontre des écoles pour diffuser les règles et les codes essentiels à la pratique de la mer et pour rappeler aux jeunes que des gens se mettent bénévolement à la disposition de tout le monde.*

*Auparavant, la SNSM devait demander à intervenir ainsi, aujourd'hui ce sont les enseignants eux-mêmes qui la sollicitent. Les faits malheureux survenus aux Sables-d'Olonne ont provoqué une prise de conscience du rôle de ses agents.*

*Certains souhaitent que la SNSM devienne une institution de professionnels. À mon sens, c'est méconnaître cet organisme : les sauveteurs français sont des bénévoles professionnels, l'importance de leur implication et l'excellence de leurs pratiques le démontrent. Cette évolution serait, selon moi, une erreur, d'autant que nous n'avons pas la capacité financière de la mettre en œuvre : il n'en coûterait, en effet, pas 10 millions d'euros, mais dix fois plus. Je connais les sauveteurs, parce que je préside une station de la SNSM comprenant quarante-cinq bénévoles qui se battent pour faire partie des huit membres d'équipage qui prennent place sur le canot en opération.*

**M. Jean-François Rapin.** – *Merci de cette présentation qui illustre bien la relation directe entre la SNSM et les ports de plaisance. Nous savons maintenant ce que les ports pensent de la SNSM.*

*Tout d'abord, comment analysez-vous les relations directes entre les ports et la SNSM en termes de moyens tels que places de parking, stationnement du bateau, mise à disposition d'un anneau ? Avez-vous la possibilité de recenser ces éléments pour dresser un état des lieux ?*

*S'agissant ensuite du financement, nous devons envisager toutes les hypothèses, même si elles fâchent. Une piste qui doit être explorée est la mise en place d'une contribution au titre du paiement de l'anneau pour financer la SNSM. Le modèle économique des ports serait-il, selon vous, contrarié par un dispositif de ce type ?*

*Enfin, avez-vous le sentiment que les incidents et accidents récents ont emporté des conséquences sur la pratique de la plaisance ? Les plaisanciers ont-ils la mémoire courte et continuent-ils à naviguer de la même façon ou en sont-ils marqués ?*

Par ailleurs, je viens de recevoir un message m'informant que l'on a sauvé un couple de 82 et 88 ans qui se promenait à pied dans l'estuaire de la Canche, près du Touquet, et qui s'était envasé. Le sauvetage en mer concerne également les piétons !

**M. Serge Pallares.** – En matière de moyens, la SNSM est l'institution la mieux traitée et la plus aidée par les ports. Ses stations bénéficient du parking gratuit des navires et d'emplacements mis à disposition.

**M. Jean-François Rapin.** – Cela fait-il l'objet d'une convention ?

**M. Serge Pallares.** – Des conventions sont signées localement. Chaque port étant une entité juridique privée ou publique, cela relève du conseil d'administration ou du conseil municipal, selon les statuts, il n'y a donc pas de charte globale de la fédération sur ce sujet. Nous n'avons connaissance d'aucune difficulté, ces pratiques font l'unanimité et chaque fois qu'une convention locale est proposée, elle est acceptée. Nous n'envisageons pas de conventionner au niveau fédéral, car il n'est pas dans notre culture d'imposer cela aux ports en l'absence de problèmes.

**M. Gilbert Le Corre, délégué général de la Fédération française des ports de plaisance.** – Toutefois, il est utile de rappeler que certaines délégations de service public ou certaines concessions incluent un droit spécial accordé à la SNSM.

**M. Serge Pallares.** – Il en va de même s'agissant du parking. Les schémas directeurs de ports comprennent des places réservées à la SNSM. D'ailleurs, 30 % des effectifs de la SNSM sont des agents des ports, qui, lorsqu'ils sont de permanence, sont libérés à l'appel du centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage, le Cross, pour partir en sauvetage.

Aucun problème majeur n'est remonté à la fédération dans ce domaine : la SNSM est une artère du corps qu'est le port et participe à son fonctionnement. Tout ce qui peut améliorer le quotidien du sauvetage est donc mis en œuvre, de manière courante.

**M. Jean-François Rapin.** – Avez-vous connaissance de ports qui vont plus loin, par exemple en mettant des locaux à disposition ?

**M. Serge Pallares.** – La plupart des ports offrent des locaux pour permettre aux équipages de se changer ou de se réunir, en plus du parking, de l'emplacement pour la vedette et des services portuaires, dans le cadre d'un partenariat quotidien qui ne pose aucun problème.

La question du financement comprend deux volets.

Tout d'abord, lorsqu'une station de la SNSM doit rénover sa vedette, par exemple, elle reçoit l'aide de plusieurs entités, parmi lesquelles la collectivité d'accueil, le département ou la région, et elle met elle-même en place un pot commun. Cela se fait naturellement.

S'agissant de la mise en place d'une contribution attachée au prix de l'anneau, le président de la fédération trouverait cela normal, mais il faudra accompagner cette mesure, car elle ne passera pas comme une lettre à la poste !

**M. Jean-François Rapin.** – Aucun moyen supplémentaire ne sera aisé à mettre en œuvre.

**M. Serge Pallares.** – Certes, mais il sera plus facile d'imposer cela si tout le système de financement est revu. Je peux faire passer le message que le prix d'une vie est élevé et qu'il faut payer, mais si les ports et les plaisanciers sont les seuls concernés, cela sera difficile.

L'ensemble des usagers de la mer, à pied, en bateau, en paddle, en kitesurf, etc. devraient également être mis à contribution. Nous en avons parlé en conseil d'administration, et cette idée a fait l'unanimité. Cela s'impose comme la condition de la réussite de cette évolution. Si vous vous contentez d'augmenter le prix de l'anneau de 10 % à 15 % pour la SNSM, cela risque de mal se terminer.

En outre, il reste la question des assureurs. Il est anormal que, aujourd'hui, des navires ne soient pas assurés pour le remorquage parce que ce n'est pas obligatoire.

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Je souhaitais précisément vous poser cette question : pensez-vous qu'il faille rendre l'assurance obligatoire ?

**M. Serge Pallares.** – Je le souhaite, en effet, et je suis intransigeant à ce sujet.

Sans parler de taxe, car c'est un mot qui fâche, je suis donc favorable à une contribution attachée au prix de l'anneau, si, en parallèle, tous les usagers de la mer y sont également assujettis.

S'agissant de l'impact des accidents et de la prévention, nous menons des actions : nous organisons chaque année des journées de sécurité avec la SNSM, que nous illustrons par des percussions de radeaux de survie, ainsi que des démonstrations, sur les pontons, du matériel indispensable pour partir.

**M. Jean-François Rapin.** – Évoquez-vous le 196 ? Le préfet nous a indiqué que ce numéro était méconnu des plaisanciers.

**M. Serge Pallares.** – Le faire connaître relève pourtant de ses fonctions ! Le Cross ne cesse de publier des messages d'alerte à ce sujet, mais il n'est pire sourd que celui qui ne veut pas entendre.

La sensibilisation des plaisanciers a été importante après le drame des Sables-d'Olonne. Ainsi, cinq candidats sauveteurs se sont présentés spontanément dans la station que je préside. Beaucoup de plaisanciers prennent maintenant l'avis de la SNSM, par exemple sur leur matériel de sécurité et leurs fusées, avant de partir. Cet accompagnement est intéressant, et illustre le fait que la SNSM est un partenaire important pour la pérennité de notre activité professionnelle.

**M. Yannick Vaugrenard.** – Je vous remercie de votre réponse sur l'assurance obligatoire ; j'y suis également favorable, nous devons y réfléchir.

Les usages et les usagers de la mer changent beaucoup d'année en année. Êtes-vous favorable à une participation en faveur de la SNSM liée à l'achat de n'importe quel matériel susceptible d'aller sur l'eau ?

En outre, faut-il, selon vous, modifier les règlements, pour les ajuster à l'augmentation du nombre d'usagers et à l'émergence de pratiques nouvelles et différentes ?

**M. Serge Pallares.** – Un média m’a récemment demandé de me prononcer sur l’ajout d’une contribution à l’achat de tout engin nautique. J’ai répondu que j’y étais favorable ; aujourd’hui, lorsque l’on achète un pneu de voiture, le coût de son élimination est inclus dans le prix.

Une telle contribution ne serait, en outre, pas indécente : elle pourrait conduire, par exemple, à ajouter 100 euros pour la SNSM au prix d’un bateau à 200 000 euros, 30 euros au prix d’une planche à voile à 4 000 euros ou au prix du matériel de plongée, qui est parfois élevé.

Cette réponse m’a valu les foudres de certains constructeurs, qui ont considéré que j’étais allé trop loin. Pourtant, les interventions de la SNSM, au-delà des piétons, concernent surtout des gens qui utilisent des engins nautiques disponibles sur le marché ! Sur de telles sommes, ces participations minimales ne me choqueraient pas et elles ont leur place, à mon sens, dans la réflexion que nous devons mener.

De même, la problématique du permis pourrait évoluer. Aucun permis n’est, par exemple, nécessaire pour naviguer sur un voilier de douze ou de quinze mètres. Cela peut poser problème.

La semaine dernière, j’ai ainsi été averti par le Cross à deux heures du matin, en tant que président de la station, que deux navires de six mètres, qui étaient sortis pêcher le calamar à deux miles de la côte, comme ils en ont le droit, n’ont pas pu rentrer parce que les écrans utilisés par les pêcheurs pour repérer les calamars avaient vidé les batteries. Il faisait beau, la mer était calme et la lune pleine, tout s’est donc bien terminé, mais si le même incident s’était produit un jour de vent d’est, de brouillard et de mer déchaînée, il aurait fait quatre morts. Leur équipement était démesuré par rapport à leurs navires. Il faudrait donc mieux encadrer l’accès aux navires de toute taille.

Aujourd’hui, on passe le permis bateau en deux ou trois jours, même s’il n’y a pas de vent, il suffit de récupérer une bouée à la mer. Améliorer la sécurité, cela exige de mieux connaître son bateau. Dans ce domaine, le bon sens doit prédominer.

**M. Jean-François Rapin.** – Ces incidents qui offrent des exemples de bêtise sont-ils recensés et publiés ?

**M. Serge Pallares.** – Les rapports d’intervention sont envoyés à Paris par courriel. Les accidents et incidents de mer sont donc connus.

**M. Jean-François Rapin.** – Sont-ils toutefois diffusés auprès des plaisanciers eux-mêmes ? Cela pourrait leur mettre la puce à l’oreille ! L’exemple de quelqu’un qui s’équipe d’un sonar trop puissant pour son bateau peut ainsi être éclairant.

**M. Serge Pallares.** – Le problème, c’est l’avidité : ces gens voulaient tout simplement prendre plus de poisson. Il revient aux affaires maritimes et à la SNSM d’apporter connaissance et encadrement à ce sujet.

Je suis présent dans les ports depuis quarante ans, j’ai connu les abris qui accueillaient un poste de douane, un poste de la police de l’air et des frontières, un poste du crédit maritime, un poste des affaires maritimes et un poste de la gendarmerie maritime. Ces cinq services ont disparu, alors qu’ils apportaient expérience, vécu et encadrement.

**M. Jean-François Rapin.** – *Le bon sens et l'expérience ne sont donc plus présents.*

**M. Serge Pallares.** – *Heureusement, certains ports disposent encore de brigades de gendarmerie et ont la possibilité de faire de la formation et de la prévention. Dans les autres, c'est plus difficile. La SNSM pourrait jouer un rôle plus important dans ce domaine, de manière plus formalisée.*

**Mme Corinne Féret, présidente.** – *Je vous remercie, messieurs, des éclairages que vous avez bien voulu nous apporter.*

**Audition de M. Thierry Coquil,  
directeur des affaires maritimes,  
commissaire délégué aux transports maritimes  
et délégué à la mer et au littoral**  
(Mercredi 2 octobre 2019)

*Mme Corinne Féret, présidente.* – Mes chers collègues, nous recevons aujourd'hui M. Thierry Coquil, directeur des affaires maritimes, que je remercie de sa présence. Comme vous le savez, monsieur le directeur, la ministre en charge, Mme Elizabeth Borne, n'a pas voulu s'exprimer devant notre mission tant que des discussions avec la Société nationale de sauvetage en mer, la SNSM, sont en cours. Elle nous a autorisés cependant à répondre à nos questions.

La mission d'information a été constituée par le Sénat à la suite du drame des Sables-d'Olonne. Au cours de nos nombreux déplacements cet été, aussi bien en métropole qu'en outre-mer, nous avons été à la rencontre des sauveteurs en mer. Nous avons mesuré leur dévouement et recueilli leurs inquiétudes et doléances.

Compte tenu du temps dont nous disposons pour cette audition, qui devra impérativement se terminer à quinze heures, et compte tenu des éléments d'information que nous avons déjà recueillis, je propose que nous fassions l'économie d'une présentation liminaire et que nous passions directement aux questions.

Je vais donc passer la parole à notre rapporteur, puis à nos collègues. Vous pourrez également, monsieur le directeur, intervenir sur des points complémentaires que vous jugeriez utiles. Je précise enfin que cette audition est enregistrée et qu'elle sera disponible sur le site internet du Sénat.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Cette mission fait suite au drame des Sables-d'Olonne. Quel est le calendrier des réflexions en cours sur le sauvetage en mer ? Une table ronde est prévue prochainement. Quel est son objet ? Qui y participe ? Des pistes sont-elles déjà évoquées dans le cadre du comité interministériel de la mer, le Cimer ?

Quelles mesures en faveur du sauvetage en mer figurent-elles dans le projet de loi de finances pour 2020 ? Quelle sera en 2020 l'évolution des ressources affectées à la SNSM – droit annuel de francisation et de navigation (DAFN), taxe éolienne, fiscalité sur les casinos installés à bord des navires ? Que représente la contribution de l'État au budget de la SNSM ? Les engagements pris en 2015 sont-ils tenus ?

Quelles leçons tirez-vous du drame des Sables-d'Olonne concernant la protection des bénévoles et leur statut ?

S'agissant de la formation des bénévoles, quelles mesures votre ministère peut-il soutenir pour alléger son coût pour les stations SNSM, favoriser la décentralisation des lieux de formation, permettre aux employeurs des bénévoles de l'intégrer dans les parcours de formation, prendre en compte l'engagement des sauveteurs en mer pour leur accorder des avantages en matière de retraite, de validation des acquis ?

*Que pensez-vous de la décision de la Cour de justice européenne du 21 février 2018 estimant que la directive de 2003 sur le temps de travail s'applique aux sapeurs-pompiers volontaires ? Cette jurisprudence pourrait-elle s'appliquer aux bénévoles ? Ce sujet est-il suivi par votre direction ?*

*Quelle est l'implication du ministère dans la répartition des moyens entre les stations SNSM, le choix des équipements ? Qu'en est-il des moyens de faciliter les dons et du mécénat ?*

*Disposez-vous enfin d'éléments de comparaison européenne et étrangère sur l'organisation du sauvetage en mer ?*

*M. Thierry Coquil, directeur des affaires maritimes, commissaire délégué aux transports maritimes et délégué à la mer et au littoral. – La table ronde annoncée avant l'été devrait avoir lieu début novembre. Ses modalités sont en cours de préparation, mais elle devrait réunir toutes les entités bienveillantes intéressées à la continuation de la SNSM dans son modèle et ses capacités actuelles. Il nous semble en effet difficile d'intervenir sans avoir une vision partagée sur son devenir, le bénévolat, son financement.*

*Le Président de la République s'est engagé à consolider ce modèle très spécifique qui repose sur trois piliers indissociables : une association indépendante, le don, le bénévolat. Cet équilibre est fragile, mais la tentation actuelle d'aller vers une étatisation ne nous semble pas souhaitable. Les bénévoles eux-mêmes n'y sont pas favorables.*

*L'État français n'a pas de responsabilité dans le sauvetage en mer. Il a une obligation internationale de coordination du sauvetage en mer sur 25 millions de kilomètres carrés, mais non d'intervention, même s'il y est incité. La zone couverte par la SNSM est très étroite, bien qu'elle concentre 50 % des interventions. Les interventions longues sont majoritairement opérées par des moyens lourds. En termes de coût, la majorité des interventions repose donc sur des moyens privés ou sur l'État.*

*La SNSM ne répond pas à un service public, elle sert l'intérêt général. Nous sommes en train d'étudier très précisément ces notions d'un point de vue juridique. Nous restons donc prudents en la matière.*

*Le sauvetage en mer, historiquement, s'est organisé sur la base de la solidarité des gens de mer. C'est ce que prévoient les textes internationaux : un navire est dérouté pour porter secours à un autre navire en difficulté à proximité.*

*Selon nous, le débat n'est pas uniquement d'ordre financier. Pour y répondre, nous devons d'abord avoir une vision partagée de ce que peut et doit devenir la SNSM. Or cette vision a changé avant et après l'été. Il faut donc parvenir à définir une trajectoire et éviter de la contester au coup par coup, avec une mise en cause de plus en plus directe de la responsabilité de l'État.*

*Nous partageons de nombreux éléments du modèle sur la nécessaire professionnalisation, en vue d'augmenter la sécurité des bénévoles comme de l'ensemble des intervenants de la structure.*

*La prise de responsabilité n'est pas la même qu'il y a 20 ou 30 ans, les profils des sauveteurs non plus. La SNSM doit continuer à renforcer ses capacités de formation, de maîtrise technique des navires et de collecte, ce qui nécessite sans doute une certaine forme de professionnalisation. Où place-t-on le curseur ? Il y a un débat, y compris au sein de l'association, sur la question de savoir qui doit être rémunéré. L'impact n'est pas négligeable en termes de coût, mais aussi de respect des équilibres.*

*Se pose aussi la question des investissements, qui ont tendance à croître. Quel navire est nécessaire, à quel endroit et avec quel équipage ? Il faut en discuter. Un ancien canot tout temps ne peut-il pas, ici ou là, être remplacé par un équipement plus petit, mais de capacité et de performance comparables ?*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *Qui doit participer à ce débat ?*

**M. Thierry Coquil.** – *La SNSM est une association indépendante. Si l'État commence à gérer, il finira par être responsable et la SNSM deviendra un opérateur de l'État, comme c'est le cas en Espagne, par exemple.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *À l'inverse, si l'État ne formule pas de préconisations, ne sera-t-il pas tenu pour responsable en cas d'inadéquation des moyens ?*

**M. Thierry Coquil.** – *L'État peut donner son avis mais, ensuite, c'est à l'association, me semble-t-il, d'assumer la responsabilité de l'adaptation des moyens aux nécessités locales.*

*Nous ne sommes pas dans une logique d'optimisation au sens où le ferait un établissement de l'État. La SNSM est d'abord une somme d'initiatives locales. À notre sens, il ne faut pas transformer ce réseau en un établissement national qui perdrait sa proximité avec les territoires.*

*Cette évolution serait sans doute de nature à casser la dynamique du bénévolat, dont le maintien et le renouvellement restent l'enjeu majeur à moyen et long terme.*

*Il faut arriver à rendre le bénévolat attractif, nous en sommes conscients, et à protéger les personnes qui s'engagent avec force dans une telle mission.*

*Sur la question de la protection, nous sommes malheureusement en train d'expérimenter avec la gestion du dossier dramatique des Sables-d'Olonne. Nous nous rendons compte que le droit existant permet déjà de répondre à ces situations. L'indemnisation au titre de la condition de collaborateur occasionnel du service public existe et peut être mise en place à travers des protocoles transactionnels. Il est encore trop tôt pour procéder à un retour d'expérience, mais ce n'est pas forcément moins intéressant que d'autres statuts. Modifier le droit ne permettrait donc pas nécessairement d'assurer une meilleure protection.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *Vous avez rappelé qu'il ne s'agissait pas d'une mission de service public mais, pour une éventuelle indemnisation, on fait appel à la notion de collaborateur occasionnel du service public. N'est-ce pas contradictoire ?*

**M. Thierry Coquil.** – *Je partage votre étonnement, et c'est pourquoi nous avons demandé à un avocat spécialisé sur ces questions de nous assister.*

*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.*

*Si j'estime dangereux de coller le timbre de « service public » sur la SNSM, c'est aussi parce que, outre sa mission historique de sauvetage pour le compte de l'État, elle exerce une activité rémunérée d'assistance aux biens, mais aussi de sécurisation des plages et de transport sanitaire. Cette variété des missions de la SNSM nous semble d'autant plus justifier son indépendance vis-à-vis de l'État.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *Le transport sanitaire et la surveillance des plages, ce ne sont pas des missions de l'État ?*

**M. Thierry Coquil.** – *Vous avez raison, mais ce ne sont pas les mêmes organisations.*

*Il n'y a pas à proprement parler de risque financier qui nous empêcherait d'abonder de quelques millions d'euros le budget de la SNSM, mais plutôt un problème d'image et un risque de voir la collecte de dons et le bénévolat diminuer si l'association est perçue comme une organisation de l'État.*

*En termes d'efficacité, la SNSM peut se targuer de performances incroyables, ne l'oublions pas. Une organisation de l'État ne ferait pas nécessairement mieux. On risquerait également d'y perdre en termes d'exemplarité, de proximité, de solidarité des gens de mer, et même peut-être de compétence des marins.*

*La perte d'autonomie de la SNSM comporterait également un risque juridique. En effet, lorsqu'une association atteint un certain taux de dépendance vis-à-vis de l'État ou d'une collectivité, elle peut basculer dans la catégorie des « associations transparentes » et être requalifiée en opérateur de l'État. L'argent géré par l'association est alors considéré comme de l'argent public. Nous voulons précisément éviter cela et consolider la SNSM en mobilisant tous les acteurs qui y ont intérêt, l'État, bien entendu, mais aussi les plaisanciers, les collectivités, les assureurs, etc.*

**M. Jean-François Rapin.** – *Finally, monsieur Coquil, vous êtes contraint de nous expliquer que l'État ne peut pas s'engager de façon responsable sur ce dossier, puisqu'il n'en a pas vraiment la responsabilité. Mais vous nous dites aussi que la SNSM doit changer de modèle, tout en respectant le modèle existant...*

*Il me semble que le problème du modèle doit être séparé de celui de l'urgence. Nous avons vécu cet été un événement gravissime, d'autres ont eu lieu dans le passé, d'autres surviendront certainement à l'avenir. La mer est un environnement hostile où le risque zéro n'existe pas.*

*En revanche, au fil de nos déplacements dans les fédérations départementales ou les bases de la SNSM, certains problèmes urgents ont été systématiquement évoqués, notamment la formation et le matériel.*

*On ne peut pas s'occuper du modèle avant de traiter l'urgence, et j'espère que les conclusions de la mission n'iront pas dans ce sens.*

*J'ai bien aimé, monsieur le directeur, votre présentation des trois piliers auxquels il ne faudrait pas toucher sous peine de déstructurer la volonté des marins. Toutefois, nous devons aussi tenir compte des évolutions de la société maritime : il y a moins de pêcheurs qu'avant, moins d'élèves dans les lycées maritimes... Le vivier de bénévoles risque de se tarir et nous devons anticiper ces évolutions pour ne pas avoir dans quinze ans le même problème qu'avec les médecins généralistes aujourd'hui.*

