



La sécurité des navires et de leurs équipages : des résultats inégaux, un contrôle inadapté

Rapport public thématique

Cour des comptes

La sécurité des navires et de leurs équipages – novembre 2012
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

SOMMAIRE

DELIBERE	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I DES RESULTATS INEGAUX SELON LA NATURE DES CONTROLES	23
I - Les contrôles au titre du pavillon national : des résultats contrastés	24
A - Deux grandes catégories de flotte : des problématiques de sécurité différentes.....	24
1 - La flotte de commerce française	24
2 - La flotte de pêche française	34
B - Des résultats contrastés.....	40
1 - La qualité du pavillon de commerce français	40
2 - La dangerosité de la pêche.....	43
II - Les contrôles des navires étrangers au titre de l'Etat du port : des résultats insuffisants	46
A - Le renforcement des obligations de contrôle.....	46
1 - Le « paquet Erika I »	47
2 - Le « paquet Erika II »	47
3 - Le « paquet Erika III »	50
B - Le non-respect des obligations et le durcissement des sanctions	54
1 - Des obligations respectées en partie seulement jusqu'en 2010.....	54
2 - Le nouveau régime et les premiers résultats	56
CHAPITRE II UN DISPOSITIF INADAPTE AUX NOUVEAUX ENJEUX ET PRIORITES	61
I - L'évolution du dispositif	62
A - L'absence de stratégie et de pilotage	62
1 - Des recrutements sans anticipation	63
2 - La faiblesse et les lacunes du pilotage.....	79
B - Une logique de contrôle affaiblie au niveau local.....	93
1 - Le contrôle du navire	95
2 - Le contrôle des équipages	100
3 - Les inconvénients de la réforme territoriale	102

II - Un dispositif de contrôle inadapté	104
A - La permanence du régime d'inspection n'est pas assurée.....	104
B - L'inadéquate distribution des moyens	107
C - Une réforme en cours insuffisante	111
D - Une indispensable réorganisation du dispositif	113
CONCLUSION GENERALE	119
RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS.....	121
ANNEXES	123
REPONSES DES ADMINISTRATIONS CONCERNEES.....	153

Les rapports publics de la Cour des comptes consacrés à une évaluation de politique publique

La Cour publie un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique. Il est consacré à l'évaluation d'un dispositif administratif, réalisée selon les méthodes utilisées par la Cour pour ses évaluations de politique publique.

L'évaluation des politiques publiques est une des activités de la Cour. Selon l'article 47-2 de la Constitution, « elle assiste le Parlement et le Gouvernement » notamment « dans l'évaluation des politiques publiques ». Sa contribution à l'évaluation des politiques publiques figure parmi les missions qui lui sont assignées dans le code des juridictions financières (article L. 111-3-1). Celui-ci définit également les modalités selon lesquelles les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat peuvent saisir la Cour de demande d'évaluation (article L. 135-2).

Dans ses évaluations, la Cour s'attache principalement à apprécier les résultats de la politique publique examinée au regard à la fois des objectifs poursuivis (efficacité) et des moyens mis en œuvre (efficience).

Comme pour les contrôles et les enquêtes, les évaluations peuvent être réalisées conjointement par la Cour et les chambres régionales des comptes. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs. Les principales parties prenantes à la politique évaluée sont associées aux travaux d'évaluation. Des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles, enquêtes et évaluations que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les travaux effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle, d'une enquête ou d'une évaluation, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes de la préparation et de la réalisation des travaux, ainsi que de leur publication.

Tout contrôle, enquête ou évaluation est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même ensuite pour la préparation des projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général. *In fine*, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes, et ses autres travaux publiés, sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par **La documentation française**.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil réunie en formation ordinaire, a adopté le présent rapport sur « La sécurité des navires et de leurs équipages : des résultats inégaux, un contrôle inadapté ».

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations concernées et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Descheemaeker, Bayle, Bertrand, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Lévy, Lefas, Briet, présidents de chambre, MM. Picq, Babusiaux, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Richard, Rémond, Thérond, Mme Levy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Paul, Lebuy, Frangialli, Andréani, Mmes Fradin, Dayries, Ratte, MM. Gautier (Jean), Vermeulen, Diricq, Mme Malégat Mély, MM. de Gaulle, Guédon, Bourlange, Baccou, Chouvet, Le Mer, Guillot, Jamet, Ortiz, Cotis, conseillers maîtres.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Descheemaeker, président de la chambre chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Bertrand, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de MM. Beaud de Brive, Le Méné, conseillers maîtres, et M. Dedryver, rapporteur, rapporteurs du projet devant la chambre chargée de le préparer, et de M. Guédon, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général.

M. Gérard Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 27 novembre 2012.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 19 avril 2012, par la septième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Descheemaeker, président de chambre, et composée de MM. Cazala, Ravier, Mme Darragon, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Beaud de Brive, Le Méné, conseillers maîtres, et M. Dedryver, rapporteur, et, en tant que contre-rapporteur, M. Guédon, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 25 septembre 2012, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, Johanet, Procureur général, Descheemaeker, Bayle, Bertrand rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas et Briet, présidents de chambre.

Introduction

Objet de l'évaluation

Le thème de la sécurité des navires n'est souvent évoqué dans les discours officiels que comme l'un des aspects de la politique de la mer et en particulier de la sécurité maritime. A la différence de la sécurité routière, qui fait partie du quotidien des Français dans leurs déplacements, la sécurité maritime ne retient l'attention du public qu'à l'occasion de sinistres ou d'accidents de mer occasionnant d'importantes pertes en vies humaines ou de graves atteintes à l'environnement.

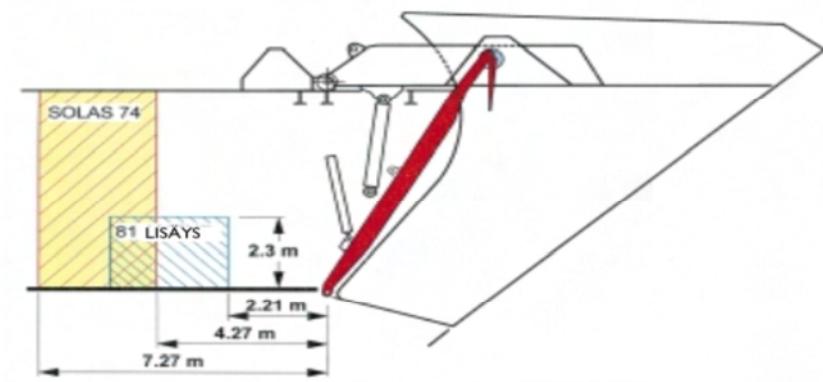
Les erreurs de navigation ou des circonstances météorologiques particulièrement défavorables peuvent être à l'origine de ces événements. Pour n'en citer que deux, le cas emblématique du *Titanic* ou celui plus récent de l'échouement du *Costa Concordia* sur la côte sud de la Toscane en sont des exemples frappants. Il n'est toutefois pas rare que, dans certains cas, soient mises en cause des déficiences dans la qualité et la fiabilité du navire et de ses équipements, ou dans la capacité de l'équipage à le conduire ou à faire face à certaines situations.

Le naufrage du ferry *Estonia*, le 28 septembre 1994, en mer Baltique, au cours duquel 852 personnes périrent de noyade ou d'hypothermie, en fournit un exemple particulièrement révélateur.

Le naufrage du ferry « Estonia »



L'enquête a abouti aux conclusions suivantes : la cause directe de l'accident réside dans la faiblesse des attaches de l'étrave mobile, qui céderent sous la force des vagues. Celle-ci finit par se séparer du navire, entraînant dans sa chute la rampe de proue, qui fermait l'accès au pont à voitures, et provoquant une voie d'eau fatale. Le ferry fut déstabilisé, la gîte atteignant rapidement 30 à 40°. De là une réaction en chaîne mena rapidement à la perte du navire.



Le schéma ci-dessus représente la porte avant avec ses attaches, à la proue du navire. Fermée, cette porte sert d'étrave au navire. L'étrave se soulève pour permettre aux véhicules d'entrer dans le garage.

Crédits photos : Onnettomuustutkinta - Accident Investigation Board Finland

L'analyse des événements révéla de graves lacunes dans la gestion du naufrage. Une communication claire aux passagers aurait permis de sauver de nombreuses vies. La majorité des victimes n'a jamais réussi à sortir du bateau. Un grand nombre de passagers ne savait pas comment gonfler les gilets de sauvetage qu'ils avaient reçus. En raison de la gîte, de nombreux canots de sauvetage ne purent être mis à la mer.

La principale conséquence de ce naufrage fut d'imposer un critère de stabilité résiduelle tenant compte d'un certain volume d'eau réparti sur le pont garage (accord de Stockholm)¹. Depuis lors, aucun autre naufrage de ce type ne s'est produit.

La sécurité des navires est une réalité qui fait partie d'un ensemble de notions voisines et étroitement liées :

- la sécurité de la navigation maritime (en anglais « *safety* ») repose sur des actions de prévention et des actions curatives telles que des opérations de sauvetage et de lutte contre la pollution maritime ;
- la sûreté maritime (en anglais « *security* ») renvoie à la prévention et la lutte contre tous les actes illicites comme le terrorisme ou la malveillance ;
- la sécurité du navire proprement dite, objet du présent rapport, concerne à la fois le « flotteur² » et ses équipements, ainsi que les questions liées à la formation et aux conditions de vie et de travail de l'équipage.

La flotte concernée par l'évaluation de la Cour se compose des navires appartenant aux catégories définies par le décret n° 84-810 du 30 août 1984 relatif à la sauvegarde de la vie humaine, à l'habitabilité à bord des navires et la prévention de la pollution à savoir :

- le navire de charge : tout navire autre qu'un navire à passagers, un navire de pêche ou un navire de plaisance tel que porte-conteneurs, pétrolier, vraquier, etc. La catégorie recouvre ici

¹ Accord conclu à Stockholm le 28 février 1996.

² Dans le monde maritime, le navire est communément désigné sous le terme de flotteur.

aussi, dans le présent rapport, les navires spéciaux (recherche, exploration, câblier, etc.) ;

- le navire à passagers : tout navire qui transporte plus de douze passagers (sont exclus les navires à voile ne transportant pas plus de 30 personnes)³ ;
- le navire de pêche : tout navire utilisé à des fins commerciales pour la capture et le traitement des poissons et des autres animaux marins.