**Mme Annick Billon.** – *Monsieur le directeur, vous ne souhaitez pas mettre à mal le modèle de la SNSM, fondé sur le bénévolat, mais je ne crois pas que ce soit l'intention de notre mission d'information.*

*En revanche, nous constatons que les stations sont très inégalement dotées en fonction du poids des collectivités dans ledit modèle. Ne pas se poser la question du financement du matériel pour les stations SNSM, c'est, encore une fois, permettre à l'État de se désengager en reportant une charge importante sur les collectivités.*

*Les pratiques changent, l'utilisation de la mer également. Nous devons adapter le modèle de la SNSM en conséquence et les collectivités ne me semblent pas en capacité d'assumer seules les investissements nécessaires. Les dons ne seront pas suffisants et l'État doit prendre ses responsabilités en la matière. Cela ne fera pas fuir les bénévoles, qui demandent avant tout la reconnaissance de leur formation, de leur mission et une protection pour eux et leur famille. Ils veulent aussi avoir les moyens d'assumer leur mission de sauvetage dans de bonnes conditions, partout sur notre territoire.*

**M. Yannick Vaugrenard.** – *Votre mission semble être de nous convaincre que l'État ne peut pas participer de manière plus importante.*

*Durant notre mission, toutefois, l'état d'esprit qui s'est dégagé ne visait pas à demander à l'État d'assumer ce que nous avons constaté en fait, c'est-à-dire que le sauvetage en mer est une mission de service public réalisée par des bénévoles. Vous avez dit que la SNSM reposait sur le triptyque association, dons et bénévolat, ce qui ne coûte rien à l'État. Je vous en propose un autre, à partir de ce que j'ai retenu des différentes auditions : humain, finances et justice.*

*L'humain, ce sont les bénévoles, qui ne souhaitent pas cesser de l'être. Personne ne souhaite passer sous la responsabilité de l'État, en revanche, beaucoup attendent que l'État facilite ce bénévolat.*

*L'humain, c'est aussi la formation, par exemple. Ces hommes et ces femmes qui doivent s'absenter de leur travail pour être formés devraient être rémunérés pour cela.*

*De même, la Nation pourrait leur accorder une forme de reconnaissance : lorsque l'on est bénévole de la SNSM durant 10, 20 ou 25 ans, ne pourrait-on pas obtenir des points de retraite ?*

*S'agissant des finances, le rapport de l'Assemblée nationale préconisait que l'État retrouve sa participation initiale de 25 % et que 25 % reviennent aux collectivités territoriales, le reste reposant sur les dons. Comment l'État facilite-t-il ces dons ? Nous avons découvert que les plaisanciers n'étaient pas obligés de s'assurer. Comment rendre cela obligatoire en prévoyant un pourcentage des primes pour la SNSM ? De même, des incitations fiscales ont été mises en place dans d'autres contextes, comment le faire pour la SNSM ?*

*Enfin, sur la justice, n'est-il pas injuste que des bénévoles consacrent à cette cause tant de temps sans bénéficier d'aucun des avantages attribués très légitimement, par exemple, aux sapeurs-pompiers volontaires ? La différence de traitement est abyssale.*

*Des marges énormes de progression existent donc dans la manière dont l'État exerce sa responsabilité globale de facilitateur.*

**M. Michel Vaspert.** – *Je souhaite ajouter un mot en marge du travail de cette mission. J'ai eu l'occasion de m'arrêter en Nouvelle-Calédonie à l'occasion d'une mission menée au nom de la commission du développement durable et j'en ai profité pour me pencher sur la question du sauvetage. J'ai été agréablement surpris : la SNSM est présente, avec un canot vieux de seulement dix-huit mois et des bénévoles qui fonctionnent bien.*

*Je me suis également arrêté en Polynésie française, où la situation est toute autre. Je suis marin et j'ai eu honte des canots de sauvetage que j'ai vu aux Marquises et à Papeete. Les îles sont éparses, éloignées les unes des autres, la SNSM n'est pas présente et la société de sauvetage s'est constituée à partir d'une fédération d'associations.*

*Les maires refusent d'envoyer des dons à une structure nationale sans avoir la garantie qu'ils percevront leur dû, ils donnent donc aux associations locales.*

*J'ai vu l'amiral de la flotte du Pacifique, en charge de la sécurité, et j'ai appris avec surprise qu'il considérait que le sauvetage en mer était à peu près bien assuré en Polynésie. L'équipement des bénévoles est pourtant notoirement insuffisant. Aux Marquises, le canot est basé à Hiva Oa, il doit assurer le sauvetage, mais aussi le transport sanitaire ! C'est bien régalien, cela, monsieur le directeur ! Il y a donc une urgence, maintenant, et pas dans deux ou trois ans.*

**M. Michel Canevet.** – *Je souhaite corroborer les propos de mes collègues : il faut privilégier l'investissement. Même si l'État n'a pas la responsabilité légale du sauvetage en mer, l'opinion publique le tient pour responsable. Un plan pluriannuel est nécessaire et l'État doit apporter sa part afin que les stations ne paient pas trop cher.*

*Jean-François Rapin a évoqué le risque d'une moindre mobilisation des bénévoles. Auparavant, les marins armaient les navires de la SNSM, mais il y en a de moins en moins aujourd'hui. Il faut donc sensibiliser les jeunes aux questions maritimes et le service national universel pourrait offrir l'occasion d'orienter certains d'entre eux vers les métiers de marins-pêcheurs afin de constituer un réservoir pour armer les futurs navires de la SNSM.*

**M. Thierry Coquil.** – *Vous parlez de l'État, mais l'État, c'est nous tous, ce sont des taxes et des impôts. Or le monde maritime paie en général très peu de taxes. Vous demandez d'augmenter les services en mer, mais qui va les payer ? Pourquoi les activités maritimes sont-elles autant défiscalisées ?*

*Le sauvetage maritime n'est pas seulement du ressort de la SNSM, l'État y consacre 200 millions d'euros par an à travers les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage, les CROSS, le balisage, etc. L'État peut faire plus, certes.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – La taxe sur l'assurance payée par le peu de plaisanciers qui sont assurés rapporte 145 millions d'euros et le droit annuel de francisation et de navigation, le DAFN, 55 millions d'euros. Voilà 200 millions d'euros qui ne sont pas affectés à la SNSM !

**M. Thierry Coquil.** – S'agissant du DAFN, il est normal, quand des plaisanciers bénéficient d'espaces en bon état, qu'ils participent au coût de leur entretien ! L'entretien de la mer a un prix et nous connaissons un déséquilibre structurel du financement des services en mer.

Je ne suis pas d'accord sur la notion d'urgence. La SNSM va bien, au moins jusqu'à la fin de 2020, comme l'état de ses finances l'indique : elle dispose aujourd'hui de 12 millions d'euros de trésorerie. Certes, il faut traiter le sujet et nous le faisons : depuis 2017, nous avons doublé le montant des dotations, nous y consacrons 6,5 millions d'euros par an et dans deux ans, nous lui attribuerons le produit de la taxe sur les éoliennes, qui s'élèvera à 2 ou 3 millions d'euros. Nous ne sommes pas dans une situation dramatique.

L'État a beaucoup travaillé depuis deux ans, mais le plan a changé après les événements dramatiques de l'été. Nous devons maintenant échanger pour définir les paramètres de la nouvelle trajectoire.

Je suis d'accord, les investissements et le fonctionnement doivent être différenciés et l'État doit accompagner le processus. Je veux bien que nous fixions un pourcentage, mais alors nous devons nous y tenir : aujourd'hui, l'État est engagé très au-delà de 25 % de l'activité de la SNSM. Or il doit payer, certes, mais seulement sur le périmètre strict qui le concerne.

Il est faux de dire que les vocations s'écroulent : elles évoluent. Le triste événement de cet été en a suscité beaucoup, mais ces nouveaux volontaires n'ont pas le même profil et doivent être formés. De même, il est faux de dire que le nombre de marins diminue ; nous avons fait notre meilleure rentrée depuis dix ans dans les lycées maritimes, où nous comptons 10 % d'élèves en plus.

L'État joue depuis des années le rôle de facilitateur, jusqu'où doit-il le faire ? Si nous allons trop loin, nous risquons d'étatiser cette très belle institution.

Je partage toutefois ce qui a été dit sur les retraites, cela pourrait faire partie de la réforme en cours. En revanche, je me méfie des propositions de rémunération et je n'entends pas ce souhait chez les bénévoles. Le veulent-ils vraiment ? Il reste toutefois possible d'envisager la labellisation des entreprises qui s'engagent en permettant aux bénévoles d'agir.

Je me méfie également des propositions de rendre l'assurance obligatoire, c'est une mesure dont le coût est élevé et dont l'acceptabilité fait débat, d'autant plus si cette assurance se double d'une taxe. Comme beaucoup de Français, je préfère donner plutôt qu'être taxé.

Nous sommes très loin du seuil de dons possible : la Grande-Bretagne collecte 180 millions d'euros quand nous collectons 10 millions d'euros. Nous pouvons aller plus loin. Nos grandes entreprises pourraient contribuer et profiter ainsi de l'image incroyable dont jouit la SNSM.

*Enfin, s'agissant de la Polynésie nous sommes conscients de la situation, nous nous en occupons afin de la résoudre, si nécessaire en dérogeant à nos règles !*

*Mme Corinne Féret, présidente. – Merci.*

**Audition de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM)**  
(Jeudi 10 octobre 2019)

*Mme Corinne Féret, présidente.* – Dans une actualité parlementaire très chargée, nous accueillons ce matin, pour une audition particulièrement importante et attendue, le président de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM), M. Xavier de la Gorce, et plusieurs des responsables de l'association : M. Antoine Leroy, délégué à la vie associative et à la condition des bénévoles ; M. Marc Sauvagnac, directeur général ; M. Jean-Christophe Noureau, directeur technique ; M. Benjamin Serfati, directeur des achats ; et M. Benoist Courchai, directeur administratif et financier. Je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation.

Après de nombreuses visites durant l'été sur le littoral français – métropolitain et ultra-marin –, au cours desquelles nous avons rencontré tous les acteurs du sauvetage en mer et particulièrement les bénévoles des stations SNSM, nous avons beaucoup d'interrogations sur le fonctionnement de la SNSM, son avenir et ses perspectives d'évolution.

J'ai souhaité avec le rapporteur que nous puissions aller au fond des choses et notre réunion est prévue pour durer trois heures. Chacun pourra donc s'exprimer, mais une telle durée mérite une certaine organisation. Nous avons donc décidé de traiter successivement les sujets. Dans un premier temps, nous évoquerons les sujets stratégiques généraux et M. de la Gorce sera, à ce titre, notre interlocuteur principal. Ensuite, nous évoquerons les questions ayant trait à l'organisation même de la SNSM : sa particularité d'être une association unique, les stations n'ayant pas de personnalité juridique, et les circuits de décision et de concertation entre le siège et les stations. Puis nous aborderons les questions de financement et de gestion comptable et budgétaire. S'ensuivra une séquence sur le statut des bénévoles et la formation. Nous terminerons par la question des matériels et de leur répartition sur le littoral. Je veillerai, avec bienveillance, au bon respect de ce schéma de répartition, car il me semble indispensable à la clarté de nos débats. Nous sommes constitués en mission d'information et non pas en commission d'enquête. Cette audition est diffusée en direct sur le site internet du Sénat.

Nous commençons donc par des questions générales sur la stratégie de la SNSM et sur son « modèle ».

Monsieur de la Gorce, vous présidez la SNSM depuis 2013 et votre mandat va prendre fin très prochainement. Pourriez-vous nous dire comment vous avez trouvé cette association à votre arrivée, sachant que vous y êtes entré en 2012. Quel a été votre objectif au cours de votre mandat ? À quelques semaines de votre départ, quels conseils pourriez-vous transmettre à votre successeur ?

*M. Xavier de la Gorce, président de la SNSM.* – Merci de nous recevoir. C'est une étape importante pour nous. Vous avez arpenté le littoral à de nombreuses reprises et avez donc une bonne perception de la réalité de la SNSM sur le terrain.

*J'ai été secrétaire général de la mer, entre 2004 et 2008, et je n'ai ainsi jamais manqué une assemblée générale ni une manifestation importante de la SNSM. J'ai trouvé une maison tumultueuse. Mon prédécesseur immédiat a duré cent jours – comme Napoléon ! C'était un vice-amiral d'escadre, expérimenté, avec une excellente réputation dans la marine. J'ai pris la présidence à la volée, car je n'ai pas souvenir qu'un vice-président de l'association soit devenu ensuite son président... Un « recrutement interne » a semblé préférable au comité directeur pour éviter les délais et la procédure qu'aurait nécessité un recrutement externe. Nous craignons, après cette démission forcée du président, que cela n'entraîne de nouvelles perturbations au sein de la SNSM ; nous n'avons pas besoin de cela. Le climat m'a surpris, car il y avait des tensions entre les bénévoles et le siège – il n'y a pas de tensions au sein du siège, de taille réduite.*

*Mon antéprédécesseur, l'amiral Lagane, avait réalisé un travail considérable de modernisation. Il a créé le pôle de formation et le pôle d'entretien de la flotte. Mais les tensions n'avaient pas été apaisées au sein du conseil d'administration, de l'assemblée générale et du comité directeur.*

*Mon premier objectif était d'apaiser la situation. Les sauveteurs étaient surpris du profil de leur nouveau président : j'ai été le premier civil, non-amiral, à présider l'association. Je souhaitais projeter la SNSM dans l'avenir.*

*J'ai cherché à me pénétrer profondément de cette organisation complètement atypique, qui puise ses racines dans 150 ans d'histoire, née de « sociétés » fondées sur la solidarité des gens de mer. La SNSM a une mission de service public confiée par l'État, qui la contrôle par le biais des Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). Cinq ministères siègent à notre conseil d'administration. Nous avons une tutelle souple et intelligente. Nous sommes organisés sous le statut d'association, avec des bénévoles, mais nous exerçons une mission de service public. Tout est réuni pour que cela manque de lisibilité, et pourtant, cela fonctionne !*

*Nous sommes issus de la fusion en 1967 de deux sociétés, fondées sur les valeurs extrêmement fortes des gens de mer, notamment la solidarité des pêcheurs envers les pêcheurs, qui prenaient des risques pour sauver leurs copains. Ces deux sociétés ont fusionné à la demande du Gouvernement, qui souhaitait éviter une balkanisation et renforcer la performance du sauvetage en mer. L'amiral Maurice Amman, ancien préfet maritime, est à l'origine de ce regroupement. La SNSM a conservé, à tort, cette appellation de « société » alors qu'elle est une association, ce qui peut entraîner des confusions. Mais nous n'avons pas cru bon de faire une double révolution culturelle.*

*Notre vocation, c'est le sauvetage par des bénévoles, marqués par un profond esprit de solidarité. Nous avons une identité très forte, qui est certes variable selon les territoires : elle n'est pas la même en Vendée et en Bretagne, en Corse et dans le Var. Nous sommes un puzzle dont les pièces s'agencent ensemble.*

*Nous avons un ancrage historique profond, d'abord lié à la pêche, et nous sommes un peu comme un chêne : depuis cinquante ans, nous avons une racine pivotante, descendante, mais avec une canopée chahutée par l'évolution des mentalités, les sollicitations familiales, les mobilités... Nous devons faire attention à ce que le chêne ne penche pas trop à cause de sa canopée, et gérer les problèmes de celle-ci. Nous observons tous les jours la défiance des Français, tentés par le vote protestataire. En cinquante ans, les choses ont beaucoup évolué.*

*Les sauveteurs en mer sont notre canal historique. Ils ont été rejoints plus récemment par la pépinière des nageurs-sauveteurs, âgés en moyenne de 18 à 24 ans.*

*Dans nos centres de formation – vous connaissez celui, exemplaire, de Vendée –, nous avons des jeunes très engagés, déterminés. Ils font un sacrifice important, que ce soit sur leur temps personnel, en finançant une part de leur formation – qui coûte 800, 1000 euros – et en s’engageant sur les plages.*

*J’ai trouvé une jeunesse exemplaire, réconfortante, roborative, de grande qualité, une très belle école de la vie. Nous espérons en récupérer certains dans nos stations de sauveteurs en mer.*

*Les racines sont donc là : solidarité, courage, esprit d’équipage, désintéressement. Je ne suis pas dans l’angélisme mais dans le constat. J’ai fait 242 déplacements sur le littoral métropolitain et ultramarin, et je connais parfaitement le littoral. Notre édifice a de vraies fondations.*

*Mais le contexte a changé : le sens des valeurs s’assouplit ; la pêche, comme l’agriculture, est en retrait, tandis que la plaisance et les loisirs nautiques explosent. Cela nous a conduits à faire évoluer nos techniques et nos embarcations. Nous sommes passés de la rame au moteur, et à des navires très performants. La semaine prochaine, je vais signer un nouveau contrat de conception et de réalisation d’unités adaptées aux années 2020-2060.*

*Nos formations ont aussi évolué. Désormais, seuls 30 % des sauveteurs embarqués sont issus des milieux marins professionnels. Nous avons une population très diverse, aimant l’aventure et la noblesse de la mission. Mais on ne transforme pas un boulanger en marin comme cela.*

**Mme Corinne Féret, présidente.** – *Veillez accélérer votre propos...*

**M. Xavier de la Gorce.** – *Nous avons des charges administratives et techniques et des responsabilités importantes, notamment pénales. La moyenne d’âge de nos 30 % de marins professionnels est de 50 ans ; cela pose question.*

**Mme Corinne Féret, présidente.** – *Nous devons tenir le rythme de notre réunion pour aller au fond des sujets. Nous reviendrons sur ces thèmes au fur et à mesure de nos questions...*

**M. Xavier de la Gorce.** – *Un mot sur le management...*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *Nous vous interrogerons dessus...*

**M. Xavier de la Gorce.** – *Sur l’image de la SNSM...*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *De même, nous y reviendrons...*

**M. Xavier de la Gorce.** – *Sur le climat social...*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *Non, nous vous avons transmis les thèmes que nous évoquerons tout au long de la matinée. Vous pourrez les reprendre au fur et à mesure des questions.*

**M. Xavier de la Gorce.** – *Je suis à votre disposition.*

**Mme Corinne Féret, présidente.** – *Le temps passe vite. Le rapporteur et nos collègues vous interrogeront sur ces sujets. Restons-en à la stratégie générale.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Nous sommes réunis à la suite du drame des Sables-d'Olonne. Nous avons voulu cette mission d'information, et notamment le président Bruno Retailleau, pour tenter de comprendre ce drame, répondre aux interrogations, et faire des propositions.

Nous avons réalisé plus d'une douzaine de visites sur le terrain, y compris en Martinique et en Polynésie française. Nos interrogations sont le fruit de nos échanges avec les équipes. Nous nous appuyons aussi sur le rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) de 2015 et sur celui de Mme Chantal Guittet de 2016. Nous avons commencé nos visites aux Sables-d'Olonne, et nous entendrons, à la fin de cette matinée, les survivants du drame.

Nous avons rencontré des gens extraordinaires : sauveteurs, formateurs, délégués départementaux, responsables du CROSS, préfets maritimes, gens de mer réalisant des missions de sauvetage...

Nous devons cependant comprendre et faire des propositions, sans ingérence dans la vie de l'association, et avec sérénité, par respect envers les victimes.

Sur les sujets stratégiques généraux, vous avez déjà répondu à certaines interrogations, mais quelle place occupe, selon vous, la SNSM aux côtés de l'État ? Comment ces relations ont-elles évolué ces dernières années ? Vous avez une mission de service public et vous évoquez la tutelle de cinq ministères, ce qui me surprend, car le directeur des affaires maritimes ne m'a pas dit la même chose...

Comment collaborez-vous avec les autres acteurs du sauvetage, en particulier les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ? Les frontières sont-elles parfois mal définies dans certains départements ? Quelles relations avez-vous avec les autres acteurs de la mer – la Fédération française des ports de plaisance (FFPP) et la Fédération des industries nautiques (FIN) ? Nous avons été destinataires des échanges avec cette dernière fédération. Pourquoi, en 2016, la SNSM a-t-elle refusé de signer une charte avec la Confédération du nautisme et de la plaisance ? Nous n'avons pas le contenu de la charte, vous pourrez nous en dire plus...

**M. Xavier de la Gorce.** – Nous occupons une place essentielle de pure players, d'acteurs du sauvetage dont c'est la seule vocation. Près de 48 % des sauvetages sont effectués par d'autres acteurs : plaisanciers, pêcheurs, douaniers, marine nationale... Mais nous sommes les principaux et la référence. Nous ne revendiquons pas le monopole, mais nous avons une spécificité d'organisation du sauvetage.

La direction des affaires maritimes est notre tutelle. Le président de la SNSM est élu par le conseil d'administration, mais son élection doit être validée par le ministre. Les quatre autres administrations représentées au conseil d'administration ne sont pas nos tutelles, mais des partenaires, comme la marine nationale, la sécurité civile, les finances, la jeunesse et les sports... Nous avons des relations hebdomadaires avec la direction des affaires maritimes, notre partenaire le plus actif.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Estimez-vous assurer une mission de service public ?

**M. Xavier de la Gorce.** – *Nous assurons une mission de service public, mais sans être une administration publique. Nous avons non pas des agents, mais des bénévoles, et nous sommes une association de droit privé, qui repose sur la solidarité. Dans notre gestion interne, dans nos relations avec les pouvoirs publics, nous devons maintenir un équilibre savant avec cette organisation « improbable ».*

*La collaboration avec les SDIS est très inégale selon les endroits. Les pompiers n'ont pas de compétence particulière en mer, ils ne sont pas sauveteurs en mer, même si nous avons un véritable partenariat avec eux. Lors d'une opération de sauvetage, ils sont sur le quai avec le service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR). Mais parfois, sur nos navires, nous avons des pompiers. C'est une relation d'intimité, nous partageons cette culture du secours aux personnes. Nous sommes quelquefois troublés par leurs dotations en matériel et par certaines missions qu'ils ont à certains endroits. Nous ne savons pas éteindre les feux, eux ne sont pas chargés de missions de sauvetage en mer... Dans certains départements, ils sont très dotés, voire surdotés en matériel nautique... En général, nous avons un bon niveau de collaboration, et nos missions sont complémentaires.*

*Nous avons d'excellentes relations avec les autres acteurs de la sécurité civile, la marine et l'armée de l'air. Lors d'une opération de sauvetage en mer, le bateau et l'hélicoptère travaillent ensemble. La plage arrière d'un bateau n'est pas plus grande qu'un dixième de votre salle ; cela ne souffre aucun amateurisme.*

*J'ai lu avec beaucoup d'intérêt les déclarations du président de la Fédération des industries nautiques. Il prétend n'avoir pas su que son audition était publique, et qu'il ne pensait pas être interrogé comme président de la FIN... Mais le compte rendu le mentionne comme tel ! En quoi un constructeur de bateau est-il qualifié pour juger à l'emporte-pièce la SNSM ? Ce tissu d'approximations, ces attaques ad hominem, ne sont ni pertinentes ni conformes aux relations que nous devons entretenir.*

*J'avais proposé au président de la FIN de siéger à notre conseil d'administration. Il a désigné son délégué général, qui n'est jamais venu. Au bout d'un an, j'en ai tiré les conséquences et lui ai signifié que j'aurai d'autres contacts avec les plaisanciers.*

*Le président de la FFPP est le président de la station de Saint-Cyprien, nous le connaissons bien. Cette situation est compliquée pour lui : quel poids a-t-il pour faire adhérer les plaisanciers ? Sur 100 000 donateurs, nous avons 50 000 plaisanciers alors qu'ils sont plusieurs centaines de milliers. On nous dit que 11 millions de personnes pratiquent la plaisance ou les sports nautiques... Si nous avions 300 000 plaisanciers supplémentaires donnant 300 euros, nous aurions les 9 millions d'euros dont nous avons besoin. À la Trinité-sur-Mer et à La Rochelle, hauts lieux de la voile, nous comptons seulement 6 % à 8 % de donateurs. Nous avons beaucoup de déclarations d'amour – hormis qui vous savez... –, mais le geste de générosité est plus difficile à motiver...*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *Nous reviendrons sur les financements ultérieurement. Pouvez-vous nous en dire plus sur la signature de la charte ?*

**M. Xavier de la Gorce.** – *On vous raconte des histoires. Quelques jours avant le Salon nautique de 2016, on m'a présenté un document d'engagement pour les sauveteurs en mer, en me disant qu'il fallait que je signe immédiatement pour le ministre. Or ce document n'avait fait l'objet d'aucune concertation : pas un paragraphe n'a été écrit avec nous.*

*J'ai vu le ministre et lui ai dit que nous signerons une charte, car nous avons besoin de travailler ensemble, et qu'il n'était pas besoin de nous l'imposer. Mais le président de la FIN m'a indiqué que si je ne signais pas, cette occasion ne se représenterait jamais. Je ne cède ni au chantage ni à la polémique, et je peux vous transmettre ce document. Nous avons besoin de pérennité dans nos missions.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *Qui est à l'origine de ce document ?*

**M. Xavier de la Gorce.** – *La FIN et le cabinet du ministre de l'époque, je pense... Quelle légitimité la FIN aurait-elle sur le sauvetage en mer ? J'ai dit au ministre, lors du salon, de nous laisser trois semaines à un mois pour en discuter et que nous signerions ensuite. Il n'y a jamais eu de suite... Je tiens ce document à votre disposition.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *Très bien.*

**M. Michel Vaspert.** – *Pour quelles raisons la SNSM est-elle présente dans les Antilles françaises, en Nouvelle-Calédonie et à la Réunion, mais pas en Polynésie française ?*

**M. Dominique de Legge.** – *Vous avez utilisé le terme de « donateurs » en référence à vos adhérents. Selon vous, la SNSM et ses financeurs sont-ils des adhérents ou des donateurs ? Que préférez-vous avoir ? Au fond, cela rejoint votre rapport à une mission de service public. Cette mission est-elle finalisée ou simplement le fruit de l'histoire ?*

**M. Joël Guerriau.** – *Quel serait l'élément principal à mettre en œuvre pour renforcer les moyens de la SNSM ?*

**Mme Corinne Féret, présidente.** – *Certaines questions de nos collègues sont liées à la stratégie, d'autres relèvent d'autres parties de la réunion, nous y reviendrons.*

**M. Xavier de la Gorce.** – *J'ai visité l'ensemble des départements et des collectivités d'outre-mer, je les connais bien. L'outre-mer, c'est loin et c'est compliqué, par définition, mais nous y portons un regard attentif. Nous avons trois inspecteurs, dont l'un est responsable de la zone France-mer du Nord et de l'outre-mer. Il se rend en Martinique dans quelques jours.*

*Une fédération du sauvetage existe depuis longtemps en Polynésie. On ne nous a jamais rien demandé. Le Gouvernement polynésien ne veut pas nous donner de l'argent, estimant que le sauvetage relève de la compétence de l'État. J'ai juste eu une demande des élus et d'un animateur des îles Marquises, qui auraient voulu qu'une station soit créée là-bas. C'est loin, ce serait cher, difficile à contrôler, et pour quel véritable besoin ? On ne crée pas une station comme cela ! Je l'ai dit à la ministre des outre-mer : si l'on nous demande d'aller en Polynésie, pour arrimer davantage l'outre-mer à la métropole, dans une démarche proactive, et que nous trouvons un montage satisfaisant, il n'y a aucun problème. Mais cela s'est arrêté là...*

*Le sujet des donateurs fait débat, mais je laisse mes collaborateurs l'évoquer...*

**M. Antoine Leroy, délégué à la vie associative et à la condition des bénévoles de la SNSM.** – En 2014, les statuts de la SNSM ont été refondus, et s'est posée la question de distinguer les donateurs. Nous avons exclu la notion d'adhérents – ce sont les sauveteurs. Nous avons cette originalité, par rapport au secteur associatif, où habituellement tout adhérent cotisant a une voix : nos présidents de station sont électeurs et portent cette mission sociale, contrairement à nos donateurs.

**M. Marc Sauvagnac, directeur général de la SNSM.** – Dans une association loi 1901, les membres cotisent, et ce fait générateur leur donne le droit de vote à l'assemblée générale. La SNSM ne fonctionne pas ainsi : les membres actifs, qui votent à l'assemblée générale, ne cotisent pas. En réalité, ceux qui donnent chaque année sont des donateurs.

*Dans les stations, le terme d'« adhérent » est employé. Mais pour moderniser la collecte de fonds, nous préférons utiliser le terme de donateurs, qui n'ont pas droit de vote.*

**M. Antoine Leroy.** – Nous avons également un comité des donateurs et une charte des donateurs.

**M. Xavier de la Gorce.** – La mission de service public n'est pas formalisée : c'est un usage, historique. M. Alain Vidalies s'était interrogé sur la nécessité de formaliser cette mission. Selon moi, il n'y a aucun problème. Dans tous les discours des ministres et préfets maritimes, cette mission nous est confiée par l'usage, à défaut de textes.

**M. Joël Guerriau.** – Quel serait l'élément important pour renforcer votre efficacité ?

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Nous reviendrons ultérieurement sur le sujet des moyens financiers... Restons sur l'organisation de la SNSM.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Vous évoquez donc une association quasiment sans adhérents avec des donateurs, avec un statut particulier...

*Nous avons fait quelques découvertes lors de nos visites sur le terrain. Les entités locales n'ont pas de statut juridique, leur président et leur trésorier sont désignés par Paris. Habituellement, dans une association, ils sont élus par le conseil d'administration ! Quelle est la responsabilité de ces personnes désignées ?*

*Quelles sont les relations entre les stations et les différents niveaux de collectivités locales, qui peuvent vous aider pour l'équipement matériel ? Il y a de grandes disparités selon les territoires : certaines collectivités mettent à disposition des locaux ou des fluides, et peuvent alléger des charges parfois importantes.*

*Quelles relations avez-vous avec les administrations centrales ou déconcentrées de l'État ? À Cagnes-sur-Mer, nous avons découvert que la station locale rédigeait un protocole d'intervention en cas de crash aérien ! Cela nous a paru surréaliste, c'est le rôle de l'État !*

*La transformation de la SNSM en fédération d'associations a été envisagée. Pourquoi a-t-elle été écartée ?*

*Les bénévoles ont de lourdes tâches de facturation et de recouvrement après les interventions, notamment vis-à-vis des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) en cas de rapatriement sanitaire. Comment évoluent ces sujets ?*

*Quels sont vos effectifs, et comment ont-ils évolué ?*

*Êtes-vous conscients de la distorsion ressentie entre les stations, qui peinent à entretenir leurs navires, et un siège perçu comme ayant des effectifs pléthoriques, un budget important, et attribuant des salaires élevés ? Êtes-vous prêts à délocaliser le siège sur le littoral, pour être plus près des équipes ?*

*La communication nationale a vu son budget fortement augmenter. Les moyens utilisés localement doivent-ils être payés au siège, comme les kakemonos, les tenues des sauveteurs ? Les bénévoles doivent-ils acheter leurs polos siglés ?*

**M. Marc Sauvagnac.** – *Ce n'est pas le cas !*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *C'est ce que nous avons entendu : au minimum, ce sont les stations qui doivent les acheter. L'organigramme du siège de la SNSM a-t-il été revu, et si oui, avec quels objectifs ?*

*Les propositions institutionnelles du rapport de 2016 ont-elles été suivies d'effets ? Avez-vous notamment mis en place un comité des financeurs, des catégories des membres adhérents, des structures régionales consultatives pour choisir les investissements ?*

**M. Xavier de la Gorce.** – *Je ne sais pas si la possibilité d'une fédération d'associations a été évoquée un jour, car il n'en est pas question. Il y a une tentation naturelle centrifuge, avec des cultures locales. Il y a un seul responsable, le président national – et c'est pour cela que je suis devant le tribunal. Nous devons resserrer notre organisation pour être les plus unis possible.*

*Bien sûr, la lourdeur administrative existe, et c'est un sujet important de réflexion. Les relations avec les CPAM sont marginales, cela concerne surtout les îles. Les délégués départementaux du Finistère et du Morbihan ont fait un important travail, et devront le reprendre avec la CNAM. C'est lourd et complexe. Il n'est pas normal que la SNSM ne puisse recouvrer ses créances.*

*À l'échelon national, nous avons 84 personnes, dont une trentaine sont à l'extérieur, dans le pôle national de formation à Saint-Nazaire, le pôle de soutien de la flotte à Saint-Malo, et deux techniciens à Palavas. Au siège stricto sensu, nous avons à peine 60 salariés. Nous avons 250 implantations, 220 stations et 30 centres de formation et d'intervention (CFI). C'est peu pour une organisation si importante, qui n'a pas droit à l'erreur ou à l'approximation, et qui doit être gérée rigoureusement. L'État attend de nous des qualifications et un véritable savoir-faire. Nous sommes en sous-effectifs, localement, pour alléger les tâches des présidents, qui étouffent sous les responsabilités. Recentrons-les sur leur cœur de métier. Ils sont là pour le sauvetage, et non pour des tâches administratives ou techniques. Certes, la technique a ses exigences. Le directeur technique bénéficie d'une maintenance assistée par ordinateur. Nous faisons des efforts en ce sens.*

*Opposer Paris à la province est un procès traditionnel. Il y avait d'importantes tensions à la SNSM à mon arrivée, nos relations se sont extrêmement apaisées. Vous trouverez toujours des râleurs sur 8 400 personnes. Nous sommes une organisation humaine, et nous en débattons.*

*J'ai effectué 242 déplacements et l'ensemble de notre personnel – inspecteurs, personnels de la direction technique, délégués départementaux, etc. – est aussi très présent sur le terrain. Nous réunissons les délégués départementaux deux fois par an, les présidents avec les trésoriers deux fois par an et les trésoriers seuls une fois par an. Des réunions techniques se tiennent au siège tous les jours. Le siège est parfois accusé de ne pas répondre, mais nous sommes à peine soixante pour répondre aux demandes potentielles de plus de 8 000 bénévoles ! Tout n'est pas parfait, mais des progrès considérables ont déjà été accomplis et tous les conflits sont gérés.*

*S'agissant des rémunérations, je laisserai le directeur général vous répondre, mais les différences que l'on peut constater entre Saint-Malo, Saint-Nazaire ou Paris s'expliquent par d'évidentes raisons.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *Sur certains marchés locaux de l'emploi, on constate des tensions. Je pense notamment aux mécaniciens qualifiés.*

**M. Xavier de la Gorce.** – *La délocalisation du siège a été envisagée il y a quelques années. J'y suis défavorable, car Paris est plus adapté, tant pour nos nombreux déplacements que pour notre travail de relations publiques. En revanche, le soutien à la flotte ne doit pas être cantonné à Paris, il doit être au plus près du terrain. Quant à notre organigramme, il est, sauf erreur de ma part, à jour.*

**M. Marc Sauvagnac.** – *L'âge moyen de nos bénévoles dans les stations est de 49 ans ; seulement 25 % d'entre eux sont retraités ; 50 % des membres de nos équipages ont une ancienneté inférieure à cinq ans ; nous rencontrons donc des difficultés de turn-over et de disponibilité de nos équipes. Historiquement, les stations de sauvetage sont extrêmement autonomes, mais la pression qui s'exerce sur elles est de plus en plus forte : le siège doit donc plus et mieux les soutenir, tant en matière de formation que sur les sujets techniques. Il me semble tout à fait paradoxal que certaines stations demandent plus de soutien, mais avec moins de salariés au siège ! Je ne connais pas d'autre organisation, ni en France ni dans le monde, qui, avec si peu de salariés, gère autant de structures locales, de navires et d'opérations. Le siège est aujourd'hui sous-administré au regard des responsabilités qui lui incombent. Nous devons le renforcer, mais en positionnant les moyens nouveaux au plus près des stations.*

*Grâce au groupe Total qui nous accompagne depuis treize ans à hauteur de 2 millions d'euros chaque année, les équipes bénéficient de dotations d'équipements standardisés. Malheureusement, en dépit de nos demandes, le groupe Total refuse de payer le renouvellement de ces dotations.*

*Les stations locales doivent trouver elles-mêmes le financement de leur fonctionnement, ainsi que de 25 % de leurs investissements. En complément, le siège apporte chaque année 7 millions d'euros aux stations. C'est à la fois énorme et insuffisant. Cela pose la question de notre modèle économique : quelle est la bonne répartition entre financement par le siège et financement par la station locale ?*

**M. Dominique de Legge.** – La SNSM est une association d'un type particulier. Vous n'avez pas d'adhérents, mais des bénévoles qui constituent l'assemblée générale. Qui confère la qualité de bénévole ? Existe-t-il un fichier à jour des bénévoles ? Comment se répartissent les pouvoirs entre l'assemblée générale et le conseil d'administration ? Qui détient le véritable pouvoir de décision ? Certes, il n'existe pas d'associations locales, mais, en revanche, des budgets locaux sont gérés par délégation du siège : quelle est la formalisation d'une telle délégation ? Quelle est la marge d'autonomie locale dans la gestion du budget ? Ces budgets locaux sont-ils consolidés ?

**M. Michel Canevet.** – La question de créer des associations locales s'est-elle posée ?

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Combien de présidents de station le conseil d'administration compte-t-il ? Un président de station pourra-t-il un jour devenir président de la SNSM ?

**M. Joël Guerriau.** – Sur quels critères le président accepte-t-il la candidature d'un bénévole ?

**M. Xavier de la Gorce.** – Le candidat au bénévolat se fait connaître auprès du président de station, qui soumet sa candidature à l'équipage. Cette candidature est examinée en prenant en compte l'état d'esprit du bénévole, ses qualifications et les besoins de l'équipage. Si sa candidature est acceptée, le bénévole signe la charte du bénévole.

L'assemblée générale, qui se réunit une fois par an, vote les résolutions et approuve le budget. Le conseil d'administration, qui se réunit trois fois par an, prépare les travaux de l'assemblée générale. Il est notamment composé de représentants de l'État et pour moitié de bénévoles de terrain. En outre, un comité directeur, composé de huit personnes, se réunit tous les mois ou mois et demi pour accompagner et conseiller le président. Je ne prends aucune décision importante sans recueillir son avis.

Le budget de la SNSM est unique. Pour des raisons de commodité, mais aussi d'autonomie et de responsabilisation, les stations locales disposent d'un budget local. Je reconnais que demander aux stations de collecter 25 % du coût d'un équipement – par exemple 250 000 euros dans le cas d'un bateau d'un million d'euros –, c'est énorme et anormal.

Nos relations sont quotidiennes avec les mairies et constantes avec les départements et les régions. L'esprit de collaboration entre la SNSM et les collectivités locales est irréprochable – à une exception près. Les collectivités locales nous apportent d'abord un soutien moral, comme l'atteste la présence de nombreux élus à l'occasion des bénédictions. Elles nous apportent aussi un soutien financier, qui s'est malheureusement dégradé avec le temps. Les régions et les départements concourraient auparavant à hauteur de 50 % de nos investissements ; or ce concours n'est plus que de 26 %. Nous avons toutefois été épargnés par la suppression de la clause de compétence générale : les collectivités territoriales ont pu continuer à nous aider ; elles ont conscience que le développement touristique et la sécurité en mer font aussi partie de leur image.

La création d'associations locales n'est pas à l'ordre du jour et ne serait dans l'intérêt de personne. Elle conduirait à la balkanisation de la SNSM et, in fine, à la destruction de notre outil de sauvetage en mer. Les stations locales ne sont pas compétentes pour passer des marchés, choisir le matériel ou s'assurer de la complémentarité de leurs actions avec les stations voisines.

*La fonction de président comporte une lourde charge humaine, technique, administrative et opérationnelle. Je désigne les nouveaux présidents sur proposition du délégué départemental. Les délégués départementaux connaissent bien leurs stations ; en moyenne, ils supervisent huit à dix stations. Le nouveau président signe ensuite la charte. Je suis très attentif à la notion d'agrégation au sein des équipes et je cherche à promouvoir un management qui tient compte de l'histoire, des sensibilités et des réalités de terrain.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *La signature d'une charte ne vaut pas adhésion à l'association au sens de la loi de 1901. Elle n'entraîne aucune responsabilité juridique.*

**M. Xavier de la Gorce.** – *La signature de la charte entraîne l'adhésion aux valeurs de la SNSM. Nous n'avons pas d'adhérents. Le président d'une station n'est pas obligé d'être donateur.*

**M. Marc Sauvagnac.** – *Contrairement aux associations loi 1901, nous n'avons pas de cotisation annuelle obligatoire dont découlerait la qualité de membre. Les stations sont les membres actifs de la SNSM. Ce n'est pas un fonctionnement loi 1901 classique. Le président de station a un mandat détaillé, qu'il signe, qui l'engage à accomplir certaines tâches et qui lui confie certaines responsabilités.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *Mais c'est totalement informel !*

**M. Dominique de Legge.** – *C'est virtuel !*

**M. Marc Sauvagnac.** – *Lors de la réforme de la gouvernance de 2012, nous avons modifié les modalités d'élection du président de la SNSM pour aller vers un système plus ouvert. Auparavant, c'était une quasi-cooptation validée par l'assemblée générale. Aujourd'hui, un président de station peut se présenter.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *On peut donc devenir président de la SNSM sans être adhérent !*

**M. Marc Sauvagnac.** – *Le président est élu par le conseil d'administration en son sein. Il faut donc être administrateur pour être élu président. Le conseil d'administration sortant établit une liste de candidats aux fonctions d'administrateur qu'il recommande à l'assemblée générale, mais rien n'empêche un candidat libre de présenter sa candidature. Il doit cependant informer l'assemblée générale de son souhait de se présenter à l'élection au poste de président.*

**Mme Catherine Troendlé.** – *Pouvez-vous m'indiquer le nombre précis de membres du conseil d'administration ?*

**M. Marc Sauvagnac.** – *Une quinzaine.*

**Mme Catherine Troendlé.** – *Pourrez-vous me communiquer un chiffre plus précis ?*

**M. Joël Guerriau.** – *Qui vote à l'assemblée générale ?*

**M. Antoine Leroy.** – *Nos statuts prévoient que peuvent voter à l'assemblée générale les membres du conseil d'administration, les présidents de station, les délégués départementaux et les directeurs de centre de formation et d'intervention. Il s'agit du schéma recommandé par le Conseil d'État pour les associations reconnues d'utilité publique.*

**M. Dominique de Legge.** – Tous les membres de l'assemblée générale ne sont donc pas électeurs pour la désignation des candidats au conseil d'administration. J'en conclus que tous les bénévoles ne votent pas.

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Nous abordons maintenant la question du financement de la SNSM.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – La dotation de l'État, qui s'établit à 6 millions d'euros, est-elle suffisante ? Comment est-elle ventilée : plutôt vers le fonctionnement ou plutôt vers l'investissement ? Quel est le produit des taxes qui vous sont affectées ? Quelles autres taxes pourraient vous être affectées ? Je pense notamment à la taxe d'assurance dont s'acquittent les plaisanciers ; hier, à l'Assemblée nationale, 4,5 millions d'euros ont été fléchés vers la SNSM. Quelle est votre stratégie pour susciter les dons des plaisanciers et, plus largement, de tous les autres utilisateurs de la mer ? Quel est le circuit des dons et legs, notamment lorsqu'ils sont affectés à une station en particulier par le donateur ?

Les départements imaginent que l'intégralité de leur subvention va à la station locale ; or la réalité est tout autre. Pouvez-vous nous détailler les critères sur la base desquels les délégués départementaux choisissent de reverser ou non les subventions départementales aux stations locales ?

**M. Xavier de la Gorce.** – La dotation de l'État est passée de 2 millions d'euros en 2013 à 6 millions d'euros aujourd'hui, au prix d'une considérable dépense d'énergie. Cela fait 52 ans que tous les présidents de la SNSM, sans exception, déplorent le retrait de l'État de l'une de ses missions régaliennes. Je considère, moi aussi, que le soutien de l'État est insuffisant. La SNSM est victime de son modèle comme les congrégations religieuses l'ont été lorsqu'elles assuraient gratuitement les soins dans les hôpitaux. Nous avons 8 000 bénévoles qui assurent leurs missions sans aucune rémunération, mais qui sont obligés de faire la quête pour assurer leur fonctionnement et leurs investissements ! On ne demande pas cela aux pompiers ! Le soutien, tant de l'État que des collectivités, est indispensable.

Cela fait cinq ans que le mot « taxe », peu compatible avec la notion de bénévolat et la collecte de dons individuels, ne fait plus partie de notre vocabulaire. Je suis hostile à la création d'une nouvelle taxe. L'amendement voté hier soir en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale réoriente une partie du produit de la taxe sur les navires à moteur vers la SNSM. Le produit du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) est affecté au Conservatoire du littoral. Seul l'excédent au-delà de 46 millions d'euros aurait pu être attribué à la SNSM, mais ce plafond n'est plus dépassé, tout va donc au Conservatoire et rien à la SNSM. Nos deux institutions sont des vaches sacrées, il n'est pas question que nous nous battions entre nous. Nous exprimons un besoin de financement ; c'est aux pouvoirs publics de déterminer les modalités de ce financement.

Les collectivités locales savent très bien où va leur argent. Sur les 20 000 à 30 000 euros demandés aux départements pour soutenir notre fonctionnement, une petite partie est reversée aux délégués départementaux, pour lesquels elle constitue une utile marge de manœuvre ; le reste est affecté au siège, qui ne refacture aucune de ses prestations aux stations locales. Il ne s'agit en aucune façon d'un détournement.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Je faisais allusion aux élus départementaux qui, lorsqu'ils votent une subvention à la SNSM, pensent qu'elle est intégralement destinée aux stations locales du département. La plupart d'entre eux n'ont pas connaissance d'une quelconque remontée totale ou partielle de cette subvention vers le siège. De plus, les taux de retour vers le siège sont très inégaux : c'est 100 % dans le Morbihan ou les Côtes-d'Armor ; 40 % ailleurs. Ce système est peu lisible pour les présidents de département.