La politique de sécurité des navires, dans sa partie normative, est désormais largement négociée et déterminée au niveau international et européen. En revanche, les décisions politiques et administratives relatives aux systèmes et dispositifs de contrôle restent du ressort des États.

L'évaluation de la Cour a donc porté sur les performances et la pertinence du dispositif français de contrôle de la sécurité des navires.

L'action de la France dans ce domaine s'exerce dans le cadre de trois types de missions :

- celles conduites au titre de l'État du pavillon à l'égard des navires battant pavillon national et soumis au droit français ; cette compétence repose sur la convention des Nations Unies sur la haute mer du 29 avril 1959 ; les contrôles s'exercent sur une flotte d'environ 18 200 navires se répartissant entre 5 400 se livrant à des activités commerciales et 12 800 à des activités de pêche et de conchyliculture, en métropole et outre-mer ;
- celles accomplies au titre de l'État du port à l'égard des navires étrangers faisant escale en France : environ 6 000 par an au cours des dernières années correspondant à 15 000 à 16 000 escales⁴ ; ce type de contrôle créé par le Mémorandum d'entente de Paris (MOU pour « Memorandum of understanding » de Paris), signé le 26 janvier 1982, est aussi désormais encadré par des directives européennes ;
- celles assurées au titre de l'État côtier à l'égard des navires en circulation dans les eaux placées sous la juridiction de l'État, en vertu de la convention des Nations unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 (Montego Bay) ; 300 000 navires franchissent

³ La flotte de plaisance, à l'exception des navires à utilisation collective (NUC) est régie par des dispositions spécifiques en matière de contrôle de la sécurité et ne rentre pas dans le champ de l'évaluation.

⁴ Un navire peut faire plusieurs escales au cours d'une année dans différents ports français.

chaque année la Manche et fréquentent ainsi notre espace côtier dans cette zone.⁵

Le « paquet Erika III »

Le Parlement européen et le Conseil ont adopté, le 23 avril 2009, sous l'impulsion de la présidence française de l'Union européenne, le troisième « paquet » sur la sécurité maritime (dit « paquet Erika III »). Il se compose de deux règlements et de six directives qui renforcent significativement la réglementation européenne relative à la sécurité maritime.

Ce troisième « paquet » vise à renforcer la législation relative à l'inspection des navires, aux systèmes de surveillance du trafic maritime, aux accidents de mer, aux dédommages, aux sociétés de classification, à l'action des États du pavillon, aux enquêtes accidents ainsi qu'aux conditions de travail des marins.

À ce titre, depuis le 1^{er} janvier 2011, un nouveau régime d'inspection des navires par l'État du port est en vigueur : il tend à renforcer la sécurité maritime, tout en évitant les distorsions de concurrence entre ports. Il s'agit de l'une des mesures phares du « paquet Erika III ».

Peu abordé au niveau politique, en dehors des contextes émotionnels créés par la disparition de marins en mer ou l'échouement d'un navire sur nos côtes, le thème de la sécurité des navires au sens strict ne donne pas lieu à l'affichage d'objectifs autres que généraux et non quantifiés sur la nécessité de renforcer la qualité du pavillon national ou de lutter contre les menaces susceptibles d'affecter notre environnement côtier et portuaire.

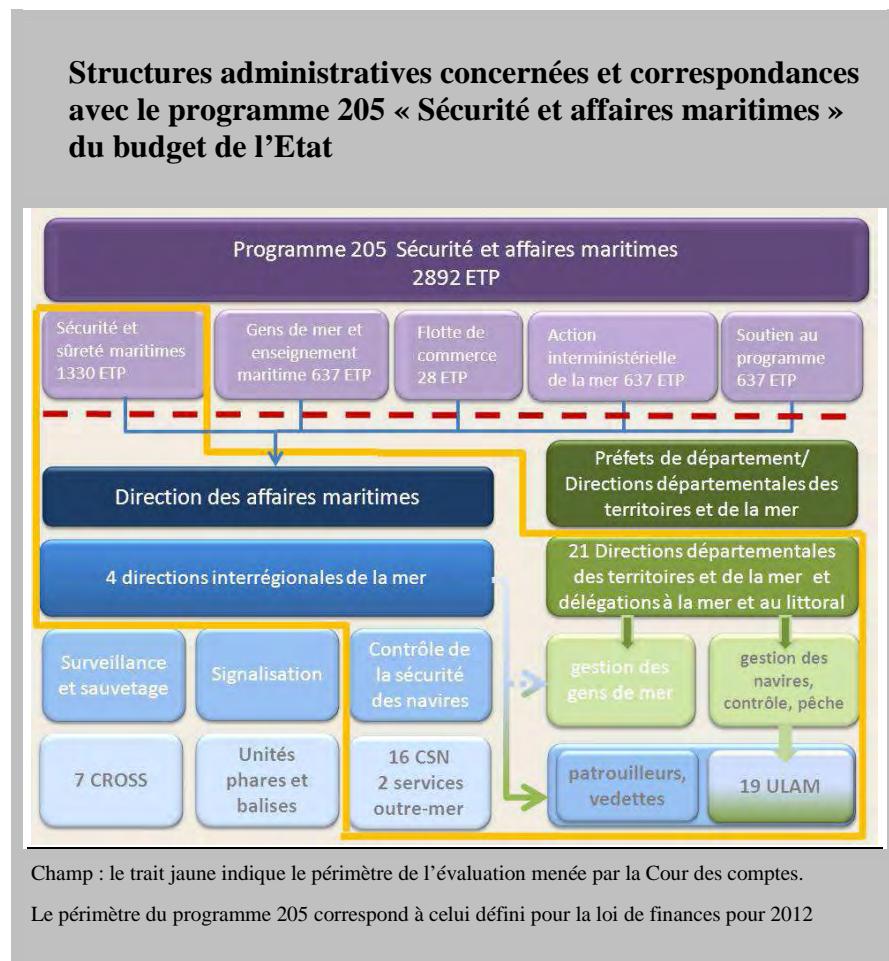
Toutefois, à la différence d'autres nations maritimes, qui ont délégué la plus grande partie de leurs compétences et de leurs pouvoirs dans le domaine du contrôle à des sociétés privées (sociétés de classification), la France, forte d'une longue tradition administrative d'encadrement de sa flotte et de ses marins, a conservé une organisation structurée et hiérarchisée du niveau central aux échelons déconcentrés et opérationnels

⁵ Ces missions, principalement de surveillance du trafic maritime, des pêches maritimes et des pollutions, ainsi que de recherche et sauvetage en mer reposent sur un dispositif et des moyens : ceux des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), des administrations civiles et militaires participant à l'action de l'État en mer et de la société nationale de sauvetage en mer, association reconnue d'utilité publique, qui ne rentrent pas dans le périmètre de la présente évaluation.

locaux. Les moyens humains et budgétaires de ce dispositif sont aujourd’hui pilotés et suivis dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finance (LOLF).

L’organisation administrative concernée

À l’échelon administratif, la définition d’objectifs et d’indicateurs relève prioritairement de la direction des affaires maritimes (DAM), au sein de la direction générale des infrastructures, du transport et de la mer (DGITM) du ministère de l’écologie, du développement durable et de l’énergie.



Les seuls objectifs et indicateurs sectoriels déclinés par cette direction en matière de sécurité des navires figurent dans le programme 205 « sécurité et affaires maritimes » du budget de l'Etat et se limitent à :

- l'objectif n° 1 : renforcer la sécurité maritime et la protection de l'environnement, appuyé notamment d'un indicateur portant sur le taux de contrôle des navires étrangers faisant escale dans nos ports ;
- l'objectif n° 2 : promouvoir la flotte de commerce et l'emploi maritime, suivi notamment par l'indicateur du nombre total de navires de commerce sous pavillon français.

S'agissant du secteur de la pêche il n'est pas défini, dans le programme 205, d'autres objectifs et indicateurs que ceux afférents aux contrôles et infractions constatées dans le domaine de la préservation des ressources halieutiques.

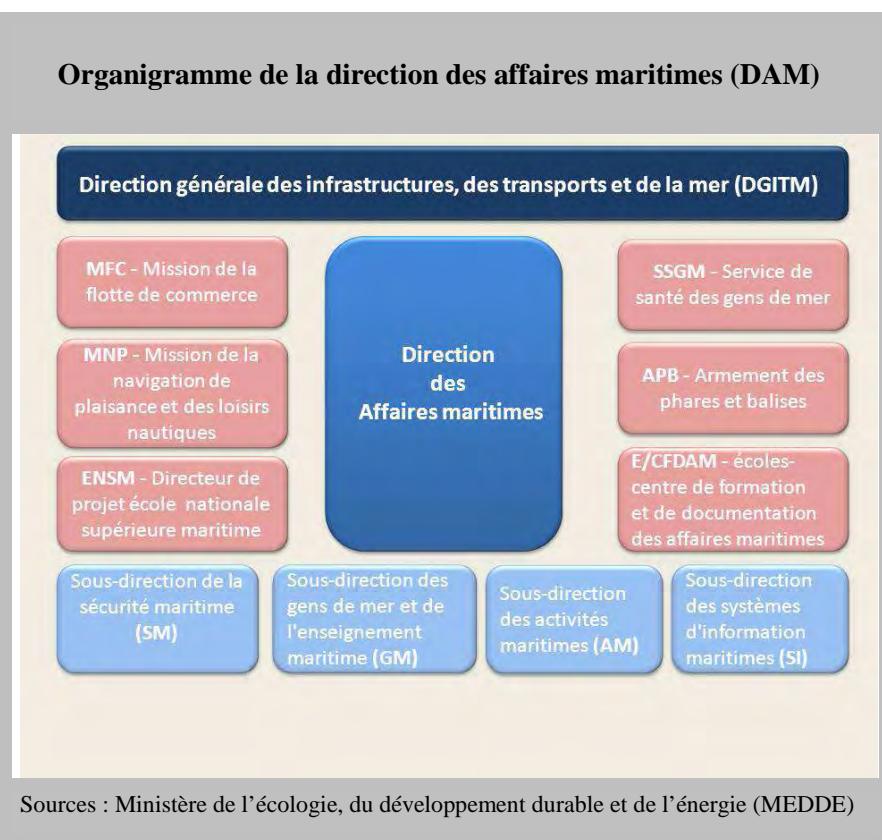
Le dispositif de contrôle de la sécurité des navires est entièrement sous la responsabilité de la direction des affaires maritimes, dépendant de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer placée aujourd'hui sous l'autorité du ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche.