**M. Benoist Courchai, directeur administratif et financier de la SNSM.** – Nous recevons chaque année 650 000 euros des départements. Depuis deux ans, 1 000 euros sont reversés par le délégué départemental aux stations qui en expriment le besoin. Par exemple, le président du département de la Vendée est parfaitement au courant de ce système.

**Mme Catherine Troendlé.** – Adressez-vous une information écrite aux départements sur l'utilisation de leur subvention ?

**M. Benoist Courchai.** – Oui. Toutes les demandes de subvention et les comptes rendus en vue de la liquidation de la subvention font l'objet de rapports écrits adressés aux départements.

**M. Marc Sauvagnac.** – La SNSM est une institution unique qui ne refait pas de frais de siège, contrairement à ce que font les fédérations. Cela évite beaucoup de paperasserie !

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Ce serait pourtant de la transparence !

**M. Marc Sauvagnac.** – Notre directeur administratif et financier établit des tableaux qui sont transmis à tous les départements.

**M. Benoist Courchai.** – Je tiens à votre disposition nos dossiers types de demande et de liquidation de subventions. Le département du Var exige même la certification de nos documents par nos commissaires aux comptes.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Le Morbihan ne bénéficie d'aucun retour sur son territoire des 30 000 euros de subvention votée. Qu'en pensent ses élus ?

**M. Xavier de la Gorce.** – Nous entretenons une excellente relation avec le président du département du Morbihan qui nous aide beaucoup, y compris à l'occasion de la journée nationale des sauveteurs en mer. Nous faisons preuve de la même transparence avec lui qu'avec l'ensemble des présidents de département.

**M. Benoist Courchai.** – La délégation du Morbihan pourrait distribuer en 2020 1 000 euros à chacune de ses neuf stations locales, soit 9 000 euros au total. Mais depuis deux ans, son délégué départemental ne nous a fait remonter aucun besoin.

**M. Marc Sauvagnac.** – La question des 1000 euros que nous versons aux stations locales qui en ont besoin doit être déconnectée de celle de nos relations avec les conseils départementaux.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Mais c'est de l'argent public !

**M. Marc Sauvagnac.** – Non, c'est l'argent de la SNSM, un mélange de ressources publiques et privées.

**M. Michel Vaspert.** – Vos besoins de financement sont élevés, notamment pour remplacer les navires acquis il y a trente ans, après le naufrage de l'Aber Wrac'h. Et pourtant, vous prenez la décision de quitter vos actuels locaux parisiens. L'acquisition du nouveau siège devrait s'élever à 12,3 millions d'euros, dont 4 millions d'euros d'emprunt. Ce sont donc 8,3 millions d'euros qu'il reste à financer. D'après mes calculs, cela représente quinze canots tous temps (à 1,5 million d'euros le canot financé à 30 % par la SNSM). N'aurait-il pas été plus adroit, compte tenu du contexte actuel, mais aussi de la rareté de l'argent public, de procéder à de l'investissement productif et de se résigner à louer un siège plus abordable ?

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – N'oublions pas que certaines stations ne disposent que d'un petit modulaire sans eau ni électricité pour stocker leur matériel !

**M. Dominique de Legge.** – Si j'ai bien compris : d'une main, vous demandez 30 000 euros à chaque département et de l'autre, vous octroyez royalement 1 000 euros aux stations qui en font la demande. Cette approche me fait penser à la façon dont Bercy se comporte avec les collectivités locales.

Permettez-moi d'attirer votre attention sur un problème d'ordre politique : vous ne pouvez pas continuer à nous expliquer que vous n'êtes pas une administration de paperasserie et considérer dans le même temps que l'argent public n'est pas affecté. Si les départements savaient que leurs subventions sont noyées dans la masse budgétaire du siège, vous n'en recevriez pas autant. Je vous conseille de changer de discours.

**Mme Catherine Troendlé.** – Ma question rejoint celle de mon collègue Dominique de Legge. Vos dossiers de demande de subvention font apparaître l'octroi de 1 000 euros aux stations locales ; or, in fine, tel n'est pas toujours le cas, puisque certaines stations n'en bénéficient pas ; vous devriez commencer par interroger le délégué départemental et n'inscrire les 1 000 euros que lorsqu'ils sont effectivement versés aux stations locales. La situation actuelle manque de transparence.

**M. Michel Canevet.** – Lorsqu'une station est en difficulté, une péréquation nationale est-elle prévue pour lui venir en aide ?

**M. Xavier de la Gorce.** – Je précise que notre conseil d'administration compte en fait trente et un membres.

Je laisserai le directeur général vous répondre sur les nouveaux locaux du siège. Pour ma part, j'ai tenu à ce que l'opération soit le plus près possible d'une opération blanche. Compte tenu du fait que nous avons vendu l'immeuble que nous occupions et que nous ne payons plus de loyer pour les bureaux occupés par la direction des finances, le reste à couvrir chaque année est très minime.

Je sais ce qu'est l'argent public, j'ai passé cinquante ans dans la fonction publique, treize ans au sein des collectivités locales. Je le dis fréquemment : l'argent de la SNSM, c'est soit de l'argent public, soit des dons. Il ne nous appartient pas. Nous ne produisons ni ne gagnons rien. Il faut donc être respectueux de cet argent. Nous ne menons pas grand train, notre gestion est très rigoureuse.

Certes, nous aurions pu louer des locaux à Montreuil ou à Bagnolet, mais je rappelle que nous avons acheté cet immeuble à un prix exceptionnel, qu'il prend d'ailleurs de la valeur chaque année, qu'il est commode en termes de fonctionnalités, car il est proche des différentes gares parisiennes, et qu'il est notre siège, non pas historique, mais depuis de nombreuses années. Nous l'avons baptisée la « Maison des sauveteurs ».

Je ne souhaite pas polémiquer, mais je ne peux pas laisser dire que nous ne sommes pas transparents. Les dépenses de fonctionnement des départements sont de l'ordre de 20 000 ou 30 000 euros, quand nos investissements s'élèvent à plus de 100 millions d'euros, pour 140 navires dans les dix ans qui viennent. C'est compliqué d'expliquer à un conseil départemental qu'une partie de sa subvention est destinée au siège et l'autre au département. Le département de l'Hérault verse sa subvention à la délégation départementale. Si on nous dit demain que tout cela n'est pas transparent ou que c'est hautement répréhensible, nous verserons les subventions aux délégations départementales. Veillons toutefois à ne pas créer de petites baronnies. On connaît cela dans d'autres secteurs...

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Le délégué départemental n'a pas de compte bancaire !

**M. Xavier de la Gorce.** – Si !

Je vous assure, je le répète, nous ne menons pas grand train. À titre personnel, il m'arrive de prendre un taxi cinq fois par an pour aller à Orly, je fais tous mes déplacements en métro. La plupart de nos déplacements se font en seconde classe, en première classe pour votre serviteur et pour les officiers généraux parce qu'ils bénéficient de 75 % de réduction.

Ce serait ravageur pour la réputation de la SNSM, qui ne le mérite en aucun cas, de donner à penser que nous sommes dispendieux et que notre gestion n'est pas très rigoureuse. L'image de la SNSM fait partie de son capital.

**M. Marc Sauvagnac.** – Notre changement d'immeuble a été une opération quasiment blanche. Nous avons transformé les loyers en emprunts et utilisé le fruit de la vente de l'immeuble précédent pour investir. Certes, cette somme aurait représenté un certain nombre de canots. D'ailleurs, cet immeuble représente toujours un nombre de canots, qu'on pourrait réaliser si nous étions dans l'incapacité de renouveler certains navires. Le cas échéant, la SNSM pourrait faire un tel choix stratégique, mais nous avons choisi de faire un investissement patrimonial. Nous savons, compte tenu de la valorisation des immeubles à Paris, que c'est un investissement qui produira des plus-values à l'avenir.

J'en viens à la péréquation entre les stations. La SNSM est composée d'une seule entité juridique. Nous avons des impératifs opérationnels de renouvellement de navires. Nous essayons de les faire au bon moment, nous les programmons en fonction de nos capacités. Si une station n'a pas suffisamment d'argent et doit impérativement renouveler un bateau par exemple, nous réalisons l'opération, par solidarité financière. De la même façon, certaines stations situées dans des départements plus riches que d'autres collectent plus de fonds que les autres. C'est le cas de toutes les stations du Var, du golfe du Morbihan et de la station de Saint-Malo, qui contribuent à hauteur de 50 % au renouvellement de leurs navires.

**M. Benoist Courchai.** – *Le siège aide chaque année trois ou quatre stations en difficulté. Nous avons récemment aidé une station en Seine-Maritime qui avait des difficultés de fonctionnement, pour diverses raisons.*

*Pour les petites réparations, la direction technique dispose d'un budget pour aider ponctuellement les stations qui en ont besoin.*

**Mme Corinne Féret, présidente.** – *Nous allons maintenant aborder la question du statut des bénévoles et de leur formation.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *Nous avons visité le pôle national de formation de Saint-Nazaire, qui fait un travail remarquable. Nous avons compris que de nombreux sauveteurs embarqués ne suivent pas de formation et qu'un canot peut sortir alors que 80 % de son personnel n'est pas formé. Quelle est la part de sauveteurs embarqués ayant suivi une formation ? Ces formations sont-elles obligatoires ?*

*Un agrandissement est en cours à Saint-Nazaire. Permettra-t-il de répondre à tous les besoins internes ? Existe-t-il une planification en termes de formation ? Quels sont les freins à la formation selon vous ? L'éloignement, le coût des formations pour les stations, le fait qu'il s'agisse de bénévoles et qu'ils doivent prendre sur leur temps de travail et sur leur temps familial ?*

*Disposez-vous d'un nombre suffisant de centres de formation pour couvrir le territoire ?*

*Les propositions du rapport Guittet sur la formation ont-elles été mises en œuvre, en particulier la reconnaissance des formations et des centres de formation ? Les salariés peuvent-ils solliciter le droit individuel à la formation ? Existe-t-il des conventions avec les lycées maritimes, qui assurent une partie des formations de base ?*

*Je rappelle que la quasi-totalité des sauveteurs souhaitent conserver leur statut de bénévole, et c'est tout à leur honneur. Cela étant, pour faciliter l'exercice de leurs missions, est-il envisagé de vulgariser les conventions employeurs ? Envisagez-vous des campagnes d'information sur ce thème en direction des collectivités et des entreprises ? Pensez-vous qu'un avantage en termes de retraite serait bien perçu ? L'indemnisation des sorties doit-elle être étendue et systématique ? Quel est le niveau de protection assuré aux bénévoles en cas d'atteintes aux personnes, aux biens ? Quelle réponse la SNSM apporte-t-elle à la judiciarisation de la société, aux recours et plaintes contre les sauveteurs, lesquels sont en nette progression ?*

**M. Marc Sauvagnac.** – *De tout temps, la formation des canotiers et des équipiers a été assurée par compagnonnage au sein des stations, sous la responsabilité du patron d'équipage.*

*Les professions maritimes représentent aujourd'hui 27 % de nos équipages. Les deux tiers restants proviennent d'horizons extrêmement divers et n'ont pas forcément d'expérience maritime. Une direction nationale de la formation a été créée parce que le profil des bénévoles était en train de changer, de même que leur temps disponible. Il fallait assurer la sécurité de tous en mer.*

*Nous avons d'abord développé la formation des patrons d'équipage, qui a été confiée à la direction nationale de la formation, au pôle de formation de Saint-Nazaire.*

*Cette formation comprend trois modules, courts, adaptés à la spécificité des opérations de sauvetage de la SNSM et à celle des bénévoles. On ne peut pas imaginer de demander aux bénévoles de suivre des formations professionnelles dans des lycées maritimes, ils n'en ont pas le temps. Ces formations sont très consommatrices de temps.*

*Le manque de moyens humains et financiers ne nous permet de satisfaire que 50 % des besoins de formation de nos patrons d'équipage.*

*Aujourd'hui, l'institution SNSM n'est pas en capacité de mesurer l'exacte compétence des équipages. Tout repose sur les seuls patrons d'équipage, c'est une responsabilité trop lourde, alors qu'ils ne sont plus issus des professions maritimes. Les ressources de la SNSM ne sont pas suffisantes pour assurer la formation de base des équipages – sécurité individuelle, sécurité collective, lutte de base contre l'incendie.*

*En matière de professionnalisation, nous avons réussi à faire en sorte que les formations aux premiers secours soient inscrites au répertoire national des certifications professionnelles. Cela a permis à la SNSM d'être reconnue organisme de formation professionnelle.*

*Nous avons commencé à travailler avec la sous-direction des gens de mer afin que nos stages de formation des patrons puissent avoir une équivalence dans des brevets professionnels.*

*La difficulté pour nous, c'est que le financement d'une formation dépend du sauveteur et de son origine professionnelle. Les employeurs de nos bénévoles salariés dépendent de l'un des treize organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Vous imaginez les difficultés auxquelles nous serions confrontés si nous devons déposer un dossier pour le financement de chacune des formations aux premiers secours, sachant en outre que l'employeur n'est pas obligé d'accepter que son salarié s'absente sur son temps de travail, sauf si une convention employeur a été signée.*

*Dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle, il est prévu que ce soit désormais les Urssaf qui récupèrent les cotisations obligatoires des entreprises privées. Dans la mesure où l'activité de sauveteur est une quasi-profession, requérant de hautes qualifications, nous sommes en train d'essayer de voir si leur formation ne pourrait pas être financée directement par la SNSM.*

*Nous avons réfléchi aux lycées maritimes, qui ont des capacités d'accueil décentralisées et disposent de certains moyens, comme les simulateurs. La difficulté, c'est qu'il faudrait que le corps professoral adapte ses enseignements à nos cursus, qui sont spécifiques et dépendent de la disponibilité de nos sauveteurs. En outre, la plupart de nos sessions de formation de patrons ont lieu le week-end.*

*Le vivier de formateurs bénévoles que nous privilégions aujourd'hui est constitué de sauveteurs expérimentés.*

*Nous avons vulgarisé les conventions employeurs. Les bénévoles peuvent aujourd'hui se rapprocher de leur employeur et leur proposer une convention écrite.*

*Des avantages en termes de retraite sont évoqués ici où là, mais pas de manière forte. C'est vrai que, à part la reconnaissance de leur action, les bénévoles n'obtiennent pas grand-chose concrètement. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons travaillé sur l'octroi d'une équivalence sous forme de brevet professionnel : c'est une forme de reconnaissance. J'ignore s'il est possible de mettre en œuvre quelque chose dans le cadre de la réforme des retraites.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *Quid de l'indemnisation des sorties ?*

**M. Marc Sauvagnac.** – *Il s'agit non pas d'une indemnisation, mais d'un forfait de défraiement, de l'ordre de 20 euros par intervention. Les sauveteurs doivent habiter à un quart d'heure de l'appareillage. Le forfait prend en compte leur temps de déplacement aller-retour, leur sandwich et d'autres éléments paramétrés.*

*Ces forfaits ne sont pas toujours payés. Certaines stations mettent cet argent de côté pour organiser un repas de fin d'année. Dans certaines stations, le forfait n'est pas perçu. Les stations nous donnent alors en fin d'année les éléments pour faire un abandon de frais et bénéficier d'un reçu fiscal.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *Quel niveau de protection est assuré aux bénévoles ? Quelle assistance juridique leur offrez-vous en cas de recours ou de plainte ?*

**M. Marc Sauvagnac.** – *Nous faisons régulièrement face à des recours, notamment en cas de dommages matériels, mais je n'ai pas constaté d'augmentation particulière de leur nombre. Compte tenu des risques liés à notre activité et de l'évolution de la société, on sent en effet que des personnes qui pourraient être exposées en cours d'intervention, des plaisanciers ou des bénévoles, pourraient être tentées d'intenter des recours. Nous y sommes attentifs. Nous assurons la défense de nos bénévoles quand c'est nécessaire, le risque étant, en cas de condamnation, d'assister à une baisse de l'engagement des bénévoles.*

**M. Benoist Courchai.** – *Nos bénévoles sont bien assurés. Nous garantissons un avocat en cas de mise en cause pénale. Nous avons une responsabilité civile, à hauteur de 7,5 millions d'euros par sinistre. Tous nos sauveteurs embarqués sont affiliés à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) – la sécurité sociale des marins, à la onzième catégorie. Nous avons aussi une assurance individuelle accident – capital décès ou capital invalidité permanente –, à hauteur de 150 000 euros. Nous avons une assurance qui octroie, en plus de l'ENIM, une indemnité journalière de 36 euros par jour en cas d'arrêt long, et ce pendant 365 jours. Nous assurons également les bénévoles occasionnels, c'est-à-dire les membres de la famille des bénévoles lorsqu'ils participent, par exemple, à une sardinade.*

**M. Marc Sauvagnac.** – *On l'a dit, nos bénévoles sont souvent des actifs et bénéficient, à ce titre, d'une sécurité sociale, d'une mutuelle ou de systèmes de protection sur lesquels il est difficile pour nous de porter un avis. C'est une des raisons pour lesquelles tout le monde à la SNSM est à l'ENIM. On est sûr ainsi que tout le monde bénéficie d'une protection. Dans les faits, en cas de blessure au cours d'une intervention, les actifs bénéficient de la couverture de la sécurité sociale et de leur mutuelle, plus les couvertures assurées par la SNSM.*

**M. Joël Guerriau.** – *Vous avez insisté sur la formation des patrons d'équipage, quid des autres membres de l'équipage ? Les radios, les plongeurs, les nageurs sont-ils formés de manière adéquate ? Quel est le niveau des plongeurs que vous autorisez à plonger ?*

**Mme Catherine Troendlé.** – *Je fais un parallèle entre la situation de vos bénévoles et celle des sapeurs-pompiers volontaires, notamment en matière de formation. La formation de vos bénévoles ne peut-elle pas être prise en compte dans le cadre du droit individuel à la formation ? C'est en train d'être mis en place pour les sapeurs-pompiers – il reste à trouver l'organisme collecteur unique.*

*Pour les points de retraite, je vous mets en garde. Nous avons essayé de faire la même chose pour les sapeurs-pompiers volontaires. Le risque, s'ils sont considérés comme des travailleurs, est de ne plus pouvoir gérer les temps d'intervention comme on le souhaite. Quoi qu'il arrive, un avantage en termes de retraite ne peut se faire que moyennant cotisations.*

*Pourquoi les coûts des formations sont-ils si élevés ? Pourquoi n'arrivez-vous pas à satisfaire toutes les demandes ?*

**M. Marc Sauvagnac.** – *La responsabilité des patrons d'équipage est très importante, ils doivent s'assurer de la compétence des équipages. L'institution doit être en mesure de les former. Or aujourd'hui, seuls 50 % des besoins sont satisfaits. Nous devons également former les autres membres de l'équipage, mais c'est compliqué d'obliger des bénévoles à suivre une formation.*

*Vous avez mentionné des fonctions particulières à bord. Les nageurs de bord sont formés au pôle de formation. Quant aux plongeurs, ils ont l'autorisation de plonger à douze mètres. La plongée est très encadrée. Nos plongeurs, qui sont par ailleurs plongeurs dans leur vie professionnelle ou chez les sapeurs-pompiers, nous reprochent d'ailleurs de trop l'encadrer. Ils doivent repasser une qualification à la SNSM, car ils peuvent être amenés à réaliser des travaux sous-marins, pour désengager une hélice par exemple, avec tous les risques que cela comporte si le bout est sous tension. La formation est au cœur de nos préoccupations.*

*Cela fait vingt ans que je fais partie du monde associatif. J'ai vu le bénévolat changer de nature. Les bénévoles sont toujours engagés, mais ils sont à la recherche d'un équilibre entre leur vie professionnelle, leur vie personnelle et leur engagement. Je rappelle que 75 % d'entre eux sont des actifs. Il nous faut donc leur transmettre des compétences tout en nous adaptant à leurs disponibilités. Or nous n'avons pas les moyens de mettre en œuvre la réforme indispensable.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *Le nombre des stations et leur localisation sont-ils adaptés aux besoins ? Ces besoins sont-ils définis ? Les partenaires, le centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage (CROSS) par exemple, sont-ils associés aux décisions en matière de création de stations ?*

*Quelle est la répartition de la flotte en type d'unités, jet-ski, semi-rigide, canot tous temps ? Quel est l'âge moyen et l'âge médian ? Quel est le niveau de disponibilité de la flotte ? Qui prend la décision de remplacer les unités et décide de leur entretien ? Je voudrais faire référence au dossier du bateau de la station de Saint-Gilles-Croix-de-Vie : les réparations ont été effectuées à Saint-Malo, et ont fait l'objet de sous-traitances en cascade. Comment une telle décision s'organise-t-elle ?*

*Quand un nouveau canot est livré ou après une révision à mi-vie, qui est responsable de la réception ? Y a-t-il des visites techniques régulières de la flotte ou la responsabilité est-elle laissée aux stations ? Le siège décide-t-il du type de bateau lors des remplacements, ou se range-t-il aux souhaits des stations ? Le CROSS est-il consulté ?*

*Vous avez évoqué la commande d'une nouvelle flotte. Comment le marché a-t-il été passé ? Quel est son contenu exact ?*

*Par ailleurs, existe-t-il une flotte de réserve ? Après le drame des Sables, nous avons pu constater, avec l'épisode du bateau de l'île de Sein, que les choses n'étaient pas simples.*

**M. Xavier de la Gorce.** – *Nous avons 800 embarcations, dont 450 navires de sauvetage. Autrement dit, la SNSM est le premier armateur français. Cette flotte exige un suivi et un entretien extrêmement attentifs.*

*En matière de localisation, il existe un débat récurrent : n'y a-t-il pas trop de stations ? Ne pourrait-on pas faire des économies ? Je n'ai pour ma part jamais voulu toucher aux stations, sauf exception. Le maillage est parfois resserré ; pour des raisons historiques. Tentez de supprimer une station ; vous aurez sur le dos le sénateur, le maire, etc., vous créerez une onde de choc inutile sur l'ensemble du territoire, et vous passerez pour un technocrate.*

*De surcroît, les sauveteurs d'une station connaissent parfaitement leur terrain d'intervention, chaque caillou, chaque courant, chaque danger. Cette connaissance intime de la zone d'intervention, des zones de marnage notamment, est essentielle. Alléger le dispositif ne peut se faire sans tenir compte de la possibilité toujours ouverte que la station voisine soit immobilisée, pour des raisons d'entretien par exemple. Il y a donc là, selon moi, un non-problème. Ma doctrine est : non à la modification du maillage.*

*Nous avons bien supprimé une station, il y a quatre ans, mais parce que l'équipage s'était collectivement rebellé contre son président. Je me suis renseigné : ce bateau était-il nécessaire ? La réponse fut unanime : non. J'ai donc décidé de ne pas « repêcher » la station. J'ai eu sur le dos le maire et le député, mais je n'ai pas faibli. J'ai mis à la disposition de la station un semi-rigide, à la place d'une vedette de deuxième classe. Le maire a bloqué l'entrée du port pour empêcher l'arrivée du semi-rigide. J'ai donc donné ce dernier à la station voisine, et aucun accident n'a eu lieu, sur ce secteur, depuis lors.*