La DAM exerce trois grandes missions :

- la sécurité et la sûreté maritime ;
- le suivi social des gens de mer ;
- le pilotage des services déconcentrés agissant sur le littoral.

En son sein, la sous-direction de la sécurité maritime regroupe les bureaux du sauvetage et de la circulation maritimes, de la réglementation et du contrôle de la sécurité des navires, du contrôle des navires au titre de l'État du port et des phares et balises. La direction comporte aussi une mission de la flotte de commerce et une mission de la navigation de plaisance et des sports nautiques⁶.

⁶ La problématique du contrôle des navires de plaisance en dehors des navires à utilisation collective (NUC), soumis aux inspections des centres de sécurité des navires (CSN), ne rentre pas dans le champ de l'évaluation.



Au niveau central, deux autres services concourent à l'exécution et au suivi de la politique de sécurité des navires.

Le premier est l'inspection générale des affaires maritimes, service d'inspection générale du ministère dans le domaine maritime. Elle remplit aussi la fonction de « direction de corps » prévue par l'article 2 des décrets statutaires des trois corps d'officiers des affaires maritimes : les administrateurs des affaires maritimes (AAM), les officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes (OCTAAM) et les professeurs de l'enseignement maritime (PEM). Dans sa mission d'inspection, elle a naturellement vocation à effectuer, à la demande du ministre, des audits, inspections et études sur tous les services déconcentrés des affaires maritimes, notamment les centres de sécurité des navires (CSN).

Le second est le bureau enquêtes accident/mer (BEAmer), devenu bureau d'enquêtes sur les événements de mer et service à compétence nationale depuis 2004, indépendant de la direction des affaires maritimes.

Ce bureau :

- a pour mission de réaliser les enquêtes techniques sur les événements de mer ;
- a également vocation à recueillir, exploiter et diffuser les informations relatives aux pratiques et aux enseignements de retour d'expérience sur les événements de mer ;
- exécute des études et recherches en matière de retour d'expérience et d'accidentologie.

Méthodologie et périmètre de l'évaluation

La Cour a procédé à l'évaluation du dispositif de contrôle de la sécurité des navires dans le cadre de sa mission d'évaluation des politiques publiques, fixée par l'article 47-2 de la Constitution et l'article L. 111-3-1 du code des juridictions financières.

L'évaluation avait pour but de mesurer les performances et d'apprécier l'efficacité et la pertinence du dispositif public de contrôle de la sécurité des navires au regard des deux missions (État du pavillon et État du port) et des objectifs, explicites et implicites, qui lui sont assignés, ainsi que des avantages et services qu'il rend à la collectivité nationale⁷.

En effet, si le coût pour les finances publiques du système de contrôle, essentiellement composé de la masse salariale des inspecteurs, facile à chiffrer, peut apparaître relativement limité, en revanche, la valeur des services rendus, plus délicate à appréhender a priori, n'en est pas moins considérable.

Les avantages que doit retirer la collectivité nationale de cette politique publique sont de deux ordres et ils doivent s'apprécier en termes de coûts humains et financiers, de risques matériels et environnementaux que peuvent faire courir les déficiences et les lacunes des contrôles de sécurité.

⁷ L'évaluation ne portait donc pas sur la sécurité de la navigation maritime et les problématiques de surveillance du trafic, de sauvetage et de lutte contre les pollutions en mer qui lui sont notamment associées.

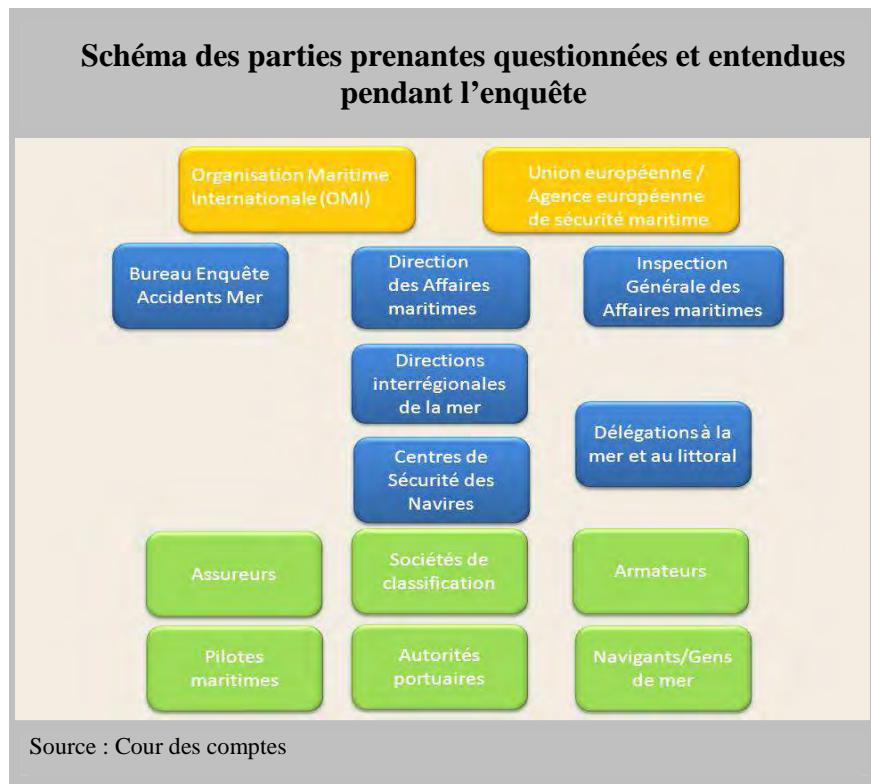
Dans un premier domaine, le montant du risque évité est le coût que devrait prendre en charge la collectivité dans l'hypothèse d'accidents et de sinistres maritimes⁸ imputables à un défaut ou à une insuffisance de mesures relatives à la sécurité du navire. Parmi celles-ci peuvent figurer les actions de contrôle de la puissance publique, que ces actions soient exercées directement par des agents publics ou déléguées.

Dans un second domaine, plus facile à chiffrer, le montant est celui de la sanction financière évitée par le respect des obligations de contrôle de l'État du port fixées au niveau européen et de plus en plus contraignantes.

La démarche adoptée par la Cour a été, pour l'essentiel, construite :

- d'une part, à l'aide de ses techniques traditionnelles de contrôle et d'analyse dans les examens de la gestion d'une structure publique (questionnaires, analyses de textes et de données, tests sur des systèmes, examens d'outils de pilotage, visites dans les services, comparaisons internationales, etc.) ;
- d'autre part, par la recherche, la plus objective et méthodique possible, de l'avis et de la perception des principaux acteurs et parties prenantes du système (contrôleurs, contrôlés et tiers intéressés) sur l'utilité, la qualité et l'efficacité des contrôles.

⁸ Le gigantisme, tant en matière de navires à passagers, que de navires de charges (porte-conteneurs), peut rendre les coûts humains et financiers de plus en plus considérables.



Les outils utilisés dans la démarche évaluative visant à recueillir l’opinion des parties prenantes (répétition d’entretiens structurés ou semis structurés, questionnaires informatiques en ligne, réunions de groupes témoins) ont été :

- des questionnaires principalement à l’administration centrale des affaires maritimes pour obtenir des informations générales puis plus précises sur les différents aspects de la sécurité des navires et des systèmes de contrôle ;
- des entretiens avec divers responsables administratifs au sein de la direction des affaires maritimes, l’inspection générale des affaires maritimes, le bureau enquêtes accidents/mer (BEAmer), la sous-direction des ports ; ces entretiens ont été précédés ou suivis de questionnaires à ces administrations ;
- des entretiens semi-structurés avec les quatre directeurs interrégionaux de la mer, cinq chefs de centre de la sécurité des navires, une cinquantaine d’inspecteurs de la sécurité des navires ; ces entretiens ont été précédés de demandes

d'information et de données afin de préparer les visites effectuées auprès de ces administrations en province ;

- des ouvrages, articles et documents divers portant sur la sécurité des navires ;
- une analyse des sources et systèmes d'information (statistiques, bases de données, données règlementaires et documentaires) détenus par les parties prenantes intervenant dans le suivi de la sécurité des navires ;
- la mise en œuvre de trois questionnaires électroniques en ligne, sur des sites dédiés destinés à recueillir, par la voie de sondages, les avis de trois groupes d'acteurs : les seize chefs des centres de sécurité des navires, l'ensemble des inspecteurs de la sécurité des navires des cinq centres de sécurité des navires formant l'échantillon choisi, une population de 200 commandants de navires adhérents de l'association française des capitaines de navire (AFCAN) ;
- la réunion de deux groupes témoins sur la sécurité des navires composés, l'un des directeurs techniques des principaux armements français, l'autre de représentants régionaux du comité national des pêches ;
- une trentaine d'entretiens individuels avec diverses parties prenantes publiques et privées du secteur maritime : constructeurs, armateurs, sociétés de classification, assureurs, organisations professionnelles et syndicales ;
- des déplacements pour rencontrer les parties prenantes publiques internationales : commission européenne, représentation de la France auprès de l'Union européenne (Bruxelles), agence européenne de sécurité maritime (Lisbonne), organisation maritime internationale et représentation de la France auprès de cette organisation (Londres).

Enfin un groupe référent, composé de quatre experts, a été consulté sur les problématiques envisagées, puis sur les principales conclusions et recommandations élaborées au cours de l'enquête⁹.

Au terme de celle-ci, la Cour constate que le dispositif public, mis en place à l'origine pour les seuls contrôles de l'État du pavillon, produit des résultats de qualité inégale, pour ce type de contrôle, suivant les secteurs et

⁹ L'annexe 1 présente dans le détail les outils méthodologiques utilisés et indique la liste des experts du groupe référent.

les flottes concernés. En matière de contrôles d'État du port, il ne parvient pas, depuis plusieurs années, à atteindre les objectifs qui lui sont fixés (chapitre I).

Ce dispositif s'est développé depuis dix ans à la suite du sinistre du pétrolier Erika, le 12 décembre 1999, au large des côtes bretonnes, sans anticipation et stratégie clairement affichée et sans réel pilotage du réseau de centres de sécurité des navires par les pouvoirs publics. Il est de surcroît affaibli par la récente réorganisation territoriale de l'administration de l'État qui lui fait perdre son unité d'action. Ainsi, il ne parvient plus, aujourd'hui, à faire face efficacement aux nouveaux enjeux des contrôles, notamment européens, et à concilier les deux missions principales qui lui sont assignées. La Cour en tire la conclusion, qu'au-delà de la réforme en cours, il doit donc être profondément réorganisé et redéployé (chapitre II).

Cour des comptes

La sécurité des navires et de leurs équipages – novembre 2012
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Chapitre I

Des résultats inégaux selon la nature des contrôles

Le dispositif de contrôle d'un État a pour première mission de veiller à la qualité de sa flotte et à la sécurité des navires et des équipages qui la composent. Historiquement le système administratif français a répondu à cette mission en suivant une double démarche fondée sur :

- des visites périodiques du navire (le flotteur) et de ses équipements, de sa construction à sa fin de vie, comprenant, outre les inspections et la délivrance de titres de navigation par des services étatiques, les interventions, sous forme de classifications et certifications, de sociétés spécialisées dites de classification, portant sur les multiples aspects de la sécurité (coque, flottabilité, fiabilité des matériels et équipements, etc.) ;
- la vérification des compétences des marins et des équipages, examinées notamment à travers la détention des brevets adéquats, l'aptitude médicale à naviguer et l'existence des effectifs nécessaires à la conduite des navires dans des conditions de navigation données.

En termes d'efficacité, mesurée notamment par les taux d'accidents, il produit des résultats contrastés selon les catégories de flotte.

Sa seconde mission, portant sur le contrôle des navires étrangers en escale dans les ports français, qui prend une importance accrue au regard des impératifs de protection de l'espace côtier européen, lui impose de

remplir un certain nombre d'objectifs qu'il ne parvient pas à atteindre depuis plusieurs années.

I - Les contrôles au titre du pavillon national : des résultats contrastés

A - Deux grandes catégories de flotte : des problématiques de sécurité différentes

La flotte de commerce française, notamment celle naviguant à l'international, se distingue de la flotte de pêche par de nombreux aspects qui emportent de lourdes conséquences en matière de sécurité.

1 - La flotte de commerce française

Selon les données collectées par la mission de la flotte de commerce (MFC) placée au sein de la direction des affaires maritimes, la flotte de commerce française rassemble, au 1^{er} juillet 2012, toutes activités et tonnages confondus, plus de 5 400 navires comprenant, outre ceux à passagers et de charge, des avitailleurs, plateformes, navires de recherche et d'exploration, câbliers, remorqueurs, yachts utilisés à des fins commerciales, vedettes diverses, dont 3 000 petits navires destinés aux services publics.

Il est à noter que ce chiffre de 5 400 navires, indiqué par la mission de la flotte de commerce dans ses publications semestrielles depuis 2010, ne correspond pas aux données fournies par la sous-direction de la sécurité maritime, relevant pourtant de la même direction, à partir d'un tableau recensant la flotte administrée par les centres de sécurité des navires qui fait ressortir une flotte de commerce composée globalement de 5 273 navires début 2011¹⁰.

¹⁰ La direction des affaires maritimes (DAM) ne donne aucune information statistique et qualitative sur la flotte de commerce française en dehors de celle relative à la flotte à navigation au long cours et au cabotage des navires de plus de 100 unités de jauge brute affectés au transport de passagers ou de marchandise.

Tableau n° 1 : Flotte (hors pêche) par centre de sécurité des navires (CSN).

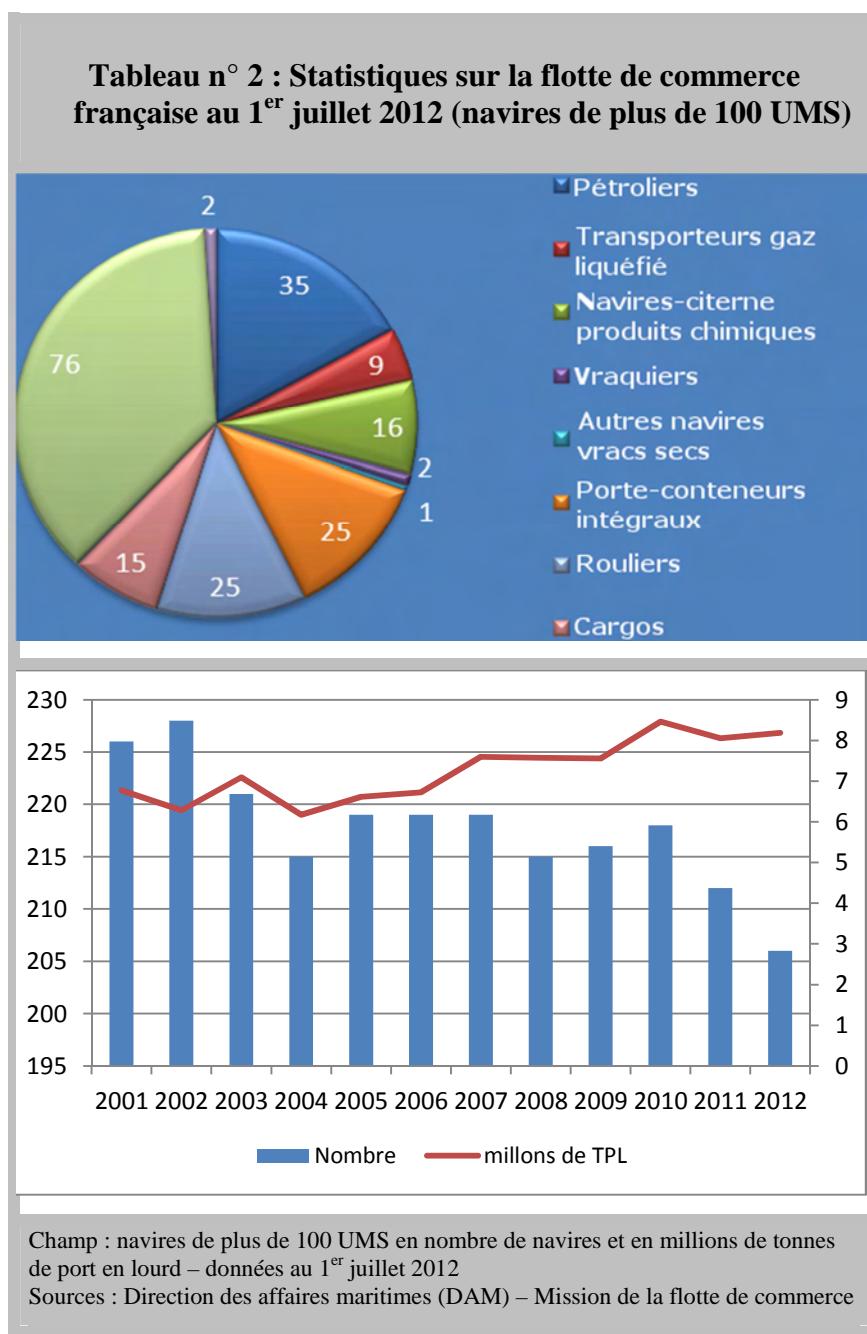
Type de navire	Navires à passagers > 500 UMS	Navires > 200 passagers	Autres navires à passagers	Navires spéciaux internation al > 500	Autres navires de charge > 500	Charge > 500 national	Autres navires de charge national	Total flotte de commerce
Bordeaux	4	0	46	0	8	4	65	127
Boulogne	4	0	0	0	0	0	43	47
Brest	2	8	17	7	22	0	168	224
Caen	5	15	16	0	5	0	210	251
Concarneau	0	11	27	2	9	1	23	73
Dunkerque	3	0	1	7	9	2	0	22
La Rochelle	0	41	39	0	3	2	129	214
Le Havre	1	2	2	0	25	3	103	136
Lorient	7	19	30	0	0	0	40	96
Marseille	21	15	500	5	34	5	1200	1780
Rouen	2	13	0	0	0	3	88	106
Saint Malo	2	27	16	0	0	2	115	162
Saint Nazaire	3	27	9	1	16	9	191	256
Sete	0	0	43	0	0	1	238	282
Antilles Guyane	5	69	173	0	11	0	136	394
Nouvelle Calédonie	8	2	132	2	0	3	139	286
Sud Océan Indien	0	4	7	1	1	1	71	85
Polynésie	9	12	510	0	2	10	189	732
TOTAL	76	265	1568	25	145	46	3148	5273

Champ : flotte hors pêche et conchyliculture par centre de sécurité des navires

Sources : Direction des affaires maritimes (DAM) (début 2011)

En outre, le chiffre de 5 400 inclut, selon la mission de la flotte de commerce, 206 navires de plus de 100 UMS¹¹ de jauge brute affectés aux transports de passagers ou de marchandises, totalisant plus de 6,2 M d'unités de jauge brut avec une capacité d'emport de près de 7,8 M de tonnes de port en lourd.

¹¹ Universal Measurement System : unité de mesure du tonnage pour les navires de longueur supérieure à 24 mètres effectuant des voyages internationaux.



Répartie selon les registres d'immatriculation¹², la flotte française de transport de plus de 100 unités de jauge brute comprend, au 1^{er} juillet 2012, 91 navires inscrits au registre international français (RIF), 75 navires au registre métropolitain et 40 aux registres d'outre-mer dont 27 en Polynésie française¹³.

Les registres d'immatriculation

La France compte six registres d'immatriculation : le registre applicable en métropole et dans les départements d'outre-mer, le registre international français (RIF) créé par la loi du 3 mai 2005, le registre des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), le registre de Nouvelle-Calédonie, le registre de Wallis et Futuna, le registre de Polynésie française.

Le registre international français (RIF)

Le registre international français (RIF) est un registre communautaire offrant des procédures administratives simplifiées d'immatriculation et de francisation dans le cadre d'un guichet unique, qui assure aussi un appui aux armements dans leurs autres relations avec l'administration française. Il s'accompagne de différentes mesures fiscales ou d'exonérations. Il assure un socle social pour les navigateurs non-résidents en France. Il fixe des exigences de nationalité pour la composition de l'équipage.