*Nous avons également créé une station, en Nouvelle-Calédonie, au nord de Nouméa, parce qu'une nouvelle zone de navigation y prend son essor.*

*Consulte-t-on les CROSS et les préfectures maritimes ? Bien sûr. Les CROSS, en cas d'alerte, saisissent d'abord les marins ou plaisanciers qui se trouvent dans l'environnement du bateau en difficulté, avant d'appeler la SNSM et, le cas échéant, la sécurité civile. Ils sont donc très favorables à ce dispositif : ils ont besoin de moyens redondants. La redondance, en matière de secours, n'est pas un gros mot. Si l'on veut rationaliser, d'un point de vue technocratique, il y a des économies à faire. Mais quel élu le fera ?*

**Mme Catherine Troendlé.** – *Aucun.*

**M. Xavier de la Gorce.** – *Quant au pouvoir du siège sur la décision de remplacement, il est total.*

*Je n'ai pas connaissance de difficultés particulières s'agissant des choix qui sont proposés et faits. Avoir un beau bateau, un bel outil de travail, c'est un signe de reconnaissance et un facteur de motivation pour les bénévoles. L'outil que va récupérer la station des Sables-d'Olonne, par exemple, est magnifique : c'est un Boeing !*

*J'en viens à la répartition de la flotte. Si l'on s'intéresse à la flotte hauturière, la plus coûteuse, 45 % des embarcations ont plus de vingt ans, et 15 % d'entre elles ont plus de trente ans. C'est le cœur de cible du contrat que je vais signer la semaine prochaine : nous avons 140 navires à renouveler, pour 100 millions d'euros, dans les dix ans. En matière d'investissement, il y a un coup de reins à donner. J'ai parlé de la nécessité d'un plan Marshall pour la Bretagne ; aujourd'hui, le compte n'y est pas. Le président de la région Bretagne nous est parfaitement acquis, mais un très gros effort reste à faire.*

*S'agissant de la réception des navires, je voudrais revenir sur l'épisode de Saint-Gilles. L'un des moteurs du bateau en question ne fonctionnait plus. L'alternative était claire : on le réparait soit à Saint-Malo soit en Vendée. Le choix a été fait par la direction technique – je n'ai pas qualité à aller contre une décision de la direction technique –, contre l'avis du directeur de la station, de réparer à Saint-Malo, où l'on a découvert, d'ailleurs, que le bateau était en mauvais état, bien au-delà de la défektivité du moteur. J'ai fini par acheter la paix sociale avec le président de la station de Saint-Gilles, pour 10 000 euros, ce qui est raisonnable.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *Si je vous ai posé cette question, c'est parce que la direction du pôle de Saint-Malo nous a elle-même dit qu'elle ne souhaitait pas que le bateau soit réparé chez elle, et qu'elle avait dû sous-traiter.*

**M. Jean-Christophe Nouveau, Directeur technique de la SNSM.** – *Le canot de Saint-Gilles a en effet fait parler de lui. La décision de le faire réparer est une décision collégiale qui se fonde sur un ensemble de facteurs, tenant compte des capacités locales de chantier et des enjeux de financement.*

*Ce type de bateau ne dispose pas d'une trappe s'ouvrant sur l'arrière ; une découpe est donc nécessaire pour faire sortir le moteur. Concernant la sous-traitance à laquelle a eu recours notre atelier de Saint-Malo, ce dernier dispose d'un certain nombre de compétences, en volume limité, et se focalise sur le soutien à apporter aux stations ; il n'a pas nécessairement vocation à effectuer de gros travaux. Il a donc passé des accords locaux avec des chantiers navals voisins.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *Une entreprise locale, en Vendée, pouvait-elle réaliser le travail qui a été confié à Saint-Malo, puis sous-traité ?*

**M. Jean-Christophe Nouveau.** – *Il est probable qu'un chantier local aurait pu faire l'affaire, à l'opération technique d'ouverture de la carcasse du bateau près. Cette dernière compétence, nous l'avons développée à Saint-Malo ; c'est ce qui a guidé notre choix d'imposer cette décision au directeur de Saint-Gilles.*

*Une dizaine de personnes travaillent au pôle national de soutien de la flotte, dont la mission première est d'être au soutien des stations et de réparer leurs navires. Ce pôle a aussi vocation, dans la continuité de son activité historique, à effectuer certaines opérations de modernisation et de carénage, mais certainement pas toutes. Nous nous appuyons sur les tissus locaux de chantiers ; c'est à ces chantiers que nous confions les opérations de carénage ou de réparation importantes. Ainsi les navires des stations méditerranéennes ne sont-ils pas envoyés à Saint-Malo ! Pour prendre un autre exemple, la station d'Hendaye souhaitait, avec beaucoup d'insistance, que son bateau soit réparé à Saint-Malo ; nous avons obtenu que les travaux soient faits à Arcachon.*

**M. Marc Sauvagnac.** – En matière de répartition de la flotte, il existe un maillage et une dotation historiques, et des discussions ont lieu pour le renouvellement des navires. Depuis cinq ans, nous nous sommes engagés dans une analyse approfondie des missions confiées à la SNSM, de la fréquentation des plans d'eau, du tissu de recrutement de futurs bénévoles et du tissu industriel sur lequel nous pouvons compter. Nous avons en outre défini, avec les présidents de stations notamment, quelles étaient les fonctionnalités attendues de la future flotte.

L'idée est de mettre au point une gamme resserrée de navires : six navires standards, avec options, au lieu des dix-neuf types existant actuellement.

Parallèlement à la réflexion sur la nouvelle flotte, nous travaillons sur la répartition des moyens.

Notre analyse nous a conduits à travailler sur un schéma idéal de répartition des moyens de sauvetage entre les stations. Il s'agit d'une approche nouvelle. Ce schéma reste théorique – la nouvelle flotte n'a pas encore été déployée. Le choix des moyens pour une station donnée est toujours compliqué : chaque station a ses envies, les élus donnent leur avis, etc., et il nous faut composer avec cette somme d'exigences. Les choses vont se faire au fil de l'eau ; aujourd'hui, la durée de vie d'un bateau est de trente ans, et nous espérons que la nouvelle flotte durera plus longtemps, grâce à un effort d'entretien plus fourni.

La répartition fait donc en ce moment même l'objet de discussions. Beaucoup d'échanges ont lieu, parfois vifs, sachant qu'un moyen de sauvetage est plus qu'un simple bateau : un objet de fierté et de reconnaissance pour les bénévoles.

S'agissant de la flotte de réserve, le maillage de la SNSM est déjà en partie redondant. La SNSM, en effet, ne réalise que 50 % des sauvetages – les plaisanciers ou la marine participent aussi aux interventions maritimes. En théorie, le maillage existant peut permettre de pallier une indisponibilité, quelle qu'en soit l'origine. Nous ne construirons donc pas de navires neufs de réserve, dont, par définition, le financement se ferait sur les fonds propres de la SNSM.

Nous essayons néanmoins d'anticiper sur le renouvellement des navires, ce qui est toujours compliqué, malgré tout – nous aurions besoin de moyens supplémentaires. Quand c'est possible, nous programmons les renouvellements à l'avance, mais ce n'est pas toujours le cas. C'est d'autant plus problématique que, au-delà de l'indisponibilité opérationnelle, un équipage, faute d'activité, se démobilise ; il ne s'entraîne plus et sa motivation s'effiloche. Ce sujet mérite donc toute notre vigilance.

**M. Michel Vaspert.** – Dans le cadre de notre mission, les patrons de stations locales ont été nombreux à nous dire qu'il leur arrivait de demander à la direction technique, pour leurs navires, des aménagements spécifiques, dont ils estiment qu'ils sont nécessaires à l'exercice de leur mission de sauvetage. Avez-vous associé les patrons de stations à la conception de la nouvelle flotte ?

**M. Xavier de la Gorce.** – Cette nouvelle gamme de navires, pour laquelle je vais signer un contrat la semaine prochaine, a été mise au point après cinq ans de travaux par un groupe de travail associant techniciens, architectes et utilisateurs, trois patrons de stations emblématiques, deux inspecteurs, trois délégués départementaux.

Nous aurons désormais six types de navires au lieu de dix-neuf ; mais nous pourrons adapter les navires en fonction des demandes. C'est ce qui se fait actuellement : qui nous demande un projecteur, qui une modification de la rambarde, etc. C'est tout à fait prévu.

**M. Jean-Christophe Noureau.** – Il y a autant de stations que d'habitudes. Dans le monde de la plaisance, les commandes sont à gauche ; dans le monde de la pêche, elles sont à droite. Cette hétérogénéité est incompatible avec la notion d'unicité des modèles et avec notre volonté de simplifier l'entretien et les formations. Nous allons donc vers une uniformisation des navires, afin de faciliter l'exercice de nos missions.

Nous proposons néanmoins des options pour répondre à des demandes particulières : coques en aluminium ou en CVR (composite verre résine), radars, projecteurs, etc. Reste que, sur l'essentiel, nous uniformisons, en imposant un certain nombre de choses – c'est indéniable.

**M. Marc Sauvagnac.** – Il y a beaucoup de demandes, hétérogènes. Nous essayons de resserrer les choix. Les options possibles seront donc prédéfinies, en nombre limité, pour des raisons de sécurité et d'économie globale du système. L'idée est par exemple de simplifier le renouvellement des pièces, et de nous prémunir contre les risques d'obsolescence.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – J'en reviens au financement. Vous allez signer un marché important : longue durée, montants élevés. Vous engagez des sommes considérables sans avoir la garantie que l'ensemble des dépenses pourront être financées. Comment comptez-vous sécuriser le financement de ces acquisitions ?

**M. Benoist Courchai.** – Le contrat que nous allons signer se décompose en une tranche ferme, pour les cinq ans à venir, et une tranche conditionnelle, pour cinq ans supplémentaires. Au titre de la tranche ferme, nous nous engageons sur la moitié du besoin. Si le financement n'est certes pas garanti, il est donc plus que probable qu'il soit bouclé, vu les conventions triennales qui nous lient aux régions et aux départements.

**M. Xavier de la Gorce.** – Nous nous engageons de manière ferme sur le noyau dur, lequel, certes, ne répond pas à tout.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – La part État est-elle importante ?

**M. Marc Sauvagnac.** – Avant même le lancement du chantier de la nouvelle flotte, la SNSM avait fait état d'un manque de financements empêchant de renouveler de manière satisfaisante la flotte hauturière.

Le contrat que nous allons signer nous offre une capacité industrielle importante, donc de la flexibilité dans le niveau de commande – notre partenaire nous assure pouvoir produire les volumes dont nous aurons besoin, dès lors que nous disposerons des financements nécessaires. Nous nous engageons fermement sur 50 % du besoin réel de renouvellement, mais nous avons de la marge, donc.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Je l'ai dit : c'est le drame des Sables-d'Olonne qui nous réunit aujourd'hui. Avez-vous analysé les circonstances de ce drame ? Avez-vous produit un rapport en interne ? Depuis, que s'est-il passé en lien avec la station des Sables ? Comment avez-vous géré le drame sur le plan humain, avec les familles des victimes et les rescapés ?

**M. Xavier de la Gorce.** – *Il s'agit d'un dossier éminemment sensible, qui a percuté de plein fouet la station des Sables, la SNSM tout entière, et plus largement le pays, jusqu'au Président de la République lui-même. Nous n'avions pas connu un événement de cette nature depuis le drame de l'Aber-Wrac'h, en 1986.*

*Ce jour-là, le ministre a été prévenu en fin de matinée ; n'étant pas à Paris, je l'ai rejoint aux Sables, par le train, le soir même ; il y régnait une grande confusion. Il y avait là les rescapés, leurs familles, ceux qui n'avaient pas embarqué, tout l'écosystème de la station, plongés dans une atmosphère de consternation générale. Le lendemain, j'ai rencontré le maire, que je connais de longue date, pour faire le point. Puis ont eu lieu la marche blanche, et la cérémonie. J'ai été très frappé par l'énorme perturbation que le drame a causée aux Sables.*

*L'exercice du retour d'expérience, nous le pratiquons à chaque accident. En l'espèce, il est en cours. De multiples réunions locales ont été organisées. Nous allons en tirer tous les enseignements. J'espérais pouvoir faire une communication sur ce sujet au conseil d'administration de la semaine prochaine ; mais ce serait prématuré. Un retour d'expérience doit être totalement balisé, sans trou dans la raquette : l'expertise doit être complète. En l'occurrence, il est très avancé, mais pas achevé. Une enquête est menée, en parallèle, par le Bureau d'enquêtes sur les événements de mer (BEAmer), qui a douze mois pour remettre ses conclusions. Nous rendrons les nôtres dans les six mois qui viennent.*

*Je reviens sur l'humain. L'urgence a été de s'occuper des familles. Nous avons débloqué, dans les quarante-huit heures, un secours d'urgence de 25 000 euros ; nous avons actionné l'assurance du régime de l'ENIM, 150 000 euros par veuve ; nous avons créé une cagnotte nationale, qui a rapporté 130 000 euros – une cagnotte locale a rapporté 300 000 euros. Le versement mensuel, dans le cadre de l'assurance ENIM, s'élève à 1 300 euros par veuve plus 500 euros par enfant à charge. Des aides ont en outre été directement envoyées par les autres stations. C'est Benoist Courchai qui s'est occupé de ce dossier, en relation avec le maire des Sables et avec l'assistante sociale. Il ne fallait pas ajouter des préoccupations matérielles à un drame humain.*

*Quant au bateau, le SNS 002, il n'était plus opérationnel depuis le mois de janvier. Si les choses ont traîné, c'est qu'il fallait identifier les carences techniques, et que l'architecte aurait dû être un peu plus diligent et le chantier un peu plus rapide. Le siège a pris l'affaire très sérieusement à partir du mois de juin ; les collaborateurs de la direction technique y ont d'ailleurs laissé leurs vacances. Un expert indépendant a été désigné, d'un commun accord avec la station – il est d'ailleurs des Sables. Il a remis ses conclusions, mi-août.*

*Le bateau a ensuite été acheminé vers Carantec, car il n'y avait pas, aux Sables, d'abri approprié aux travaux de stratification. Le bateau sera au Guilvinec à la fin de la semaine prochaine, et reviendra aux Sables à la fin du mois. Le délégué départemental et l'inspecteur ont été continuellement au chevet de la station des Sables : nous avons veillé à assurer la gestion de ce drame dans les meilleures conditions.*

Je voudrais maintenant évoquer l'épisode du canot tous temps (CTT), épisode compliqué s'il en est. La station a réclamé à cor et à cri un CTT de remplacement. Mais la SNSM n'est pas une concession automobile. J'ai fait une demande au nom de la solidarité maritime, sans obtenir de réponse ni en Bretagne ni en Vendée – la période, fin juin, ne s'y prêtait pas. Je me suis finalement résolu à me tourner vers l'île de Sein. Le président de la station locale n'a exprimé aucun enthousiasme ; mais, m'a-t-il dit, « s'il faut y aller, j'irai moi-même avec le bateau jusqu'aux Sables ». Il en a référé à sa base, qui ne l'a pas soutenu. Le maire a procédé de la même manière, et obtenu la même réponse négative.

Pendant ce temps, on continuait de nous mettre la pression pour que nous trouvions un canot tous temps, ce que nous n'avons pas en réserve ; devant la polémique médiatique, j'ai proposé de mettre à disposition de la station une vedette de première classe (V1), de 13,3 mètres de long. Mais le CTT représentait un symbole ; et la station voulait un symbole.

Je comprends très bien la nécessité pour l'équipage de remonter à bord, de repartir en mer pour retrouver la confiance. En l'absence de bateau, néanmoins, c'était compliqué, jusqu'au jour où, début août, un porte-parole de la station a dit : « un CTT ou rien ». Le lendemain matin, la station acceptait une V1. Qu'à cela ne tienne : nous la leur avons livrée, et ils naviguent dessus depuis lors. Ils souhaitaient la conserver après la fin de la saison, mais c'était impossible : c'est la V1 qui sert d'outil d'entraînement au pôle national de formation de Saint-Nazaire.

Nous avons donc fait le maximum.

Le bateau est en état ; il s'apprête à revenir aux Sables. Les défauts observés sur ce bateau étaient-ils acceptables ? D'évidence, non. Payer un bateau 1,5 million d'euros et se retrouver avec de tels défauts, c'est clairement anormal. Certains chantiers posent donc des problèmes de qualité. C'est pourquoi nous avons choisi, pour l'avenir, un maître d'œuvre et un constructeur uniques : pour améliorer la qualité et la cadence.

Quoi qu'il en soit, notre ambition prioritaire est d'apaiser définitivement, malgré la douleur, la situation aux Sables-d'Olonne. Nous ferons tout pour que les malentendus soient levés et pour que les sauveteurs puissent reprendre leur activité de la manière la plus normale possible.

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Merci d'avoir répondu à toutes nos questions. Nos échanges de ce matin seront précieux pour la rédaction de notre rapport.



**Audition de MM. David Monnereau, président,  
et David Bossard, sauveteur bénévole  
de la station SNSM des Sables-d'Olonne**  
(Jeudi 10 octobre 2019)

*Mme Corinne Féret, présidente.* – Mes chers collègues, le 22 juillet dernier, une importante délégation de notre mission d'information s'est rendue aux Sables-d'Olonne, première étape d'une série de déplacements qui, en métropole et en outre-mer, nous ont conduits à la rencontre des bénévoles de la SNSM et des responsables du sauvetage en mer.

*Le choix des Sables-d'Olonne pour notre première visite était évident. La mission commune d'information créée par le Sénat le 19 juin dernier l'a été à la suite du terrible drame qui a conduit à la disparition, le 7 juin, de trois sauveteurs bénévoles.*

*Nous avons organisé, à la mairie, une réunion en présence des responsables des stations SNSM de Vendée et des élus ; beaucoup de choses avaient été dites à cette occasion, mais nous n'avons pas eu d'entretien en tête-à-tête avec ceux qui ont été les témoins et les acteurs du drame.*

*Aujourd'hui, c'est à leur demande que nous accueillons MM. Christophe Monnereau, président, et David Bossard, sauveteur bénévole de la station SNSM des Sables-d'Olonne.*

*Ils vont nous livrer leur témoignage sur ce qui s'est passé et sur leur expérience de sauveteurs embarqués ; ils vont nous dire, aussi, ce qui devrait être fait pour que de tels événements ne se reproduisent pas.*

*M. Didier Mandelli, rapporteur.* – C'est avec beaucoup d'émotion que nous vous accueillons au Sénat. Vous avez vécu ce drame de l'intérieur, perdant vos collègues et amis. Il nous paraissait logique de vous recevoir après nos visites de terrain. Nous souhaitons que vous nous fassiez part de votre ressenti, pour en tirer notamment des leçons sur l'organisation générale de la SNSM.

*M. Christophe Monnereau, président de la station SNSM des Sables-d'Olonne.* – Merci de nous recevoir ; nous n'avons pas l'habitude de ce genre d'exercice.

*La journée du 7 juin avait débuté par l'annonce d'une tempête sur la côte. Nous avons rencontré, ce matin-là, des problèmes avec notre bateau, qui sortait pourtant de réparation. J'ai donc décidé que nous utiliserions le bateau de réserve. Nous avons appris, dans la matinée, qu'un marin des Sables était en mer, malgré le temps. Contacté par téléphone, ce marin s'était vu conseiller de ne pas rentrer aux Sables et de se mettre à l'abri dans le pertuis, près de l'île de Ré ; têtu, il n'a pas voulu écouter et a préféré essayer de rentrer.*

*Après concertation, nous avons décidé de partir en bateau sans sortir du port, et de rester à l'abri le long de la grande jetée, l'entrée du port n'étant plus praticable.*

Peu de temps après, le CROSS nous a contactés pour nous apprendre que la deuxième balise de détresse avait été déclenchée – nous ignorions que la première l'avait été. Ils nous ont dit : « engagez-vous », ce que nous n'étions pas obligés de prendre comme un ordre. Si un seul d'entre nous sept avait dit que, vu les conditions, il ne fallait pas s'engager, nous aurions fait demi-tour. Ça n'a pas été le cas ; nous sommes partis.

Nous avons pris les passes comme il le fallait ; malheureusement, tout de suite après, nous avons pris une vague qui a fait exploser les vitres avant, et nous nous sommes retrouvés avec de l'eau jusqu'au ventre, dans un bateau fermé et étanche : l'eau entrant, mais ne pouvait s'écouler par l'arrière. Notre copain Yann est tombé. Le patron, qui était à la barre, a fait demi-tour ; nous avons compris que la seule solution était la plage : l'entrée dans le port n'était plus possible.

Nous avons tenté, autant que possible, d'évacuer l'eau. Malheureusement, le groupe électrogène qui alimentait le bateau continuait à tourner ; sans disjoncteur pour interrompre le court-circuit, le bateau s'est électrisé. Si vous touchiez quoi que ce soit, vous preniez, les pieds dans l'eau, du 220 volts ; il devenait donc très compliqué de gérer l'ouverture et la fermeture de la porte en fonction des vagues, qui continuaient d'arriver. J'ai demandé au CROSS, par radio VHF, un hélitreuillage prioritaire, tout en sachant très bien que l'hélicoptère ne pourrait nous prendre tous les sept.

Alors est arrivé ce qui est arrivé : la vague fatidique qui nous couche. Je suis éjecté ; le bateau se renverse, David est éjecté à son tour. Mon fils, d'abord coincé, parvient à se dégager. Dimitri réussit à sortir, Alain et Yann restent coincés à l'intérieur. Emmanuel, lui, a de la chance : quelque chose perce son gilet, et il se fraie un passage vers le poste avant.

De nous, qui étions à l'eau, la mer a ensuite fait ce qu'elle a voulu. En aucun cas nous n'avons nagé ; je mets au défi quiconque, d'ailleurs, de nager dans ces conditions. Nous avons mis vingt minutes à rejoindre la côte – j'ignore quelle distance nous avons parcourue. Jérôme et David sont sortis de l'eau au même endroit ; je me suis retrouvé 200 mètres plus loin. Nous avons fini échoués dans les rochers ; j'ai vu Dimitri flotter vingt mètres derrière moi. Des jeunes présents sur la plage se sont mis à l'eau pour repêcher son corps, et les secours se sont organisés.

**M. David Bossard, sauveteur bénévole de la station SNSM des Sables-d'Olonne.** – Ce matin-là, nous savions que le mauvais temps allait arriver. Quand j'ai appris qu'un marin avait pris la mer, j'ai halluciné. Quand il fait très mauvais, nous faisons ce que les anciens nous ont appris à faire : nous nous mettons à l'abri de la jetée pour être prêts à intervenir, si besoin. La décision a donc été prise en commun de sortir.

La sortie ne s'est pas trop mal passée. J'étais à la radio et à la carte, et nous étions plutôt contents d'avoir passé les passes. Je me souviens d'avoir dit : « Yes, c'est gagné ! ». À mesure que nous avons pris dans l'ouest, la tempête s'est déchaînée, avec des creux de 8 mètres. La mer a changé en quelques minutes ; nous nous sommes retrouvés submergés par les crêtes, jusqu'au moment où les vitres se sont brisées. J'ai appuyé sur le bouton « distress », qui n'a pas fonctionné – j'ai pris du 220 volts, et j'ai dû retirer mon doigt.