Les navires immatriculés au registre international français (RIF) sont soumis à l'ensemble des règles de sécurité et de sûreté maritimes, de formation des navigateurs, de santé et de sécurité au travail et de protection de l'environnement applicables en vertu de la loi française, de la réglementation communautaire et des engagements internationaux de la France.

¹² L'immatriculation du navire recouvre son inscription et lui confère la possibilité de naviguer par la délivrance indispensable des titres de navigation et de sécurité. Un même pavillon peut comporter plusieurs registres pour lesquels les règles juridiques applicables aux marins ou aux navires peuvent être différentes.

¹³ Statistiques juillet 2011 Mission flotte de commerce, direction des affaires maritimes (DAM).

En ajoutant aux 91 navires de transport les navires de la flotte de travaux et services auxiliaires, ce sont 300 navires qui sont immatriculés au registre international français en 2012.

Cette flotte se caractérise par plusieurs facteurs favorables à sa qualité et à la sécurité de sa navigation.

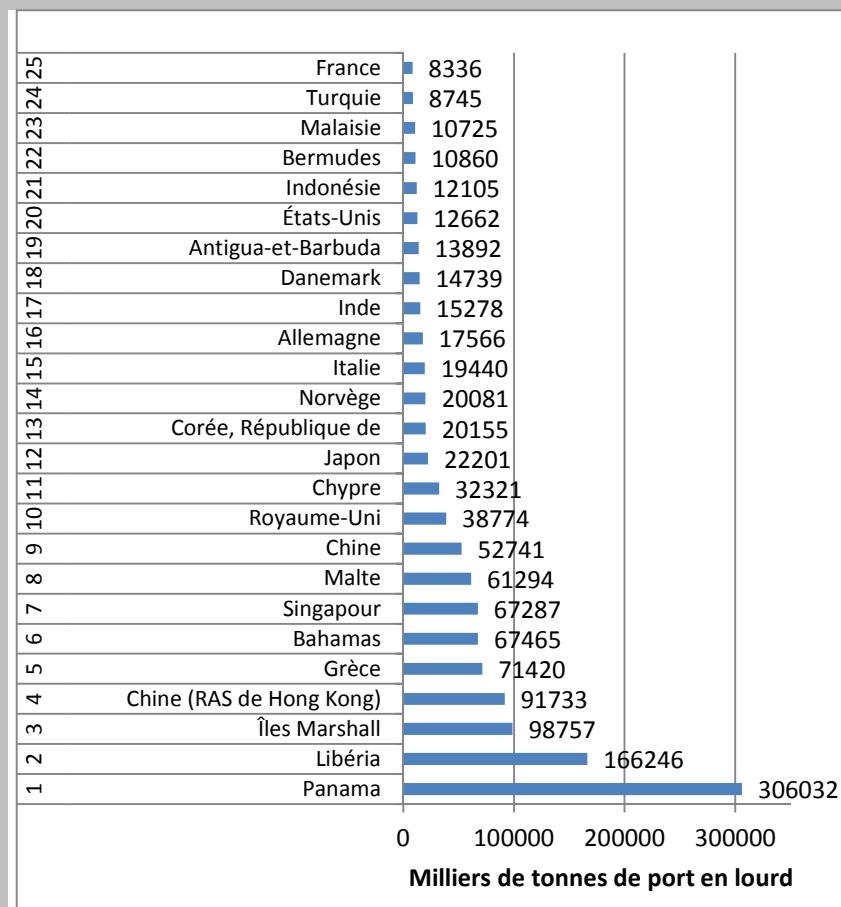


a) Une flotte jeune

Avec une moyenne d'âge de 8 ans au 1^{er} juillet 2012, la flotte de commerce international française se situe parmi les plus jeunes, tant au sein de la flotte mondiale (16,4 ans) que parmi celles des pays de l'Union européenne (12 ans).

En revanche, comme le montrent les tableaux suivants, sa taille, exprimée en capacité d'emport, est limitée comparée à celles d'autres nations maritimes.

Tableau n° 3 : Classement par pavillons d'immatriculation, 2011



Champ : Flotte marchande par pavillons d'immatriculation et par types de navires, 1980-2012
 Sources : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)

Les armateurs ont le libre choix des Etats et donc des pavillons pour faire immatriculer leurs navires.

Tableau n° 4 : Les flottes marchandes de quelques pays européens et du Japon

	Milliers de tonnes de port en lourd ¹⁴		
	2000	2005	2011
France	7293	6311	8336
Allemagne	7788	9381	17566
Italie	9769	11316	19440
Japon	22723	16013	22201
Pays-Bas	6607	7940	7036
Espagne	2053	2655	2750
Royaume-Uni	11913	23161	38774
Danemark	7421	9033	14739

Champ : Flotte marchande par pavillons d'immatriculation et par types de navires, annuel, 1980-2012

Sources : Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)

b) Une flotte bien encadrée et suivie

La flotte de commerce française pratiquant la navigation internationale opère dans un contexte normatif de plus en plus contraignant et dans un environnement professionnel soucieux de sécurité.

Le poids des normes

Les objectifs et les normes de sécurité des navires de commerce pratiquant la navigation internationale sont aujourd’hui de plus en plus fixés au niveau international et systématiquement transposés dans les réglementations nationales.

À partir de la fin du XIXème siècle, le développement du transport maritime et les disparitions en mer, comme celle du *Titanic* en 1912, ont conduit à l’apparition des premières réglementations. Le mouvement s’est

¹⁴ (le port en lourd d’un navire représente le chargement maximum qu’il peut emporter ; il est égal au déplacement en charge (poids total du navire chargé au maximum – tirant d’eau milieu au marques de franc-bord) moins son déplacement lège (poids total navire lège, c'est-à-dire sans cargaison ni approvisionnements).

accéléré avec la création en 1948 d'une agence spécialisée des Nations Unies devenue l'Organisation maritime internationale (OMI) en 1982.

Sous son égide, une quarantaine de conventions couvrant l'ensemble des problématiques de sécurité maritime ont été adoptées puis ratifiées par les États membres. Elles peuvent être regroupées en trois grandes catégories :

- celles traitant de la prévention des accidents ou de la pollution marine ;
- celles concernant la sécurité de la navigation ;
- celles, enfin, afférentes à l'indemnisation et aux régimes de responsabilité en cas d'accidents ou de sinistres.

S'agissant de la sécurité proprement dite et de la prévention des accidents et des pollutions, deux conventions et un code régissent l'essentiel du domaine et fixent la plupart des obligations relatives aux visites et inspections des navires et à la délivrance des certificats de conformité.

La convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, dite convention SOLAS (« *Safety of life at sea* »), de 1974, entrée en vigueur en 1980, est la plus importante. Elle régule le contrôle des différents types de navires et des documents de sécurité devant se trouver à bord. Elle ne s'applique, sauf exception, qu'aux voyages internationaux des navires de charge de jauge brute supérieure à 500 et aux navires à passagers.

La convention internationale pour la prévention de la pollution, dite convention MARPOL (« *Marine Pollution* »), entrée en vigueur en 1983, constitue le traité majeur pour la protection de l'environnement marin.

Ces deux conventions sont complétées par le code international de gestion de la sécurité (dit code ISM, pour *International Safety Management*) rendu applicable depuis 1993 par son intégration au chapitre IX de la convention SOLAS. Selon ce code, l'armateur doit mettre en place des pratiques d'exploitation et un environnement de travail sûr. Il doit évaluer tous les risques prévisibles pour ses navires, son personnel et l'environnement, et prévoir des mesures de sécurité appropriées.

L'élément humain de la sécurité est pris en compte dans la convention sur les normes de formation des gens de mer et de délivrance des brevets et de veille, dite convention STCW (« *Standards of Training Certification and Watchkeeping* »). Les obligations et contrôles au titre de la protection des gens de mer viennent d'être renforcés par l'entrée en vigueur, d'ici août 2013, de la convention de l'Organisation internationale

du travail sur le travail maritime, dite MLC (Maritime Labour Convention), adoptée en février 2006¹⁵.

La réglementation nationale, dans laquelle sont transposées les dispositions de ces conventions mais aussi celles résultant des différentes directives européennes traitant des contrôles de l'Etat du port et de ceux exercés sur les sociétés de classification, se compose de trois textes : la loi n° 83-581 du 5 juillet 1983 modifiée sur la sauvegarde de la vie humaine en mer, son décret d'application, déjà cité, du 30 août 1984 modifié et l'arrêté du 23 novembre 1987 modifié relatif à la sécurité des navires qui fixe les prescriptions techniques auxquelles doivent satisfaire les navires et leurs équipements.

Les sociétés de classification

La création des sociétés de classification date de la première moitié du 19^{ème} siècle à l'initiative des assureurs maritimes. Leur origine repose sur les besoins de renseignements, plus précisément de critères de fiabilité que réclamaient les assureurs pour fixer le montant des primes d'assurance de tel ou tel navire.

Elles fournissent, en premier lieu, des prestations privées se fondant sur leur règlement qui établit les normes techniques relatives à la conception, la construction et au contrôle des navires et des équipements maritimes durant leur exploitation. Elles octroient, sur la base de ces règles qui leur sont propres, une cote au navire (la classe) formalisée par un certificat. Le maintien de la validité de ce certificat repose sur des visites de classe (périodiques, spéciales, catégorielles, occasionnelles, etc.).

A ces prestations contractuelles privées avec les exploitants des navires sont venues s'ajouter des prestations statutaires reposant entre autres sur les dispositions des conventions internationales sur la sécurité et la pollution par les hydrocarbures. A ce titre, ce sont les Etats du pavillon qui délèguent, de façon statutaire ou conventionnelle, des contrôles techniques aux sociétés de classification et les encadrent.

¹⁵ La convention a maintenant été ratifiée par un nombre d'Etats suffisant pour permettre son entrée en vigueur. S'agissant de la France, cette procédure n'a pas encore été accomplie : le projet de loi de ratification se trouve toujours sur le bureau du Sénat où il a été déposé en février 2012.

Cinq sociétés de classification sont reconnues et agréées par l'Etat français et peuvent se voir ainsi déléguer des contrôles.