*Dans ce genre de cas, vous savez ce qu'il faut faire, mais vous ne pouvez pas le faire : sans barre, impossible de partir à la plage, et impossible de monter dans l'ouest. Lorsque nous sommes sortis du port, vu l'état de la mer, nous savions que nous ne pourrions pas rentrer : ça marche dans un sens, pas dans l'autre. En réalité, avec un tel volume d'eau dans la passerelle, nous n'avions pas de solution. Jérôme a essayé d'écoper, mais les coups de mer remplissaient le bateau. L'électricité nous interdisait de toucher à la structure ; heureusement, Christophe et moi étions tous les deux en combinaison – je suis scaphandrier de formation –, ce qui nous permettait de pousser la porte avec nos genoux et nos épaules, pour empêcher l'eau d'entrer.*

*Il n'y a pas eu de cris, aucun énervement, juste quelques mots, très peu de bruit. L'hélicoptère que nous avons demandé, de toute façon, n'aurait pris personne : je n'y croyais pas du tout. Quand le bateau s'est couché, j'ai vu Christophe être éjecté, et les gars dans la passerelle. Cela fait plus de 30 ans que je suis bénévole et volontaire ; j'ai fait vingt ans chez les pompiers, et je suis depuis 2004 à la SNSM. Je n'ai rien pu faire pour les collègues ; je n'ai pas pu entrer dans la passerelle pour les en sortir.*

*Puis : coup de mer, etc. Quand je suis arrivé sur la côte, des gamins étaient là. Mes pieds ont touché le sol et, me retournant, j'ai vu le bateau à l'envers – je savais que les copains y étaient. J'ai voulu repartir en mer à la nage ; heureusement, les pompiers m'en ont empêché. Ma tête ne tournait plus rond.*

*Mon regret est que nous ayons emmené un gamin avec nous. Il était moins jeune que Jérôme, le fils de Christophe, mais n'avait pas d'expérience. Il n'a fait que s'asseoir dans la passerelle ; nous ne l'avons revu que mort, à la fin. Nous n'aurions jamais dû l'emmener. Les jeunes sans expérience ne monteront plus à bord dans ce genre d'interventions.*

*Nous avons fait notre devoir, et nous le referons – je suis reparti en mer cinq jours après le 7 juin. Mais, avec l'âge, je ne suis plus l'homme que j'étais, et je n'ai rien pu faire pour mes collègues.*

*Je tiens à dire, en revanche, que je ne fais pas partie de la famille de la SNSM ; je ne me retrouve pas dans la politique que ses responsables défendent depuis des années. Ma famille est celle des marins de Vendée.*

*Depuis le 7 juin, nous n'avons jamais vu les responsables de la SNSM. Ceux que nous avons vu, ce sont nos élus, qui nous ont beaucoup soutenus, Yannick Moreau, Bruno Retailleau. Je considère aujourd'hui que je n'ai rien à voir avec la SNSM. Ni mon bateau ni ma station de sauvetage n'ont à voir avec elle.*

**M. Christophe MonnerEAU.** – *Vous comprenez que nous ressentons un peu d'amertume vis-à-vis de la SNSM ; je sais que vous avez reçu tout à l'heure les gens du siège. Les relations sont très compliquées, en particulier, avec le président de la Gorce.*

*M. de la Gorce est arrivé le mercredi soir, parlant d'emblée beaucoup plus d'argent que d'humain. Le jour de l'hommage national, il n'avait qu'une idée en tête : accueillir le Président de la République. J'ai fini par lui dire que, s'il était présent, nous, les quatre rescapés, partirions, ce qui l'a obligé à rester à sa place. Depuis ce jour, nous ne nous parlons plus. Il a dit dernièrement qu'il ne viendrait plus aux Sables-d'Olonne ; qu'il se rassure : nous vivrons sans lui.*

*Il est président de la SNSM depuis six ans. Nous comptons beaucoup sur lui : pour la première fois, le président de la SNSM n'était pas un amiral. Mais si, ce jour-là, le président avait été un militaire, je pense qu'il aurait fait le déplacement au funérarium pour se recueillir sur les trois cercueils, ce que M. de la Gorce n'a pas daigné faire.*

*Je ne suis pas fâché avec tout le monde à la SNSM. J'ai eu l'occasion de revoir Benoist Courchai et Jean-Christophe Noureau ; je n'ai aucun problème avec eux.*

*Malgré tout, les finances sont toujours un sujet de fâcherie avec la SNSM : trois semaines après le drame, Benoist Courchai est venu de Paris pour monter les dossiers avec les épouses. J'en ai profité pour lui dire que nous avions perdu nos portables, nos lunettes, nos clés de voiture, nos papiers d'identité, etc. Il m'a répondu que la SNSM n'était pas assurée pour nous, et qu'elle « essaierait » de débloquer de l'argent pour nous rembourser. Ma réponse a été claire : « ta phrase me plaît ; je te demande juste d'en enlever le verbe "essayer" ».*

*Aucun bateau de la SNSM n'est assuré ; le démantèlement du « Jack Morisseau » a été financé sur fonds propres. C'est la SNSM qui a payé pour les sépultures ; mais je ne l'ai appris que la semaine dernière, ce qui vous donne une idée de la façon dont la société communique, et des relations que nous entretenons avec elle. Vous comprenez pourquoi il y a quelques tensions entre Les Sables-d'Olonne et le siège à Paris.*

**M. David Bossard.** – *Ce sont les gens du siège qui choisissent et dessinent les navires, mais c'est nous qui montons à bord. Quelle est leur expérience de notre métier ? Ils nous ont mis un fly-bridge ! Pour quoi faire ? Pour prendre l'apéro ?*

**M. Christophe Monnerieu.** – *C'était une demande d'un port breton.*

**M. David Bossard.** – *Parce que quelqu'un l'a demandé, on l'a mis sur tous les navires ? Quand vous savez ce que ça coûte... Cela me sidère : on ne nous a jamais demandé notre avis. Ceux qui choisissent les navires n'ont jamais navigué. Et c'est nous qui payons ! Le dernier zodiac des Sables-d'Olonne a été à 100 % financé par le département, la région et la ville ; le « Jack Morisseau » l'a été à 75 %. En revanche, la SNSM, qui ne finance que 25 % du bateau, en est propriétaire.*

**M. Christophe Monnerieu.** – *Elle est propriétaire du bateau, sans en payer ni l'assurance ni l'entretien.*

**M. David Bossard.** – *Il a fallu quatre morts pour qu'on commence à s'intéresser aux problèmes du « Jacques Joly », alors que, sur ce sujet, Christophe se bat depuis trois ans. À l'époque, le bateau était sous garantie ; ce n'est plus le cas.*

*L'architecte choisi pour concevoir les nouveaux navires a-t-il une véritable expérience des navires côtiers ? Un bateau côtier n'est pas du tout un bateau du large !*

*Nous payons, ils décident. La Vendée n'a pas les mêmes besoins qu'Arcachon ou que la Bretagne. Et l'argent est gaspillé. La station de Saint-Gilles avait fait faire un devis pour réparer son bateau ; cela leur coûtait 50 000 euros environ. Paris a refusé le devis ; ils ont envoyé le bateau au fin fond de la Bretagne, et la réparation a coûté 140 000 euros, trois fois le prix !*

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Merci pour ce témoignage particulièrement émouvant. Nous sommes sous le choc mais mes collègues ont peut-être des questions à vous poser.

**Mme Dominique Estrosi Sassone.** – Je tiens d'abord à saluer votre courage et vous dire que vos propos nous ont beaucoup touchés. Vos relations difficiles avec la SNSM ont-elles commencé avant ce drame ?

**M. Christophe Monnereau.** – Pas particulièrement : nous appliquions leurs directives. Je signale tout de même qu'en mai, un mois avant l'accident, lors de l'assemblée départementale de la SNSM, j'avais soulevé le problème des navires de réserve. L'une des victimes du drame avait alors interpellé le Président de la SNSM en insistant sur le risque d'accident. Quand j'ai rappelé cet épisode, après la noyade, j'ai constaté et déploré que le Président de la SNSM ne s'en souvienne plus. En revanche, son futur remplaçant est venu me voir et je le rencontre à nouveau dans quelques jours.

**M. David Bossard.** – Notre délégué départemental en Vendée est compétent et agréable : nous ne dialoguons donc pas directement avec le siège à Paris. Notre station a une tradition d'autonomie et nous avons l'habitude de nous adapter aux circonstances pour être le plus performants possible.

**M. Christophe Monnereau.** – Pour répondre à vos témoignages d'inquiétude, j'indique qu'aujourd'hui nous continuons notre tâche ; on va bien, même si les nuits sont parfois agitées. Nous parlons beaucoup de l'accident entre nous ; chacun apprend, à sa façon, à vivre avec et, par exemple, mon fils préfère se confier aux amis de son âge. Pour mon cas personnel, c'est une évolution en dents de scies. Bien entendu, ces événements resteront gravés en nous pour le restant de notre vie.

**M. David Bossard.** – Pour ma part, j'ai connu des nuits de travail et donc celles-ci sont encore plus courtes qu'avant. Je vois mes partenaires tous les jours, et je reste surtout assailli par le regret de ne pas avoir pu sauver mes collègues : je suis vexé qu'un homme comme moi, avec à son actif des centaines d'interventions, n'ait pas pu intervenir ; ça va me marquer jusqu'au bout.

**M. Christophe Monnereau.** – Ce n'était pas possible...

**M. David Bossard.** – On va retourner dans des opérations de sauvetage difficiles avec des équipements mieux adaptés que nous allons développer en interne. En particulier nous allons emprunter un grand Zodiac financé par la Ville qui servira à aller chercher rapidement les hommes à la mer. Je signale à ce sujet qu'il est anormal que la SNSM – qui ne paye pas la facture du bateau – nous impose son choix de motorisation.

**M. Christophe Monnereau.** – Le même cas se présente à Saint-Nazaire où la SNSM leur impose un changement de moteur : la SNSM est propriétaire et armateur de ce bateau qu'elle n'a pas financé et il y a là quelque chose de perturbant.

**M. David Bossard.** – Nous voulons avant tout des navires qui nous permettent de faire du sauvetage en toute sécurité. J'espère que nous pourrions retrouver confiance dans le bateau qui est en réparation. Nous aurions préféré qu'il soit réparé à proximité plutôt qu'en Bretagne, pour que nous puissions surveiller les opérations. Tout ce que nous souhaitons, c'est de pouvoir sortir cet hiver avec ce navire sans qu'il y ait de pannes.

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Je vous remercie très chaleureusement.



## II. EXAMEN DU RAPPORT

---

*Réunie le mardi 22 octobre 2019, sous la présidence de Mme Corinne Féret, présidente, la mission d'information sur le sauvetage en mer, a procédé à l'examen du rapport.*

*Mme Corinne Féret, présidente.* – Mes chers collègues, ceci est l'ultime réunion de la mission d'information. Nous sommes en effet arrivés au terme de nos travaux, après trois mois et demi de déplacements sur le terrain et d'auditions, auxquels vous avez participé nombreux.

Comme nous l'avons indiqué lors de l'installation de la mission d'information le 9 juillet dernier, nous souhaitions à la fois être en phase avec le calendrier du prochain comité interministériel de la mer, qui doit aborder la question du sauvetage en mer, et formuler des propositions qui pourraient être examinées lors du débat budgétaire, la question du financement étant souvent revenue lors de nos rencontres.

Un projet de rapport d'information vient de vous être distribué. Nous n'avons pas mis à disposition ce document avant la réunion d'examen en raison des délais, les dernières auditions ayant eu lieu le 10 octobre dernier. Il sera rendu public demain matin, à l'occasion d'un rendez-vous avec la presse. Nous vous enverrons la liste des propositions que nous aurons adoptées et le rapport d'information sera mis en ligne à la fin de la semaine.

Les deux premières parties du rapport d'information rappellent le contexte factuel et reprennent ce que nous avons entendu lors de nos travaux. Je propose que nous nous concentrons sur les propositions, conclusions et recommandations à formuler.

*M. Didier Mandelli, rapporteur.* – Mes chers collègues, je vous remercie d'avoir participé aux déplacements et auditions qui ont été organisés.

Nous avons apporté la dernière main à ce rapport d'information tôt ce matin. Quelles en sont les principales thématiques ? La première partie relate ce que nous avons entendu, vu et constaté. Nous avons pu mesurer à quel point l'organisation était complexe, notamment lors du déplacement à Brest. Pour autant, tout cela fonctionne assez bien, car il n'existe qu'un seul décideur, le préfet maritime, qui assume la responsabilité des opérations, les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (Cross) étant chargés de l'opérationnel.

Les utilisateurs de la mer sont de plus en plus nombreux, avec des niveaux de formation variables, et le nombre d'interventions est élevé : on compte plus de 30 000 interventions par an, avec des moyens qui restent maîtrisés. Par rapport à de nombreux autres pays, le coût du sauvetage en mer en France est exemplaire : dans le rapport d'information, on parle d'un « bon rapport qualité/prix » ! Au regard des moyens engagés, des résultats obtenus et de l'euro engagé, c'est assez exceptionnel.

*Les dons et surtout les legs représentent une part importante des financements mais ils sont aléatoires. Or la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) a des besoins importants d'investissement et vient de signer un contrat sur cinq ans pour 35 bateaux, alors que le besoin global est de 140 bateaux en renouvellement. Pour les bateaux restants, le financement manque encore aujourd'hui.*

*Certains financements nouveaux ont été institués récemment pour la SNSM. Ainsi, la taxe sur les éoliennes maritimes devrait rapporter à terme 2,5 millions d'euros par an, mais cela ne représente que 5 % des ressources et n'interviendra pas avant 2023.*

*Le rapport d'information pointe également les difficultés des collectivités territoriales, notamment les départements et les régions, pour connaître le fléchage des subventions de fonctionnement.*

*Les propositions contenues dans le rapport d'information portent sur trois domaines : le statut des bénévoles et leur formation, le financement, la gouvernance ou le fonctionnement de la SNSM.*

*Première recommandation, conforter les bénévoles dans leurs missions, par une meilleure reconnaissance de leur action, tout en exprimant la volonté de ne pas surcharger les collectivités territoriales – il n'appartient pas à ces dernières d'assurer l'ensemble des financements et des charges liés au sauvetage en mer. De nombreuses mesures sont proposées sur la formation des bénévoles, qui est payante pour les stations et dont le seul centre se trouve à Saint-Nazaire. Nous ne souhaitons pas remettre en cause le statut du bénévolat ; nous voulons au contraire l'encourager.*

*Deuxième recommandation, garantir le financement des investissements sur le long terme. Nous préconisons une visibilité sur dix ou quinze ans, avec des programmes prévisionnels qui soient validés par les régions et les départements qui auront à les financer. Bien sûr, l'État doit prendre toute sa part. Parmi les mesures phares, nous souhaitons que les stations n'aient plus à financer une part de 25 % des investissements. Nous considérons que cela revient à l'État, pour libérer les bénévoles de ce temps de collecte – d'aucuns ont même parlé de « quête » – ; tous ceux que nous avons rencontrés se sont exprimés en ce sens. Il faut garantir les investissements et assurer l'entretien, la maintenance régulière et le renouvellement de la flotte.*

*L'ensemble des usagers de la mer devraient participer au financement du sauvetage, par l'affectation du produit de taxes existantes, notamment le droit annuel de francisation et de navigation (DAFN), ou par le développement du recours à l'assurance, notamment pour l'assistance et le remorquage.*

*La gouvernance est, à mon sens, au cœur des problèmes que rencontre la SNSM.*

*Étant reconnue d'utilité publique, la SNSM doit justifier d'un nombre minimum d'adhérents et d'un budget de 46 000 euros – largement atteint. Son fonctionnement interne doit également être démocratique, ce qui, à mes yeux, n'est pas le cas. La SNSM est une association qui fonctionne sans adhérents, avec des stations locales qui n'ont aucune existence juridique, des présidents de station, des trésoriers de station et un délégué départemental désignés par le siège. Nous proposons donc qu'elle adopte un fonctionnement similaire à celui de la protection civile.*

*De plus, les collectivités territoriales ne sont pas associées aux prises de décision concernant les stations locales. Des assemblées générales départementales se réunissent, mais elles n'ont aucune existence juridique et elles ne présentent ni rapport moral ni rapport financier. Nous souhaitons que les bénévoles deviennent adhérents, et qu'ils puissent ainsi participer aux assemblées générales. Nous souhaitons également que les présidents de station et les délégués départementaux soient élus.*

*Par ailleurs, le rôle de l'État doit être clarifié. Sept représentants des ministères siègent au conseil d'administration de la SNSM – ils y sont plus nombreux que les bénévoles. Cela pose la question du rôle de l'État : la SNSM est-elle réellement une association ? Si elle assume une mission de service public, l'État doit prendre ses responsabilités.*

*Ce rapport est très attendu par la SNSM et le Gouvernement, qui ne pensait pas qu'il serait rendu si rapidement. Nos propositions pourront ainsi alimenter les débats lors de la table ronde qu'il organise le 7 novembre prochain, puis le Premier ministre fera ses annonces début décembre lors du Cimer.*

*Une augmentation du budget de la SNSM de 4,5 millions d'euros a certes été votée hier par l'Assemblée nationale, mais cette enveloppe est prélevée sur le programme n° 205, au détriment des Cross et de l'action de sécurité en mer. Ce sont des vases communicants.*

*Nous pensons qu'il faut explorer d'autres pistes. Les taxes sur les assurances représentent 147 millions d'euros qui vont dans le budget de l'État, et le DAFN, 38 millions d'euros qui vont au conservatoire du littoral. Les fonds versés par les plaisanciers dans ce cadre devraient être réaffectés vers le sauvetage.*

*Nous n'avons pas souhaité préconiser la création d'une taxe supplémentaire, mais nous émettons l'idée d'une contribution volontaire dans le cadre de l'achat de matériel comme les planches à voile ou les paddles.*

*Dans ce rapport, nous nous sommes efforcés de traduire tout ce que nous avons entendu lors de nos déplacements.*

**Mme Corinne Féret, présidente.** – *Je tiens à remercier ceux qui nous ont accompagnés dans les travaux de cette mission d'information pour leur disponibilité et leur efficacité.*

**M. Michel Canevet.** – *Je félicite le rapporteur pour le travail réalisé et je partage l'essentiel des orientations présentées dans ce rapport, concernant notamment la nécessité de clarifier le rôle des adhérents de la SNSM, et celle, non pas de créer une taxe supplémentaire, mais d'obliger à la souscription d'une assurance pour les propriétaires de bateaux. Cela devrait permettre de dégager des moyens pour financer la SNSM de façon plus significative.*

*Le rapport précise que la part du financement à la charge des stations locales doit être la plus réduite possible, mais je n'ai pas bien compris ce qu'il en était du renouvellement du matériel et du gros entretien qui sont actuellement à leur charge et qui représentent des sommes considérables.*

**M. Joël Guerriau.** – *Je m'associe aux félicitations qui ont été formulées sur ce rapport.*

*L'organisation de la SNSM est actuellement en forme de pyramide inversée. Une meilleure gouvernance permettrait en effet d'associer les acteurs de terrain et de créer une vraie émulation. Il me semble toutefois trop restrictif de ne mentionner que les bénévoles de terrain : il faudrait inclure l'ensemble des adhérents, qu'ils soient sur le terrain ou qu'ils apportent un soutien financier.*

*Par ailleurs, l'expression « désintérêt de l'État central », me semble un peu forte. Je lui préférerais celle de « manque d'engagement », qui permettrait de prendre en compte la forte représentation de l'État dans le conseil d'administration et l'intérêt que nous, parlementaires, portons à la SNSM.*

**M. Yannick Vaugrenard.** – *Je m'associe également aux remerciements qui ont été formulés pour ce rapport, réalisé avec la rapidité qui convenait.*

*Indépendamment de l'État, il faut insister sur la responsabilité des collectivités territoriales. À l'occasion de nos différents déplacements, nous avons pu apprécier l'humanisme des bénévoles. À ce titre, ils doivent être davantage reconnus, que ce soit en termes de retraite, de formation ou de facilitation des autorisations d'absences professionnelles.*

*L'assurance doit être obligatoire pour tous les plaisanciers. Si la personne n'est pas assurée, c'est la collectivité qui paie. C'est une question de justice fiscale et comportementale.*

*Enfin, je pense nécessaire que notre mission d'information se retrouve dans un an pour faire le point, et, le cas échéant, pour interpeller la puissance publique. Il me paraît difficile d'en rester à des préconisations.*

**M. Jean-Luc Fichet.** – *Les bénévoles sont très attachés à leur mission, mais ils ne veulent pas payer l'essence, le téléphone, etc., sur leurs propres deniers. Cela empêche des personnes qui ont des revenus très faibles de devenir bénévoles.*

*Concernant la retraite, l'idée de gagner un trimestre par an pourrait être attractive.*

*Enfin, les collectivités territoriales ont une responsabilité. J'ai rencontré hier des bénévoles de mon département qui évoquaient le cas d'un vol de moteur sur un bateau qui n'était pas assuré. La station a dû solliciter les collectivités locales pour financer l'achat d'un nouveau moteur.*

*Vous avez su clairement identifier les difficultés de fonctionnement de la SNSM et, en particulier, le problème lié à l'absence de personnalité juridique des stations locales.*

*Les bénévoles sont très contents que l'on s'occupe enfin d'eux. C'est pourquoi j'espère que nos travaux seront très rapidement suivis de solutions concrètes.*

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – *Michel Canevet s'inquiète du financement des équipements par les stations locales. Je précise que la proposition n° 14, qui prévoit la prise en charge par l'État du coût du renouvellement des canots et vedettes, comprend le financement des gros travaux d'entretien, de renouvellement et de changement de moteur.*

*Pour répondre à Joël Guerriau, les donateurs sont beaucoup plus présents dans les instances que les bénévoles. Nous proposons que la notion d'adhérent soit reconnue, ce qui permettrait à la SNSM d'avoir enfin un fonctionnement associatif digne de ce nom.*

*Pour ce qui concerne la place de l'État, les représentants de ministères présents au conseil d'administration de la SNSM ne participent que très rarement aux réunions. En fait, l'État est très engagé dans sa mission de sauvetage en mer, via les douanes, la protection civile et la marine. En revanche, il n'est pas réellement intéressé par la SNSM, ayant longtemps considéré que celle-ci fonctionnait bien grâce aux bénévoles, et ce à moindre coût, puisqu'il lui suffisait d'investir 2 millions d'euros par an. Je souhaite donc maintenir l'expression « désintéret de l'État » dans notre rapport.*

*Yannick Vaugrenard propose la mise en place d'une assurance obligatoire pour les propriétaires de navires. Cette suggestion fait écho à la proposition n° 18, qui rend l'assistance remorquage obligatoire. Ainsi, le propriétaire d'un navire devra payer pour d'éventuelles réparations, sans pour autant qu'on l'oblige – cela me semble impossible – à souscrire une assurance. Je rappelle que les sauveteurs eux-mêmes ne veulent pas d'une assurance obligatoire, car celle-ci risquerait de faire baisser le montant des dons versés à la SNSM.*

*Par ailleurs, la proposition n° 19 a pour objet d'insérer dans tous les contrats d'assurance responsabilité civile une option explicite proposée aux assurés pour couvrir les dommages causés par les navires et engins nautiques.*

*Comme Yannick Vaugrenard et Jean-Luc Fichet, j'aimerais évidemment que la quasi-totalité de nos préconisations soit suivie d'effets. J'adhère à la proposition de nous revoir dans un an pour établir un bilan de nos travaux. Nous pourrions également nous retrouver début 2020, peu après les annonces que le Premier ministre aura faites sur le sujet.*

*En réponse à Jean-Luc Fichet, la proposition n° 10 tend à augmenter et harmoniser le forfait de défraiement dont bénéficient les sauveteurs. Quant à la proposition n° 7, elle vise à prendre en compte le bénévolat dans le calcul des pensions de retraite.*

**Mme Catherine Troendlé.** – *Je vous remercie pour ce travail de fond qui révèle le mode de fonctionnement pour le moins surprenant de la SNSM.*

*Il faut marteler que les sauveteurs sont des bénévoles. Préservons leur statut tant que la situation n'est pas clarifiée. À plus long terme, si une nouvelle directive européenne entre en vigueur, on pourra éventuellement imaginer un dispositif permettant, par exemple, de rattacher les sauveteurs en mer à la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises.*

*S'agissant des pensions de retraite, restons prudents : qui dit points de retraite dit cotisations. On risque de faire basculer les bénévoles vers un statut de travailleur.*

*Concernant le nouveau mode de fonctionnement de la SNSM, j'espère que vous prévoyez de doter les stations locales d'une personnalité morale, ce qui leur permettrait de mieux gérer les deniers publics.*

Dernier point, dès lors qu'il existe un permis bateau, il est normal que les propriétaires de navires les assurent.