Ces délégations portaient, jusqu'à la réforme en cours proposée et mise en œuvre par l'administration des affaires maritimes, sur la délivrance et le renouvellement des certificats de franc bord. En outre, des visites périodiques leur étaient ponctuellement déléguées par les centres de sécurité des navires.

Les cinq sociétés concernées sont : le bureau Veritas, Lloyd Register of Shipping, Det Nort Veritas, Germanischer Lloyd et American Bureau of Shipping. Le bureau Veritas effectue 80 à 90 % des contrôles délégués en France.

Un rapport de l'inspection générale des services des affaires maritimes de 2006 montrait que les normes de sécurité des navires s'étaient fortement développées depuis une dizaine d'années et mettait en évidence les retards, imprécisions et difficultés rencontrés dans leur transposition dans la réglementation nationale. Les moyens mis en œuvre au sein de la direction pour effectuer les transpositions se limitaient à une personne en 2011.

La direction des affaires maritimes estime également insuffisante, pour défendre efficacement les intérêts nationaux, la présence française dans les instances d'élaboration des normes au niveau européen et de l'Organisation maritime internationale.

Pour les représentants des principaux armateurs, entendus lors de l'évaluation, le poids des fabricants dans l'évolution de la réglementation conduit trop souvent à des surcoûts. Selon la Fédération française des pilotes maritimes, également consultée, cette évolution est parfois inutile et même néfaste. Ainsi l'ECDIS (Electronic Charts Display), système de visualisation des cartes électroniques capable de positionner le navire sur la représentation de cartes à l'écran, est devenu une norme de l'Organisation maritime internationale sous la pression des fabricants. Or, il existe plus d'une trentaine de modèles différents, très coûteux, qui ne dispensent pas de la veille optique.

Le souci de la sécurité

Dans le secteur du commerce, comme d'ailleurs dans celui de la pêche, les objectifs formalisés en termes de sécurité sont à rechercher plutôt du côté des professionnels que de celui de l'administration.

Déjà, après le naufrage du pétrolier *Prestige* le 13 novembre 2002, l'organisation professionnelle « Armateurs de France » avait communiqué sur ses souhaits : d'une adoption accélérée des « paquets Erika »¹⁶, du maintien du calendrier d'élimination des navires pétroliers à simple coque, de la responsabilisation et du contrôle des États du pavillon, du paiement du transport maritime à son juste prix et non à celui de l'intervenant le moins scrupuleux.

Depuis cette date, les entreprises de transport et de services maritimes françaises se sont engagées avec la « Charte Bleue d'Armateurs de France » dans une démarche active qui a le mérite de promouvoir, de manière explicite, une vision et des actions en faveur de la sécurité maritime et du respect de l'environnement. On peut trouver dans ce document une trace de l'effort poursuivi pour garantir de bonnes pratiques en matière de sécurité.

Cette charte, signée en 2003, formule une série d'engagements et le premier d'entre eux porte sur la sécurité et la sûreté des navires. La création d'un comité de la Charte chargé de sa bonne application, de la formulation de recommandations, de la proposition de sanctions et de la communication de résultats, témoigne aussi du volontarisme des instances professionnelles. S'ajoutent à ces objectifs de sécurité stricto sensu des engagements portant notamment sur les conditions de vie et de travail des équipages, ainsi que sur la transparence et la qualité du management.

Ces engagements d'« Armateurs de France » s'agissant de la flotte de commerce peuvent donc être regardés comme des objectifs de la part d'une catégorie d'acteurs privés particulièrement concernés par la sécurité.

2 - La flotte de pêche française

A la différence de la flotte de commerce, notamment celle de navigation internationale, la flotte de pêche est mal suivie et insuffisamment connue au niveau central. Elle est vieillissante et globalement inadaptée aux nouveaux enjeux économiques, environnementaux et de sécurité maritime.

¹⁶ Ensemble de dispositions relatives à la sécurité maritime négociées et adoptées au niveau de l'Union européenne en trois blocs ou « paquets » successifs entre 2000 et 2009, examinées au point A du II du présent chapitre.

a) Une flotte mal suivie

Selon les données de l'INSEE, reprenant celles de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) et de l'OFIMER, la flotte de pêche française (métropolitaine hors conchyliculture) a évolué ainsi qu'il suit entre 2007 et 2011.

Tableau n° 5 : flotte de pêche française métropolitaine par catégories de taille de navires

	2007	2008	2009	2010	2011
Moins de 12 mètres	3939	3862	3815	3769	3747
De 12 à moins de 24 mètres	991	876	817	773	721
24 mètres ou plus	257	241	225	209	207
Total	5187	4979	4857	4751	4675



Champ : flotte en France métropolitaine, hors conchyliculture et petite pêche en nombre de navires actifs.

Sources : direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA)/OFIMER et INSEE

Crédits photo : © Laurent Mignaux - METL/MEDDE

La direction des affaires maritimes a fourni lors de l'évaluation, fin 2011, des statistiques à partir des chiffres collectés, manuellement et difficilement, auprès de ses seize centres de sécurité des navires et des deux services des affaires maritimes d'outre-mer.

Tableau n° 6 : flotte de pêche par centre de sécurité des navires

Type de navire	Plus de 24m	de 12 à 24 m	moins de 12m	CPP	Total
Bordeaux	40	56	155	0	251
Boulogne	7	60	120	0	187
Brest	4	45	353	92	494
Concarneau	17	176	249	3	445
Dunkerque	82	0	14	19	115
La Rochelle	4	89	191	1069	1353
Le Havre	0	10	49	0	59
Lorient	12	53	514	785	1364
Manche Calvados	0	130	664	0	794
Marseille	13	31	490	50	584
Rouen	1	33	40	1	75
Saint Malo	2	70	430	0	502
Saint Nazaire	0	90	545	417	1052
Sete	20	112	721	675	1528
Antilles Guyane	0	29	2433	0	2462
Nouvelle Calédonie	7	15	223	0	245
Sud Océan Indien	25	28	519	0	572
Polynésie	0	105	682	0	787
TOTAL	234	1132	8392	3111	12869

Champ : flotte conchyliculture et petite pêche (CPP) par centre de sécurité des navires – dossiers gérés par centre

Sources : direction des affaires maritimes (début 2011)

La flotte de pêche totale (métropole et outre-mer), calculée à partir des chiffres du tableau ci-dessus, comprendrait 9 758 navires se répartissant en 234 de plus de 24 mètres, 1 132 de 12 à 24 mètres et 8 392 de moins de 12 mètres. La flotte enregistrée par les 14 centres métropolitains se composerait de 202 navires de plus de 24 mètres, 955 entre 12 et 24 mètres et 4 535 de moins de 12 mètres soit un total de 5 692 navires.

Tableau n° 7 : Comparaison des statistiques de flotte de pêche

	Données INSEE 2011	Données DAM 2011
Moins de 12 mètres	3 747	4 535
De 12 à moins de 24 mètres	721	955
24 mètres ou plus	207	202
Total	4 675	5 692

Champ : Flotte de pêche métropolitaine, 2011

Sources : INSEE / direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) et OFIMER ; DAM à partir des données extraites du tableau n° 6 ci-dessus pour les 14 centres de sécurité des navires métropolitains (hors conchyliculture et petite pêche)

Faute de mise à jour régulière de la base de données d'immatriculation des navires, l'administration centrale des affaires maritimes est dans l'impossibilité de réconcilier les chiffres recensés auprès de ses services locaux et ceux de l'INSEE et d'expliquer les écarts.

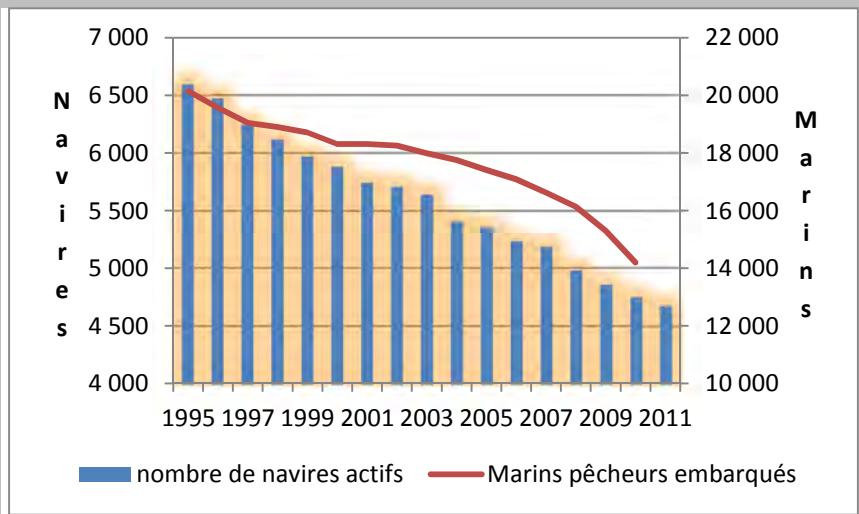
Outre cette incertitude pesant sur le nombre de navires réellement en activité, la flotte de pêche française souffre de plusieurs handicaps défavorables à la sécurité des navires et des équipages. Elle apparaît comme une flotte vieillissante et de plus en plus inadaptée.

b) Une flotte vieillissante et de plus en plus inadaptée

La moyenne d'âge des navires de métropole est de 25 ans en 2010 et seuls 30 % des navires ont moins de 20 ans. Le député Daniel Fasquelle, missionné par le Premier ministre en décembre 2010, a remis un rapport en

juin 2011 intitulé « *De l'urgence de renouveler les navires pour sauver la pêche française* », qui dresse ce constat, note également la très nette baisse des constructions de navires entre 2000 et 2010. Seuls 191 navires de plus de 12 mètres ont été construits durant cette période.

Tableau n° 8 : Évolution du nombre de navires de pêche et des effectifs de marins



Champ : - flotte en France métropolitaine hors conchyliculture et petite pêche, en nombre de navires actifs.
- marins pêcheurs embarqués sur les navires français - France métropolitaine
Sources : direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) ; département des systèmes d'information des affaires maritimes (DSI).

Ce vieillissement, couplé avec l'accroissement des coûts de fonctionnement (énergie et maintenance), rend la flotte de plus en plus inadaptée aux nouvelles exigences des marchés et de la réglementation européenne. Cette situation a aussi des conséquences en matière de sécurité.

c) Des navires moins sûrs et des conditions de travail dégradées

Le diagnostic dans ce domaine a été notamment établi par l’Institut maritime de prévention (IMP), organisme national à but non lucratif, qui assure une mission de prévention des risques professionnels maritimes et d’amélioration des conditions de vie et de travail au profit des gens de mer. Formulé en 2008 par un groupe de travail, animé par cet institut, il a été repris dans le rapport du parlementaire en mission susmentionné.

Les principales conclusions étaient :

- à défaut de construire des navires neufs, on transforme les navires existants au risque de mettre en cause les données initiales d’habitabilité, de stabilité et de franc-bord et d’accroître la consommation d’énergie ;
- les rares navires neufs souffrent de contraintes visant à limiter la capacité de pêche de la flotte, et tout particulièrement de la limitation de la jauge brute et de la longueur des navires. Cette limitation incite à comprimer indistinctement les volumes de tous les espaces, les cales à poissons comme les autres espaces qui contribuent à la performance nautique et à la sécurité ;
- à jauge inchangée, la capacité de pêche d’un navire neuf est très supérieure à celles des navires anciens (meilleures détection et localisation du poisson, autonomie, conservation, etc.). La limitation de la jauge apparaît donc sans effet sur la maîtrise de l’effort de pêche mais pèse en revanche sur la sécurité du navire ;
- il est possible de construire des navires de pêche de capacités halieutiques équivalentes à celles des navires neufs (navires dits iso-pêche), mais plus sûrs dans le domaine de la sécurité. Cela nécessiterait d’abandonner la jauge et la longueur comme principaux critères d’encadrement de la pêche professionnelle.

Ces recommandations à l’égard de la jauge et de la longueur des navires de pêche, étudiées et développées par l’Institut maritime de prévention, peuvent être considérées comme autant d’éléments d’affichage d’une politique de sécurité. Elles rejoignent d’ailleurs les souhaits tant du comité national des pêches que ceux des marins-pêcheurs interrogés au cours de l’enquête.

Quelles que soient leurs caractéristiques propres et les spécificités de leurs problématiques de sécurité, les flottes de commerce et de pêche sont soumises à un dispositif administratif de contrôle unique composé à la base d’un réseau de 16 centres de sécurité des navires et des deux services des affaires maritimes de Polynésie et de Nouvelle-Calédonie.

B - Des résultats contrastés

La qualité de la flotte de commerce française reconnue au niveau international s'oppose à la forte « sinistralité » constatée dans le domaine de la pêche. Parallèlement, la nature des contrôles des centres de sécurité des navires est jugée parfois trop administrative et pas assez concrète et efficace par les usagers contrôlés par eux.

1 - La qualité du pavillon de commerce français

Pour la direction des affaires maritimes, les indicateurs les plus pertinents et les plus réalistes permettant de suivre les performances de l'État du pavillon et du dispositif public de contrôle de la sécurité des navires sous registres français, sont le nombre d'immobilisations, de pertes totales de navires, ainsi que le classement du pavillon par le Mémorandum d'entente de Paris¹⁷.

À cet égard, le degré d'application des instruments internationaux auxquels est partie chaque État membre de l'Organisation maritime internationale est mesuré chaque année par un formulaire d'autoévaluation. Ainsi au cours de l'été 2011, comme chaque année à la même période depuis 2008, la France a transmis à l'OMI plusieurs tableaux, fournissant des séries de données concernant le pavillon français, arrêtées à la date du 31 décembre 2010 et indiquant le nombre de :

- navires impliqués dans des accidents, des pertes totales, des pollutions ;
- navires ne satisfaisant pas aux prescriptions internationales en matière de sécurité maritime et de prévention de la pollution et ayant fait l'objet de « mesures » ;
- « détentions » (c'est-à-dire immobilisations) par des États du port ayant fait l'objet d'une enquête ;
- vies humaines perdues au cours d'accidents survenus à bord ;
- détentions par des États du port et les taux de retenue pour 1000 inspections de navires.

L'établissement de ces séries de données, qui font état de la bonne qualité de la flotte de commerce française, exige chaque année un travail de collectes ponctuelles et manuelles auprès des services pour remplir les engagements pris à l'égard de l'Organisation maritime internationale

¹⁷ Accord inter-administratif régional signé en 1982 et établissant un contrôle coordonné des navires faisant escale dans les ports européens.

(OMI). Elles gagneraient à être recueillies de façon automatisée et affichées dans un appareil statistique national et un système d'information dont l'enquête a montré qu'il faisait sérieusement défaut.

Tableau n° 9 : Classement pavillon 2009-2011 par le mémorandum de Paris

	Classement	Nombre d'inspections 2009-2011	Nombre de détentions 2009-2011
Allemagne	1	1 335	10
Suède	2	810	5
Danemark	3	1 376	15
Pays-Bas	4	3 691	49
Royaume-Uni	5	1 905	25
France	6	337	2
Hong Kong	7	1 489	20
Singapour	8	1 370	19
Italie	9	1 471	21
Grèce	10	1 334	19

Sources : Mémorandum de Paris – Rapport annuel 2011

De son côté, le secrétariat du Mémorandum de Paris établit un classement annuel, figurant dans le tableau ci-dessus, des pavillons sur le fondement des résultats des inspections exécutées par les États dans sa zone de compétence. Il en résulte que le pavillon français se situe toujours dans les premières places de la liste blanche qui regroupe les meilleures flottes.¹⁸

Depuis 1999, quinze navires sous pavillon français ont fait l'objet d'immobilisations dans différentes zones (Mémorandum de Paris, Mémorandum de Tokyo et US Coast Guard). Toutefois, depuis 2007, seules trois immobilisations sont intervenues : une en 2008 (US Coast Guard) et deux en 2009 (Paris « *Memorandum of Understanding* » MOU),

¹⁸ Le « *Memorandum of Understanding* » (MOU) de Paris distingue trois listes pour classer les pavillons allant du meilleur au moins bon : blanche, grise et noire.

ces deux dernières se reflétant dans le tableau statistique comparatif n° 10 ci-après.

Tableau n° 10 : Résultats des contrôles sur le pavillon français comparés à la moyenne au sein du Mémorandum de Paris (2008 à 2010)

	Nombre	% avec d'inspections	% avec déficiences	% avec détention
2008				
Navires sous pavillon français inspectés par les autres États dans le Mémorandum de Paris	121	47,11 %	0 %	
Total et moyenne des résultats des pavillons au sein du Mémorandum de Paris	24 647	58,11 %	4,95 %	
2009				
Navires sous pavillon français inspectés par les autres États dans le Mémorandum de Paris	124	49,19 %	1,61 %	
Total et moyenne des résultats des pavillons au sein du Mémorandum de Paris	24 186	57,25 %	4,38 %	
2010				
Navires sous pavillon français inspectés par les autres États dans le Mémorandum de Paris	110	60,91 %	0 %	
Total et moyenne des résultats des pavillons au sein du Mémorandum de Paris	24 058	55,21 %	3,28 %	

Sources : Direction des affaires maritimes (DAM) - Mémorandum de Paris

En définitive les chiffres et les reconnaissances officielles¹⁹ consacrent la qualité de la flotte de commerce française naviguant à l'international. Sa petite taille, son rajeunissement au cours des dernières années et la qualité de ses armateurs, commandants et équipages ne sont sans doute pas étrangers à ces performances. Notre système de contrôle y joue aussi certainement son rôle mais avec des effets et dans des proportions qu'il est difficile de chiffrer.

L'avenir, avec l'augmentation des délégations de contrôle aux sociétés de classification, notamment pour tous les navires de charge de plus de 500 *Universal Measurement System*, telle qu'elle est prévue par la réforme²⁰, permettra aussi d'en juger.

2 - La dangerosité de la pêche

La pêche est le secteur d'activité le plus accidentogène en France devant celui du bâtiment et des travaux publics.

L'analyse des chiffres de 1999 à 2010, produits par le ministère chargé de la mer, confirme la dangerosité du métier de marin à la pêche, au regard notamment des décès occasionnés, mais également par rapport aux autres secteurs d'activité²¹. En douze ans, le nombre total de décès relevés chez l'ensemble des marins s'est élevé à 226, soit près d'une vingtaine par an, dont 191 dans la pêche et la conchyliculture. Les dix décès de marins en 2010 ne concernaient que les pêcheurs et correspondaient à deux pathologies médico-chirurgicales, quatre chutes à la mer et quatre naufrages. En pratique, depuis 2003, seuls les pêcheurs ont enregistré des pertes dues aux naufrages (souvent plus de dix par an) et cette cause de décès constitue le double voire le triple des autres.

¹⁹ A cet égard mérite d'être citée la lettre de félicitations adressée le 17 août 2010 par le responsable de la division de contrôle des navires étrangers des US Coast Guard américains au chef du bureau SM3 de la direction des affaires maritimes accompagnant la reconnaissance du niveau élevé de qualité pavillon français au titre du programme « Qualship 21 ». Reconnaissance décernée à moins de 10 % des pavillons étrangers opérant dans les eaux américaines.

²⁰ L'évaluation de la Cour s'est déroulée alors que, parallèlement, l'administration préparait, dans le cadre de la transposition des textes européens issus du « paquet Erika III », une réforme du dispositif de contrôle des navires sous pavillon français, visant à alléger les charges des centres de sécurité des navires, notamment par un accroissement des délégations de contrôle aux sociétés de classification pour les plus gros navires de charge.

²¹ Rapport sur les accidents du travail maritime pour l'année 2009-2010 - direction générale des infrastructures, des transports et de la mer - direction des affaires maritimes - bureau de la santé et de la sécurité au travail maritime.

Il apparaît que le nombre de décès à la pêche et à la conchyliculture par chute à la mer ou par naufrage reste préoccupant : entre 1999 et 2010, le taux s'élève à 0,88 pour 1 000 marins alors qu'il est de 0,71 pour 1 000 marins toutes catégories confondues (avec le commerce) et que le taux de décès par accident du travail est de 0,033 pour 1 000 travailleurs dans l'ensemble des secteurs professionnels. Le rapport sur les accidents du travail maritime précise que le taux de décès du domaine maritime est supérieur d'un facteur 20 à celui de la moyenne du monde professionnel.