**Mme Annick Billon.** – L'essentiel est d'acter la volonté des bénévoles de garder leur statut. Comme Catherine Troendlé, je considère que l'attribution de points de retraite aux sauveteurs serait incompatible avec le maintien de leur statut actuel. J'estime aussi qu'il est inconcevable de ne pas obliger les usagers de la mer à assurer leurs bateaux.

Enfin, je m'interroge sur les conséquences de la hausse de la part de l'État dans le financement de la SNSM : quid de l'entretien de la flotte et de l'organisation mise en place par la SNSM ? Quid du centre de réparation ? Quid de l'autonomie de l'association : qui sera propriétaire des bateaux demain ?

**M. Michel Vaspert.** – Compte tenu de la structure associative de la SNSM, il faut faire attention à ne pas trop différencier le fonctionnement du siège de celui des stations locales. La SNSM a investi dans l'immeuble de son nouveau siège parisien 12,3 millions d'euros, dont 8,3 millions d'euros en provenance de son autofinancement. La SNSM finance chaque canot de sauvetage à hauteur de 25 %. Dans la mesure où les canots les plus chers, les canots tous temps valent 1,5 million d'euros, cela signifie que si le siège avait choisi de louer ses locaux, il aurait pu financer l'achat d'une vingtaine de ces canots ! Mes chers collègues, il s'agit d'argent public, nous avons donc le devoir de regarder de près le fonctionnement de cette association.

En Polynésie française, ce n'est pas la SNSM, mais une société locale qui intervient en mer. Lors de notre déplacement, nous avons été effarés de l'état des canots de sauvetage : c'est une véritable honte ! Lana Tetuanui et moi-même nous sommes battus comme des chiens auprès du Gouvernement pour obtenir le financement d'un nouveau canot de sauvetage, qui devrait être disponible fin 2020.

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Catherine Troendlé a évoqué la gouvernance de la SNSM. Le rapport prévoit de lui donner une structure fédérale regroupant des associations départementales affiliées, à la tête desquelles serait élu un président. Sur le plan financier, il y aurait la participation de l'État, des départements et des régions aux dépenses d'investissement, d'un côté, et celle des stations, des départements, mairies et intercommunalités pour la partie fonctionnement, de l'autre.

Je rassure Annick Billon : nous ne proposons pas que l'État devienne propriétaire des bateaux. C'est la SNSM qui lancera les appels d'offres et achètera les bateaux.

Nous souhaitons mettre en œuvre une programmation pluriannuelle des investissements. Cela étant, j'en reviens à l'engagement financier de l'État : il est insatisfaisant en matière d'investissements, il a progressé de 2 à 7 millions d'euros en matière de fonctionnement. Mais dans les comptes de la SNSM, les participations sont confondues.

**Mme Annick Billon.** – Quid du renouvellement de la flotte ?

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Je vous renvoie aux propositions n<sup>os</sup> 13 et 14.

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Vous êtes plusieurs à vouloir rendre l'assurance des navires obligatoire, ce qui va plus loin que l'actuelle proposition n° 19. Voulez-vous que nous mettions aux voix cette mesure ?

**M. Didier Mandelli, rapporteur.** – Je précise simplement que ce dispositif ne permettra pas d'augmenter les ressources de la SNSM.

**M. Jean-François Rapin.** – L'autre difficulté tient au fait que l'on ne sait pas si les assureurs seront prêts à assurer tout le monde. Je pense en particulier à ce qui se passe en outre-mer.

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Il existe des réserves, notamment juridiques, à cette proposition d'assurance obligatoire. C'est pourquoi je vous propose que nous demandions une étude sur la faisabilité d'un tel dispositif.

Il en est ainsi décidé.

**Mme Corinne Féret, présidente.** – Je vais maintenant mettre aux voix le projet de rapport.

La mission d'information adopte le rapport d'information dans la rédaction issue de ses travaux et en autorise la publication.



## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

---

- **Association nationale des élus du littoral (ANEL)**  
**Jean-François Rapin**, président  
**Christine Lair**, déléguée générale
  
- **Fédération française de l'assurance (FFA)**  
**Stéphane Pénét**, directeur des assurances de biens et de responsabilité  
**Jean-Paul Thomas**, directeur adjoint, direction des assurances de biens et de responsabilité  
**Jean-Paul Laborde**, directeur des affaires parlementaires  
**Viviana Mitrache-Rimbault**, sous-directeur des affaires parlementaires



## DÉPLACEMENTS ET PERSONNES ENTENDUES



*Dépôt de gerbe en hommage aux victimes de la station SNSM des Sables-d'Olonne (22 juillet 2019)*

### **1. Déplacement en Vendée (lundi 22 juillet 2019)**

Maires et Président du Département  
Président et membres bénévoles de la station SNSM  
des Sables-d'Olonne



### **2. Déplacement en Martinique (mardi 23 juillet 2019)**

Président et membres bénévoles de la station SNSM de Case-Pilote  
Déléguée territoriale de Martinique

### 3. Déplacement dans les Alpes-Maritimes (lundi 5 août 2019)

Poste de secours à Théoule-sur-Mer

Stations SNSM de Cannes / Golfe-Juan, Cagnes-sur-Mer, Cros-de-Cagnes

Stations SNSM de Nice, Antibes, Menton à l'occasion de la table ronde avec les acteurs du sauvetage en mer



### 4. Déplacement dans le Calvados (lundi 26 août 2019)

Station SNSM de Ouistreham

Centre de formation et d'intervention (CFI) SNSM de Ouistreham

Direction départementale des territoires et de la mer

Préfecture maritime Manche - Mer du Nord

CROSS Jobourg

Inspection régionale SNSM pour la Manche, mer du Nord et outre-mer

Délégation départementale de la SNSM

Station SNSM de Courseulles-sur-Mer

Présidents des stations SNSM permanentes et saisonnières du Calvados ainsi que les Maires des communes concernées

### 5. Déplacement dans la Manche (mardi 27 août 2019)

Station SNSM de Goury-La Hague

### 6. Déplacement dans le Finistère (mardi 3 septembre 2019)

Préfecture maritime de l'Atlantique

Table ronde avec des représentants des différents services participant au sauvetage en mer : SNSM, service départemental d'incendie et de secours (SDIS), affaires maritimes, marine nationale, gendarmerie et SAMU de coordination médicale et maritime (SCMM)

CROSS Corsen

Station SNSM du Conquet

Les équipes du sémaphore de la Pointe Saint-Mathieu





## 7. Déplacement en Loire-Atlantique

*(mercredi 4 septembre 2019)*

Pôle national de formation SNSM de Saint-Nazaire  
Président et membres bénévoles de la station SNSM de Pornichet  
Maires des communes concernées

## 8. Déplacement en Nouvelle-Calédonie

*(vendredi 6 septembre 2019)*

Station SNSM de Nouméa



## 9. Déplacement en Polynésie française

*(samedi 7 septembre 2019)*

Haut-commissariat de la République en Polynésie française  
Centre Maritime Commun de Polynésie française  
Commandement supérieur des forces armées de Polynésie française  
Centre de coordination de sauvetage aéromaritime (JRCC)  
Fédération d'Entraide polynésienne de sauvetage en mer (FEPSM)  
Direction polynésienne des affaires maritimes (DPAM)  
Présidence de la Polynésie française

## 10. Déplacement dans le Pas-de-Calais

*(mardi 10 septembre 2019)*

CROSS Gris-Nez

Préfecture maritime Manche - mer du Nord

Direction interrégionale de la mer Manche Est - mer du Nord

Marine nationale

Délégation départementale SNSM du Nord et du Pas-de-Calais

Préfecture et sous-préfectures (Montreuil-sur-Mer et Boulogne-sur-Mer)

Président et membres bénévoles de la station SNSM de Berck-sur-Mer



## 11. Déplacement dans les Côtes d'Armor

*et en Ile-et-Vilaine (lundi 23 septembre 2019)*

Station SNSM d'Erquy

SDIS des Côtes-d'Armor

Direction de la mer et du littoral des Côtes-d'Armor

Inspection générale Nord Atlantique de la SNSM

Délégation départementale SNSM des Côtes-d'Armor

Maires d'Erquy et de Saint-Malo

Pôle de soutien de la flotte SNSM de Saint-Malo

Station SNSM de Saint-Malo

Direction du port des Bas-Sablons

Délégation départementale SNSM d'Ile-et-Vilaine

## 12. Déplacement dans le Morbihan

*(lundi 30 septembre 2019)*

Présidents et membres bénévoles des stations SNSM

Délégation départementale SNSM du Morbihan

Centre de formation SNSM de Lorient

**ANNEXE**

**NOTE DE LA DIVISION DE LA LÉGISLATION COMPARÉE  
DE LA DIRECTION DE L'INITIATIVE  
PARLEMENTAIRE ET DES DÉLÉGATIONS**

---



## Les organisations de volontaires de secours en mer

---

La Division de la Législation comparée du Sénat a conduit une recherche sur les organisations de volontaires intervenant dans le sauvetage en mer dans six pays : la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni qui partage une même structure avec l'Irlande, la Suède, et hors d'Europe, l'Australie.

Le modèle classique encore prégnant aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, quoique organisé sous des formes juridiques particulières à ces pays, repose sur l'articulation de l'action de volontaires bénévoles et d'un financement largement dépendant de la générosité publique, tandis que la puissance publique se contente de dessiner un cadre légal et fiscal favorable.

Les pays scandinaves donnent plus de poids aux adhérents des associations à but non lucratif de sauvetage en mer, en particulier dans le financement qui dépend moins de la générosité publique. La Norvège se distingue de la Suède par la faiblesse du recours aux dons, par l'implication plus forte de l'État via un financement direct et par l'emploi significatif de sauveteurs professionnels à côté des volontaires bénévoles.

L'Australie offre un contrepoint intéressant à plusieurs égards. Sa structure fédérale laisse beaucoup de latitude aux États fédérés mais aussi aux initiatives locales dans le déploiement du sauvetage en mer. Malgré des divergences inévitables, on constate sur l'exemple des deux États d'Australie Occidentale et de Nouvelle Galles-du-Sud un souci de rationalisation des coûts et des organisations qui pousse les gouvernements régionaux à reprendre la main même au prix d'un effort financier.

En termes de ressources, on peut remarquer que les sociétés britanniques et norvégiennes sont particulièrement bien dotées financièrement, tandis que la pérennité du modèle économique est une préoccupation explicite aux Pays-Bas et en Australie.

### **1/ Les sociétés caritatives pionnières des Pays-Bas et du Royaume-Uni : le modèle du bénévolat financé par la générosité publique**

Aux **Pays-Bas** intervient depuis 1824, comme pilier du système de secours maritime, la Société royale néerlandaise de sauvetage (*Koninklijke Nederlandse Redding Maatschappij – KNRM*). Il s'agit d'une institution autonome qui ne dépend pas du gouvernement néerlandais, ni des collectivités territoriales. Elle possède une personnalité juridique propre en tant que fondation de droit privé néerlandais inscrite au registre de la Chambre de commerce d'Amsterdam. Elle dispose ainsi d'un budget propre et de l'autonomie de gestion et elle subvient à ses besoins propres de financement, en personnel et en matériel.

La KNRM procure secours gratuitement 24h par jour et 365 jours par an aux termes d'une convention conclue avec les Garde-côtes, qui donnent l'alerte et assurent la coordination des opérations. Son modèle repose sur le recrutement de volontaires bénévoles et le soutien financier de donateurs. Son organisation interne s'appuie sur un conseil de surveillance et un directeur national, d'une part, de commissions locales en charge des 45 stations de sauvetage le long de la côte, d'autre part.

L'appareil national constitué par le conseil de surveillance et le directeur doit veiller à ce que les stations de sauvetage disposent du matériel adéquat et de volontaires convenablement formés et qualifiés pour mener à bien leurs missions. Il veille à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie pluriannuelle, du budget et de la politique d'investissement. Le conseil de surveillance, dont les membres sont bénévoles, nomme le directeur chargé de la gestion et du fonctionnement courants de l'organisation, il approuve les décisions stratégiques préparées et présentées par le directeur, il nomme les présidents des commissions locales dont les membres, également bénévoles, sont nommés par le directeur.

Sous l'autorité du président de la commission locale dans chaque station de sauvetage, sont installés trois coordinateurs responsables respectivement de l'entraînement et de la formation des équipes, de l'entretien du matériel (bateaux, hangars, locaux) et des opérations de communication et de collecte de fonds.

Parmi les 1 351 volontaires bénévoles de la KNRM en 2018, la plupart (1 043) interviennent en mer sur les bateaux de sauvetage, les autres restent à terre et assument les fonctions logistiques et support comme l'entretien du matériel, la gestion des formations, l'administration des stations locales, l'organisation des événements notamment des collectes de fonds et les relations avec la presse. La KNRM estime à plus de 10 millions € la valeur du travail effectué par les volontaires sur la base du nombre d'heures enregistrées et d'un salaire horaire moyen. En 2018, grâce à une flotte forte de 80 bateaux, la KNRM a réalisé 2 508 sauvetages et porté en sécurité 4 313 personnes. Elle estime à 11,3 millions € la limitation des dommages matériels due à l'intervention à temps de ses équipages.<sup>1</sup>

Certaines fonctions sont assumées par des professionnels et non par des volontaires bénévoles : c'est le cas de 10 capitaines de navires et d'environ 50 personnels administratifs et techniques. Les 5 médecins du service de radio médicale, théoriquement accessible à tous les bateaux sur l'ensemble des mers du globe, sont rémunérés pour les conseils qu'ils prodiguent à distance.<sup>2</sup>

La formation des volontaires bénévoles, ainsi que les frais afférents, sont prise en charge par la KNRM. Typiquement pour pouvoir intervenir en mission à bord d'un bateau, le volontaire doit suivre pendant un à deux ans un entraînement complet (navigation, sécurité, technique, communication) dans sa station de sauvetage. La formation s'achève par une semaine d'entraînement en Ecosse.

---

<sup>1</sup> KNRM, *Altijd beschikbaar en hulpvaardig*, [jaarverslag 2018](#), p. 9.

<sup>2</sup> 814 consultations médicales ont été données par radio en 2018.

La politique financière et le bilan de la KNRM sont présentés de façon détaillée dans son rapport annuel.<sup>1</sup> Elle a reçu l'aide de 98 000 environ donateurs en 2018. Ses produits se sont élevés à 15,4 millions € et ses charges à 16,7 millions €. Si l'on considère aussi des pertes sur ses placements à hauteur de 3,7 millions €, le résultat est négatif de près de 5 millions € en 2018. Ces chiffres varient significativement d'une année à l'autre en fonction de l'évolution des donations et legs notamment. En 2018, au sein des recettes, les donations diverses ont plus précisément représenté 7,5 millions € (48%), les legs 6,3 millions € (41%), les contributions des compagnies de transports maritimes et leurs associations 230 000 € (1,5%) et les subventions publiques 99 000 € (0,6%).

La société de sauvetage néerlandaise bénéficie d'un double agrément en tant qu'œuvre caritative reconnue (*erkend goed doel*) et d'établissement reconnu d'utilité publique (*algemeen nut beogende instelling* – ANBI).

Le premier agrément comme œuvre caritative reconnue constitue en réalité un label destiné à rassurer les donateurs potentiels sur le sérieux de l'organisation qui reçoit leurs fonds ; les œuvres caritatives reconnues aux Pays-Bas, au nombre de 567 en 2018, représentent près de 80 % des dons publics. La supervision des collectes de dons, la reconnaissance des œuvres caritatives et le contrôle de respect des normes de qualité par ces organisations ne relèvent pas des pouvoirs publics. Le secteur s'autorégule sous l'égide d'une fondation indépendante spécialement créée à cet effet, le Bureau central de collecte des fonds (*Centraal Bureau Fondsenverwing* – CBF)<sup>2</sup>, qui exerce les fonctions de certificateur et de superviseur. Parallèlement est installée une commission indépendante de définition des normes (*Commissie Normstelling*) que doivent respecter les œuvres caritatives. La dernière version de la réglementation produite par la commission date de novembre 2018 et vise à renforcer la transparence et la lutte contre les conflits d'intérêts, notamment par la publication obligatoire par chaque œuvre caritative d'un passeport délivré par le CBF qui présente de façon neutre les chiffres clefs et informations essentielles sur l'organisation.<sup>3</sup>

Le second agrément comme établissement reconnu d'utilité publique est délivré par l'administration fiscale. Il ouvre droit à des avantages fiscaux : les dons et legs sont exonérés en principe de tout droit de mutation<sup>4</sup> ; les dons des personnes physiques sont déductibles de l'impôt sur le revenu<sup>5</sup> ; les dons des personnes morales sont déductibles de l'impôt sur les sociétés, dans ce cas dans la limite d'un double plafond de 50 % des bénéfices et de 100 000 €. <sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> KNRM, *Altijd beschikbaar en hulpvaardig*, [Jaarverslag 2018](#), pp. 44-89.

<sup>2</sup> CBF – *Toezichthouder Goede Doelen*, [Jaarverslag 2018](#).

<sup>3</sup> [Normen Erkenningsregeling](#), 28 novembre 2018.

<sup>4</sup> Art. 32 & 33, *Successiewet*, loi du 28 juin 1956, [version en vigueur](#) au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

<sup>5</sup> Section 6.9, art. 6.32 à 6.40, *Wet inkomstenbelasting 2001*, loi du 11 mai 2000, [version en vigueur](#) au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

<sup>6</sup> Art. 16, *Wet op de vennootschapsbelasting 1969*, loi du 8 octobre 1969, [version en vigueur](#) au 17 mai 2019.

Ne peuvent être reconnues d'utilité publique que des organisations (fondations ou associations) à but non-lucratif qui vise exclusivement ou quasi-exclusivement le bien commun.<sup>1</sup> Le personnel doit en outre respecter des normes d'intégrité strictes. La comptabilité et la politique financière de l'établissement d'utilité publique sont encadrées. Les sociétés par capitaux, les coopératives, les mutuelles sont exclues. Les associations culturelles ou sportives qui ne bénéficient qu'à leurs membres inscrits ne peuvent pas non plus bénéficier de cet agrément. L'administration fiscale peut révoquer à tout moment l'agrément.

Le nouveau plan stratégique pour 2018-2024 de la société néerlandaise de sauvetage en mer en conserve les grandes missions et champs d'action tout en insistant sur les actions de prévention et de sensibilisation en amont. Il réaffirme les grands traits du modèle : autonomie par rapport aux autorités publiques, recours prioritaire à des volontaires bénévoles, financement par les dons, gratuité des secours. Il met l'accent sur la nécessité de garantir l'autonomie financière et la soutenabilité du modèle économique par l'accroissement des revenus en professionnalisant davantage la collecte de dons en interne et en cherchant de nouvelles sources de financement.

Parmi les défis à venir, sont identifiés l'installation des parcs d'éoliennes off-shore, la définition de zones maritimes protégées, l'évolution des zones de pêche, l'apparition de navires-drones sans équipage, l'extension des sports nautiques. Ils exigent une adaptation des pratiques de secours en mer, notamment en bénéficiant rapidement des évolutions techniques, en tissant des partenariats notamment avec les organisations publiques en charge de la sécurité et avec les homologues étrangers, en s'impliquant en tant qu'experts dans la définition des nouvelles politiques maritimes du gouvernement néerlandais.

Au **Royaume-Uni** et en **Irlande**, l'institution nationale royale de sauvetage en mer (*Royal National Lifeboat Institution - RNLI*), fondée en 1824, est un organisme de bienfaisance (*charity*) enregistré comme tel en Angleterre et Pays de Galles, en Ecosse et en République d'Irlande. Outre le sauvetage en mer, ses missions incluent la surveillance des plages, le sauvetage en cas de noyade et un travail de coopération internationale. La *RNLI* peut également intervenir en cas d'inondation.

Son rôle est reconnu par Charte Royale<sup>2</sup> et son fonctionnement est régi par ses statuts<sup>3</sup>. Les affaires de l'institution sont gérées par un conseil de surveillance (*Board of trustees*) composé de 10 à 16 personnes (13 actuellement) élues par rotation d'un tiers lors de l'assemblée générale annuelle. Si la fonction de membre du conseil de surveillance (*trustee*) ne donne lieu à aucune rémunération, certains frais, comme ceux de déplacement, peuvent toutefois être remboursés sur demande. Les statuts de la *RNLI* prévoient également un conseil d'administration (*Council*), composé de 25 à 77 membres élus lors de l'assemblée générale annuelle. Enfin, la gestion courante est confiée à une équipe exécutive rassemblée autour de 9 directeurs y compris le directeur général en 2018.

---

<sup>1</sup> Art. 5b, *Algemene wet inzake rijksbelastingen*, loi du 2 juillet 1959, [version en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019](#).

<sup>2</sup> <https://rnli.org/-/media/rnli/downloads/agreed-royal-charter-by-hm-the-queen-011111.pdf?fd=true>

<sup>3</sup> <https://rnli.org/-/media/rnli/downloads/agreed-byelaws-by-the-governors.pdf?fd=true>

Aux termes de l'article 3 des statuts, il existe plusieurs catégories d'adhérents de la *RNLI* en fonction de leur implication et de leur cotisation. Pour obtenir un droit de vote à l'assemblée générale annuelle, il faut cependant opter pour le statut de « gouverneur ». La cotisation d'adhésion s'élève alors à 102 livres (125 €) par an. Parmi les gouverneurs, sont élus les membres du conseil d'administration.

En matière de financement, le rapport financier de la *RNLI* indique en 2018 un revenu de 186,6 millions de livres, soit 216,4 millions €, dont :

- 122,5 millions £ (142,1 M €) proviennent de legs ;
- 51,5 millions £ (59,7 M €) de donations ;
- 5,5 millions £ (6,4 M €) d'opérations boursières ;
- 3,8 millions £ (4,4 M €) au titre du reversement d'actions caritatives d'autres organismes ;
- 1,9 million £ (2,2 M €) de placements ;
- et 1,4 million £ (1,6 M €) d'autres revenus, sans plus de précisions.

A ces 186,6 millions de revenus se déduit un coût de la génération du revenu de 29,4 millions £ (34,1 M€), laissant ainsi un revenu net disponible pour les dépenses caritatives de 157,2 millions de livres, soit environ 182,3 millions €. Si le service de sauvetage en mer, en tant que tel, ne reçoit pas de financement d'origine gouvernementale, un peu moins de 2% du financement global de la *RNLI* provient cependant de sources publiques. Outre ces revenus, la *RNLI* a des actifs nets consolidés d'un montant de 709 millions de livres au 31 décembre 2018, soit environ 822,2 millions €.

A l'inverse, les dépenses caritatives (*charitable spend*) de la *RNLI* se sont élevées en 2018 à 163,5 millions de livres, soit environ 189,6 millions €, dont 129,9 millions £ (environ 150,6 M €) au seul titre du sauvetage en mer. A ces dépenses s'ajoutent des frais de fonctionnement, comme les frais de personnels à hauteur de 85,4 millions £ (99 M €), dont 68 millions £ (79 M €) pour les salaires, le reste se rapportant aux coûts de sécurité sociale et des pensions.

En termes d'organisation, la *RNLI* possède plus de 350 bateaux basés sur 238 stations au Royaume-Uni et en Irlande, auxquels s'ajoutent plus de 100 bateaux dits de « flotte de secours » pour pallier l'indisponibilité temporaire de la flotte principale, par exemple en cas de maintenance. Ces bateaux sont sortis 8 964 fois en 2018. Le travail effectué par la *RNLI* repose principalement sur le volontariat, que ce soit par exemple pour participer aux opérations de sauvetage, pour contribuer aux missions de surveillance des plages ou encore pour faire fonctionner le réseau des collectes de fonds. 95 % des personnes impliquées dans le fonctionnement de la *RNLI* sont des volontaires, dont 5 500 dans les équipages opérationnels, 3 500 dans les équipes au sol, 180 sauveteurs et 23 000 collecteurs de fonds. 41 619 personnes ont été aidées par les équipes de la *RNLI* en 2018, dont 9 412 par les sauveteurs en mer, et 329 vies ont été sauvées la même année.

Le document stratégique 2015-2019 présente les objectifs de la *RNLI* à horizon 2024, à savoir :

- réduire de moitié le nombre de décès accidentels le long des côtes du Royaume-Uni et d'Irlande ;

- réduire les incidents graves ;
- rendre plus efficaces les stratégies de prévention des noyades dans les zones les plus à risques au niveau international. <sup>1</sup>

Les stratégies mises en œuvre pour atteindre ces objectifs consistent à remonter la « chaîne de la noyade » pour mieux en comprendre les causes, identifier les moyens de réduire les risques et déployer les activités adéquates les atténuer.

Plus globalement, la stratégie de la *RNLI* peut se synthétiser en quatre points :

- influencer en travaillant de façon plus efficace avec d'autres interlocuteurs, y compris les autorités publiques ;
- superviser par l'expansion des services de surveillance et secours au Royaume-Uni et en Irlande, tout en aidant la communauté internationale à faire de même ;
- secourir en renforçant les relations avec tout acteur du sauvetage (*search and rescue*) au Royaume-Uni et en Irlande ;
- éduquer à la sécurité par des campagnes, des produits et des messages pour promouvoir un changement de comportement et en travaillant de façon plus étroite avec les populations locales.

## **2/ Un modèle scandinave donnant une place importante aux adhérents des associations de secours en mer**

La Norvège et la Suède ont adopté un modèle très proche où la responsabilité du sauvetage en mer est largement confiée à une association à but non lucratif recourant à des volontaires bénévoles mais dont le modèle économique repose moins sur les dons.

En **Norvège**, les secours sont menés depuis 1891<sup>2</sup> par la Société norvégienne de sauvetage des naufragés (*Norsk Selkab til Skibbrudnes Redning – Redningsselskapet RS*). Elle est constituée sous la forme d'une association à but non lucratif (*ideelle forening*) propriété de ses membres. Elle s'organise en associations locales gérant 26 stations de sauvetage distribuées sur 5 régions et 12 districts. L'assemblée des représentants forme l'instance suprême chargée d'élire le conseil d'administration (*Sentralstyret*) et de définir les statuts et les textes directeurs. Elle réunit chaque année ses 50 membres : 24 représentants des 12 districts, 12 représentants des organisations utilisatrices (diverses associations professionnelles des armateurs, des pêcheurs, des ports, de la navigation de plaisance, des entreprises du secteur des banques et assurances, et le bureau de contrôle DNV GL essentiellement) et 2 représentants des employés.

La gestion courante est assurée par un secrétaire général. En 2018, la société norvégienne de sauvetage a réorganisé ses services, notamment en centralisant la gestion des formations dans une Académie unifiée et en constituant un service des ressources humaines unique.

---

<sup>1</sup> <https://rnli.org/-/media/rnli/downloads/rnli-business-plan-2015-19.pdf?fd=true>

<sup>2</sup> À cette date, la Norvège existe bien comme royaume mais elle est reliée institutionnellement par union personnelle à la Couronne de Suède jusqu'en 1905.

La stratégie 2016-2025, un document stratégique très concis et non chiffré, dont l'objectif est de parvenir à éliminer toutes les noyades en mer,<sup>1</sup> met l'accent sur :

- l'accroissement des moyens d'intervention pour faire face aux besoins : effort accru de professionnalisation, développement de nouvelles capacités, établissement de nouveaux corps de volontaires, amélioration du temps de réponse et accroissement de la présence le long des côtes ;

- le déploiement de nouveaux efforts de prévention et de sensibilisation du public ;

- une gestion rigoureuse des finances pour garantir un cadre économique sûr à long terme, ce qui nécessitera une évaluation des modes de financement existants et alternatifs ;

- l'objectif de devenir l'organisation humanitaire la plus attractive de Norvège pour les employés et les volontaires bénévoles tout en assurant sa capacité à évoluer constamment ;

- le développement d'une culture de l'innovation avec l'introduction de nouvelles procédures pour faciliter l'expérimentation et l'emploi régulier de nouvelles technologies, développées en interne ou en externe.

D'après son dernier rapport annuel, en 2018, Redningssselskapet comptait 94 000 membres pleins.<sup>2</sup> Elle emploie 202 professionnels du secours en mer qui forment l'équipage de 26 bateaux de sauvetage et 4 bateaux ambulances et s'appuie également sur 1 300 secouristes volontaires bénévoles déployés sur 25 autres bateaux. Parallèlement, l'organisation sœur RS Frivillig Land bénéficie de l'apport d'environ 1 000 volontaires à terre.

Avec l'ensemble de ses moyens, Redningssselskapet a participé à 8 371 opérations de sauvetage en 2018 soit 80% des opérations coordonnées par le Central de secours national. Elle a ainsi aidé 22 539 personnes et sauvé 27 vies. Elle valorise elle-même sa contribution sociale à 2 milliards de couronnes (NOK) soit près de 200 millions € pour les dommages personnels et matériels qu'elle a prévenus ou contenus.<sup>3</sup>

Les sources de financement de Redningssselskapet sont diversifiées et portent sur des montants importants au regard de la faible population de la Norvège. D'après le dernier rapport annuel, elle a bénéficié en effet en 2018 de recettes à hauteur de 682 millions NOK, soit environ 67 millions €, pour des dépenses s'élevant à 676 millions NOK, soit environ 66,5 millions €, dont 493,5 millions NOK soit 48,5 millions € pour le cœur de métier constitué de la conduite des opérations de sauvetage et de prévention.

Le budget est couvert par des subventions publiques, ce qui diffère du cas suédois, par une contribution de la loterie nationale, par des honoraires versés par les entreprises concernées par des opérations de sauvetage, par les cotisations des membres et par des donations. En 2018, les dons n'ont couvert que 2,8 % du budget

---

<sup>1</sup> Redningskapet, *Vision – Ingen skal drukne, strategidokument 2016-2025*.

<sup>2</sup> Il existe plusieurs niveaux d'adhésion à l'association. Globalement, Redningskapet compte plus de 110 000 membres toutes catégories confondues.

<sup>3</sup> Redningsselskapet, *Årsrapport 2018*, pp. 6-7.

contre 14,2 % pour les cotisations des membres, 15,0 % pour la contribution du seul ministère des transports, 22,7 % pour la loterie nationale.<sup>1</sup>

En **Suède**, depuis 1907, la société de sauvetage en mer (*Sjöräddningssällskapet*) est une association à but non lucratif d'intérêt public ayant pour mission de sensibiliser au sauvetage en mer, de développer les mesures pour rendre plus efficace ce sauvetage et mettre en place les activités particulières pour sauver en mer, le long des côtes suédoises, dans les eaux alentours et les lacs et cours d'eaux intérieurs<sup>2</sup>. Elle peut également être amenée à conduire des activités d'aide humanitaire dans la mesure où cela n'affecte pas ses missions premières. En 2018, 11 453 missions ont été effectuées, dont 1 275 sauvetages en mer.

En termes logistiques, la société suédoise de sauvetage en mer dispose de 71 stations et d'environ 260 « unités de sauvetage » (bateaux, scooter ...) le long des côtes et autour des grands lacs. Elle se compose à la fois de bénévoles, qui prennent part aux actions, au nombre de 2 169 en 2018, et d'adhérents, au nombre de 115 000, qui paient une cotisation<sup>3</sup> à l'association pour en être membres et participent aux assemblées générales. Les équipes de bénévoles se relaient 24h sur 24, 7 jours sur 7 et partent en intervention dans les 15 minutes.

Un comité de direction d'au plus 20 membres gère les affaires de la société de sauvetage. Ses membres sont élus lors de l'assemblée générale annuelle pour 3 ans renouvelables. Le comité est dirigé par un président, élu en assemblée générale, épaulé par un à trois vice-présidents. La participation au comité est une fonction bénévole. La société dispose également de 39 salariés en 2018 (43 en 2017). Un directeur général chargé de la gestion des missions de la société de sauvetage et de l'exécution des décisions du comité est nommé par celui-ci.

En matière de financement, le rapport d'activités 2018 estime à 201 millions de couronnes suédoises (environ 18,6 millions d'euros) le montant cumulé des différentes sources de revenus. La société ne reçoit aucune contribution financière de l'État suédois. Les sommes récoltées par la société de sauvetage en mer sont rassemblées sur ce qu'on appelle en Suède un « compte 90 », c'est-à-dire un compte réservé aux œuvres et donations et dont le numéro commence par 90. Toute organisation de collecte de fonds qui répond à des exigences élevées est contrôlée par l'Agence suédoise de contrôle des collectes (*Svensk Insamlingskontroll - SI*)<sup>4</sup> en tant que titulaire d'un « compte 90 ». *SI* est elle-même une association à but non lucratif. Outre le fait d'effectuer des contrôles annuels des titulaires des « comptes 90 », elle s'assure que les collectes de fond répondent à des standards de qualité et accorde les « comptes 90 » aux organisations à but non lucratif collectant des fonds auprès du public.

---

<sup>1</sup> *Redningsselskapet, Årsrapport 2018, pp. 24-25 & pp. 34-35.*

<sup>2</sup> § 2, [Statuts](#) de *Sjöräddningssällskapet*.

<sup>3</sup> 800 SEK, soit 73,9 €, en 2018 pour le cas général, 500 SEK, soit 46,2 €, pour les personnes retraitées et les jeunes, 20 000 SEK, soit 1 846,5 €, pour ceux qui souhaitent une adhésion à vie.

<sup>4</sup> <https://www.insamlingskontroll.se/>

*Origine des revenus de la société suédoise de sauvetage en mer*

Type de revenu	Montant 2018	Montant 2017	Montant 2016
<b>Cotisations des membres</b>	78 millions SEK (7,2 millions €)	76 millions SEK (7 millions €)	74 millions SEK (6,8 millions €)
<b>Dons et donations</b>	52 millions SEK (4,8 millions €)	38 millions SEK (3,5 millions €)	37 millions SEK (3,4 millions €)
<b>Loterie</b>	18 millions SEK (1,7 million €)	15 millions SEK (1,4 million €)	18 millions SEK (1,7 million €)
<b>Legs</b>	27 millions SEK (2,5 millions €)	31 millions SEK (2,9 millions €)	43 millions SEK (4 millions €)
<b>Fondations</b>	7 millions SEK (650 000 €)	6 millions SEK (550 000 €)	4 millions SEK (370 000 €)
<b>Collaboration avec des entreprises</b>	7 millions SEK (650 000 €)	2 millions SEK (180 000 €)	2 millions SEK (180 000 €)
<b>Autres revenus</b>	12 millions SEK (1,1 million €)	7 millions SEK (650 000 €)	14 millions SEK (1,3 million €)
<b>Somme totale</b>	201 millions SEK (18,6 millions €)	175 millions SEK (16,2 millions €)	192 millions SEK (17,7 millions €)

Source : Rapport annuel 2018 de la société suédoise de sauvetage en mer<sup>1</sup>

Les coûts de fonctionnement de la société de sauvetage, en 2018, se sont élevés à 127 millions de couronnes, soit 11,7 millions d'euros, répartis entre les activités préventives (49 millions SEK, soit 4,5 millions d'euros), les opérations de sécurité maritime (18 millions SEK, soit 1,7 million d'euros) et les services de sauvetage en mer (60 millions SEK, soit 5,5 millions d'euros). À ces 127 millions se sont ajoutés les divers frais de collecte et administratifs pour près de 12 millions de couronnes (1,1 million d'euros).

La société de sauvetage en mer est tenue à des obligations précises en matière de tenue des comptes. Deux comptables et deux comptables suppléants sont nommés chaque année en assemblée générale pour contrôler autant l'administration opérée par le comité et le directeur général que les comptes et le rapport annuel. Le contrôle opéré par les comptables fait l'objet d'un rapport.<sup>2</sup>

Comme défis pour l'avenir, la société suédoise de sauvetage en mer relève les noyades dues aux accidents de bateaux de plaisance (13 décès en 2018), la sécurité des baignades en bord de mer (135 victimes) et la sécurité sur la glace (15 décès).

<sup>1</sup> [https://www.sjoraddning.se/sites/default/files/arsredovisning\\_2018.pdf](https://www.sjoraddning.se/sites/default/files/arsredovisning_2018.pdf)

<sup>2</sup> § 12, *Statuts* de Sjöräddningsällskapet.

### **3/ La reprise en main par les pouvoirs publics des organisations de volontaires dans le contexte fédéral de l'Australie**

En **Australie**, l'organisation de la fonction de sauvetage en mer est particulièrement complexe car se superposent des cadres juridiques et des acteurs aux trois niveaux fédéral, fédéré et local. Les groupes de secouristes volontaires (*Volunteer Marine Rescue Groups*) se sont développés à partir des années 1930 et se sont multipliés le long des côtes à partir des années 1960. L'enjeu est désormais plutôt de maîtriser les coûts et de rationaliser l'offre notamment en assurant un pilotage stratégique commun, une coordination des actions, l'interopérabilité des matériels au sein d'un même État fédéré, ce qui a conduit à des réorganisations du secteur à partir des années 2000.

Au plan national, il convient de retenir que l'Autorité de la sécurité maritime (*Australian Maritime Safety Authority - AMSA*) constitue l'agence fédérale de régulation du secteur, chargée de faire respecter le Plan national de secours en mer, d'assurer une coopération continue et efficace entre les différentes autorités et entités impliquées et de superviser les mesures de secours en mer prises par les États fédérés, notamment les accords qu'ils passent avec les associations de volontaires enregistrées et agréées. Les volontaires de ces associations bénéficient de la part de l'AMSA d'une dérogation pour exercer leur activité de secours en mer, qui relève normalement des pouvoirs publics et demande l'emploi de professionnels, à condition que leur soit dispensée une formation structurée et approfondie sous le contrôle des États fédérés.

Parallèlement, s'est organisée la représentation des associations de volontaires au niveau fédéral pour faire davantage prendre en compte leurs intérêts et leurs points de vue par l'AMSA : a été ainsi constitué un Comité national du sauvetage en mer bénévole (*National Volunteer Marine Search and Rescue Committee - NVMSARC*) où sont représentés tous les États fédérés afin de peser sur l'évolution de la réglementation.

Malgré l'existence d'un cadre fédéral ou négocié par accord intergouvernemental entre les États fédérés, ainsi que de certaines structures nationales, le paysage demeure éclaté. Le point essentiel est que sont conclues entre chaque groupe de volontaires et l'État fédéré, plus spécifiquement l'autorité au sein de l'État fédéré chargée du sauvetage en mer, des conventions qui stipulent les obligations respectives en termes de services fournis, de modalités de financement ou d'indemnisation, d'assurance des volontaires, de mesure de la performance, de transparence. Les mesures fiscales (exemption ; déductibilité des dons) figurent aussi dans la convention.

À titre d'illustration, on a choisi à cet égard de décrire le régime dans deux États fédérés, l'Australie Occidentale (capitale : Perth) qui offre la plus longue façade maritime et la Nouvelle Galles du Sud (capitale : Sydney) qui est le plus peuplé.

En **Nouvelle Galles-du-Sud** ont longtemps opéré deux organisations de volontaires la *Royal Volunteer Coastal Patrol*, créée en 1937 sur le modèle caritatif de la société de sauvetage britannique, et l'*Australian Volunteer Coast Guard*, établie en 1961, en s'inspirant davantage des États-Unis. Ces deux associations sont présentes dans d'autres États et structurent encore le sauvetage en mer au Queensland (capitale : Brisbane) par exemple. En 2009, après un long processus de consultation et de rapport public, le gouvernement régional a forcé la fusion des deux associations sur son territoire aux regards du coût des opérations et de la concurrence néfaste entre les deux organisations pour le recrutement de volontaires et la collecte de dons.

La nouvelle entité, *Marine Rescue NSW*, est constituée comme un type de société à responsabilité limitée : il s'agit précisément d'une *company limited by guarantee*, un statut courant pour les organisations à but non-lucratif qui leur confère la personnalité juridique sans nécessiter de capital ou d'actionnaires. Les membres agissent comme garants et s'engagent à une contribution donnée, en général très faible, en cas de liquidation. Marine Rescue NSW est reconnue comme service d'urgence au sens de la loi régionale sur la sécurité civile<sup>1</sup>. Elle est en outre reconnue d'utilité publique, si bien que les dons qu'elle reçoit sont déductibles des impôts dus par les donateurs.

Toutes les stations de sauvetage et les unités d'intervention de volontaires font partie de la société ; elles n'ont ni personnalité, ni patrimoine propre. Tout est rapporté à la société. Les membres de la société sont les volontaires ; ils élisent un bureau de 9 personnes qui élit en son sein un président et nomme un Commissaire agissant comme directeur général exécutif.

Le budget annuel de Marine Rescue NSW s'élève environ à 10 millions de dollars (AUD) soit environ 6,1 millions d'euros. Il se compose des recettes suivantes : 6,3 millions AUD (3,9 M euros) tirés d'une prélèvement affecté sur les permis bateau et les immatriculations, 1,7 million AUD (1,05 M euros) de subvention de l'État de Nouvelle Galles-du-Sud et environ 2 millions AUD (1,2 M euros) collectés localement par les unités de volontaires notamment via des campagnes d'appel aux dons. Les fonds sont réaffectés par la direction centrale aux unités opérationnelles selon les critères suivants :

- la société couvre tous les frais des fonctions support (uniformes, assurances, communications, formation et entraînement, administration) et 80 % des coûts de remplacement d'un bateau ;

- la société verse à chaque unité une subvention de fonctionnement opérationnel (notamment pour le carburant) dont le montant varie entre 10 000 AUD et 27 000 AUD (entre 6 000 et 16 000 euros environ) ;

- les unités doivent pouvoir couvrir 20% des coûts de remplacement des bateaux à partir des fonds collectés.

---

<sup>1</sup> NSW State Emergency and Rescue Management Act 1989

Le modèle retenu en **Australie Occidentale** est bien différent, même si la volonté d'assurer un contrôle public accru et de forcer la coopération entre les associations de volontaires est également patente. N'y ont jamais opéré les deux principales organisations de volontaires présentes dans les autres États. Une série de groupes de volontaires locaux s'est donc constituée à partir des années 1970 pour se structurer autour de deux associations de coordination. Un tournant s'est produit en 2002 lorsque les activités de sauvetage en mer ont été formellement reconnues comme services de secours d'urgence, auxquels s'appliquait la loi sur la sécurité civile<sup>1</sup> adoptée par le Parlement d'Australie Occidentale en 1998. L'implication de la puissance publique s'est alors considérablement accrue.

Aujourd'hui, il existe 39 services locaux de sauvetage en mer en Australie Occidentale, qui mobilisent environ 1 700 volontaires. Ces groupes de volontaires sont tous enregistrés comme associations indépendantes et agréées selon les critères de la loi précitée, mais ils ont progressivement été rassemblés au sein d'une unique association ombrelle *Volunteer Marine Rescue Western Australia*. Cette association ombrelle est l'unique interlocuteur du Service de sécurité civile (*Department of Fire and Emergency Services*) d'Australie Occidentale, qui constitue l'autorité régionale compétente en matière de secours en mer. Elle a bâti un plan stratégique pour 2012-2027 et elle est régulièrement consultée par les pouvoirs publics. Les groupes de volontaires ont été réticents initialement à intégrer le nouveau dispositif unifié mais l'adhésion des plus importants a entraîné les autres.

C'est le service gouvernemental de sécurité civile qui agréé les associations de volontaires et s'assure du respect des dispositions légales. Il garantit également le financement des associations de volontaires, tant pour la dotation en capital que pour la couverture des coûts d'intervention, de fonctionnement et de formation. Les coûts opérationnels éligibles sont couverts par une subvention annuelle réévaluée chaque année et versée par avance trimestrielle. Il n'est pas attendu des associations de volontaires individuelles qu'elles lancent des campagnes de collecte de fonds, même si cela ne leur est pas interdit. L'acquisition et la rénovation des bateaux sont également financées intégralement par le gouvernement régional. Un marché public global au niveau de l'État doit permettre d'abaisser les coûts et de rationaliser le remplacement de la flotte sur 15 ans. L'assurance des volontaires et la responsabilité en cas de contentieux sont couvertes par l'État d'Australie Occidentale, ce qui répond à la reconnaissance de ces personnels comme participant au service public de sécurité civile aux termes de la loi de 1998 précitée.

---

<sup>1</sup> WA *Fire and Emergency Act 1998*.