De 1999 à 2010, le service de santé des gens de mer de la direction des affaires maritimes a relevé une diminution constante des accidents du travail maritime au commerce et à la pêche. Il en attribue cependant la cause à la diminution de la population concernée plus qu'à la diminution de la sinistralité.

En 2010, sur 12 080 pêcheurs, 1 343 ont été victimes d'un accident du travail, soit un taux de 111,17 pour 1 000, nettement supérieur à celui du régime général²². En 2009 et 2010, le nombre des accidents survenus à la mer lorsque le navire était en route ou en pêche, a été deux fois plus élevé que celui des accidents survenus à quai.

Si la petite pêche concentre la population la plus nombreuse, la pêche côtière et la pêche au large sont les plus accidentogènes. Globalement, les accidents du domaine maritime sont plus graves que ceux des autres secteurs professionnels du régime général.

Le monde de la pêche maritime, ainsi marqué par un nombre élevé de décès et d'accidents du travail comparé aux autres secteurs, pose un défi particulier. L'analyse de la dangerosité du métier doit donc dépasser le strict cadre de l'examen des performances du système de contrôle de la sécurité des navires. Le contexte économique et financier du secteur, les conditions de navigation, les comportements et mauvaises pratiques et les risques encourus dans l'exploitation sont autant de facteurs qui ont un fort impact sur les sinistres, ceux-ci touchant parfois les membres d'une même famille. La sensibilisation et les campagnes de prévention jouent donc un rôle fondamental bien au-delà de la seule vérification de la fiabilité et de la sécurité du navire.

²² La comparaison doit être prudente car les accidents du travail sont décomptés différemment. La caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMETS) enregistre les accidents avec arrêt de travail et l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) les accidents déclarés. Cependant, même en considérant les accidents du travail maritime avec arrêts, l'indice de fréquence d'accidents du secteur maritime en 2010 était plus élevé que celui du bâtiment.

Il n'en demeure pas moins que, pour les raisons déjà exposées, tenant à la nature actuelle de la flotte de pêche, vieillissante et de plus en plus inadaptée, la question de la sécurité des navires de pêche ne peut être absente tant de l'affichage politique d'objectifs de réduction du nombre d'accidents que de la mise en œuvre de mesures spécifiques au sein des dispositifs de contrôle. Des objectifs de prévention et de réduction des accidents devraient être clairement énoncés dans le programme 205 « sécurité et affaires maritimes » du budget de l'Etat, au même titre que ceux relatifs aux atteintes à l'environnement.

En outre, la direction des affaires maritimes devrait s'attacher à renforcer son rôle dans la mise en cohérence des programmes d'interventions en matière de sécurité des navires et des marins à la pêche.

En effet, dans l'enchaînement des décisions prises par les différents acteurs administratifs et professionnels, la place de la direction des affaires maritimes est souvent marginale. Trois exemples montrent la faiblesse de son pilotage : dans les domaines de la formation, des statistiques et du retour d'expérience.

Ainsi fait-elle partie du comité de pilotage de la campagne de formation des équipages de pêche à la sécurité mais sans en assumer la direction.

De même, face à l'éparpillement des sources statistiques (notamment de l'accidentologie qui impose de rendre les statistiques comparables avec celles du régime général), elle n'a pas amorcé le mouvement de rassemblement et de mise en ordre des données qui aurait été nécessaire.

Enfin, les retours d'expérience, les propositions et recommandations de sécurité émises tant par le Bureau enquêtes accidents/mer que par l'Institut maritime de prévention n'entraînent guère de processus d'exploitation de sa part.

L'une des préoccupations majeures de la direction des affaires maritimes porte sur la flotte de commerce mais la flotte de pêche semble moins présente dans les travaux de la direction. En réalité, le « bloc pêche », sans doute parce qu'il émarge à la politique commune de la pêche, a tendance à dériver dans le champ de responsabilité de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture, placée jusqu'à récemment sous l'autorité du ministère en charge de l'agriculture.

Cette division de la responsabilité à l'égard de la sécurité des navires de pêche, pour une part portée par la direction des affaires maritimes et pour une autre par la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture, donne l'impression que la DAM ne maîtrise pas tous les moyens relatifs à

la pêche comme elle les maîtrise pour le commerce. Cela tend aussi à affaiblir la volonté globale de l'État en la matière.

II - Les contrôles des navires étrangers au titre de l'Etat du port : des résultats insuffisants

La France a depuis longtemps joué un rôle moteur dans l'amélioration de la sécurité maritime et de la prévention de la pollution des mers. Elle est en effet directement concernée par sa situation géographique. La Manche est l'une des zones maritimes les plus fréquentées du monde (300 000 navires/an), et la France, en tant qu'État côtier, a subi plusieurs accidents graves et des pollutions, notamment depuis 1999.

Les responsables politiques et administratifs français se sont, à plusieurs reprises, placés en position pionnière pour proposer et élaborer tel ou tel aspect de la politique communautaire en matière de sécurité des transports maritimes.

C'est ainsi que la France a joué un rôle déterminant dans l'élaboration et l'adoption du « paquet Erika III » sous sa présidence de l'Union européenne au second semestre 2008. Toutefois elle n'a pas su parallèlement se préparer à la réforme de son dispositif de contrôle qu'impliquait le renforcement du volet État du port.

Le renforcement successif des contraintes imposées aux États européens depuis dix ans dans le contrôle de la sécurité maritime s'est traduit notamment par un durcissement des obligations en matière de contrôles de l'État du port.

La France, qui ne parvenait déjà pas à respecter les obligations d'inspection de navires étrangers en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2010, se trouve dans une situation encore plus difficile depuis 2011 avec la mise en place d'un nouveau régime d'inspection plus contraignant.

A - Le renforcement des obligations de contrôle

Premier accord inter-administratif régional, le mémorandum d'entente de Paris, signé en 1982, qui établit le premier contrôle coordonné des navires étrangers faisant escale dans les ports européens, a représenté une étape décisive. A la suite des naufrages de l'Erika en 1999 et du *Prestige* en 2002, le contrôle des navires à risques a été renforcé par la systématisation des inspections et l'élargissement du champ d'application du bannissement.

Dans ses résolutions du 20 janvier et du 2 mars 2000, le Parlement européen a invité la Commission à prendre des initiatives concrètes. En mars et décembre 2000, cette dernière a présenté les « paquets » législatifs dits « *Erika I* » et « *Erika II* » afin de mettre en œuvre les améliorations nécessaires.

1 - Le « paquet Erika I »

La directive 2001/105/CE du 19 décembre 2001 vise à garantir une application uniforme des règles, des exigences de qualité plus élevées aux sociétés de classification et une transparence accrue des résultats de contrôle. Elle prévoit un contrôle des sociétés de classification, à réaliser par les autorités compétentes des États membres. En cas de manquement professionnel avéré, une société de classification peut se voir retirer temporairement ou définitivement l'agrément. La responsabilité de la société de classification peut être engagée dans certaines circonstances à la suite d'un accident, en cas de faute avérée.

2 - Le « paquet Erika II »

La directive 2002/59/CE du 27 juin 2002 prévoit la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information (SafeSeaNet). Il incombe à l'exploitant d'un navire, préalablement à son entrée dans un port de l'Union, de communiquer des informations aux autorités portuaires compétentes, en particulier lorsqu'il transporte des matières dangereuses ou polluantes. Il est prévu de rendre obligatoire l'équipement des navires aux fins d'identification automatique (systèmes d'identification automatique, AIS)²³ et d'enregistrement des données du voyage (VDR ou « boîtes noires »)²⁴. Par ailleurs, la directive impose aux États membres d'établir des plans pour l'accueil des navires en détresse dans des ports de refuge.

Le règlement n° 1406 du 27 juin 2002 instaure une Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM). Son rôle consiste à offrir à

²³ Les navires de pêche de l'Union européenne doivent être équipés de transmetteurs d'identification automatique ou « automatic identification system » (AIS) à partir du 31 mai 2012 pour les navires de plus de 24 m, du 31 mai 2013 pour les navires de plus de 18 m, du 31 mai 2014 pour les navires de plus de 15 m. Les autres navires le sont déjà en principe.

²⁴ La directive 2011/15/UE du 23 février 2011 prescrit que tous les navires à passagers et les autres navires de plus de 3 000 tonneaux doivent être équipés de boîtes noires ou « voyage date recorder » (VDR).

la Commission un appui scientifique et technique pour l'élaboration et l'application de la législation européenne concernant la sécurité et la sûreté maritimes, ainsi que la prévention de la pollution due aux navires. Ses missions ont été élargies et comprennent aussi les opérations de dépollution, ainsi que la surveillance, l'identification et le suivi à distance des navires.

L'agence européenne de sécurité maritime (AESM)

Établie à Lisbonne, l'Agence apporte à l'Union européenne (UE) et aux pays membres une assistance technique dans l'élaboration et l'application de la législation européenne concernant la **sécurité et la sûreté maritimes, ainsi que la pollution due aux navires**. L'Agence a pour mission :

- d'assister la Commission dans la mise à jour, l'élaboration et la mise en œuvre efficace de la législation de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité et de la sûreté maritimes, de la prévention de la pollution et de la lutte contre la pollution causée par les navires ;
- de collaborer avec les pays de l'Union européenne pour organiser, le cas échéant, des activités de formation pertinentes et leur fournir une assistance technique relative à la mise en œuvre de la législation de l'Union européenne ;
- de fournir, à la Commission et aux pays de l'Union européenne, des informations objectives, fiables et comparables et des données sur la sécurité maritime grâce à la collecte, l'enregistrement et l'évaluation de données techniques dans les domaines de la sécurité maritime, du trafic maritime, de la pollution marine, grâce à l'exploitation systématique des bases de données existantes, voire au développement de bases de données supplémentaires ;
- d'assister la Commission dans la publication semestrielle des informations relatives aux navires dont l'accès a été refusé dans les ports de l'Union européenne, et également les pays-membres dans l'amélioration de l'identification et de la poursuite des navires responsables de déversements illicites ;
- d'effectuer des tâches liées à la surveillance de la navigation et du trafic maritime relevant de la directive 2002/59/CE, afin de faciliter la coopération entre les pays-membres et la Commission dans ce domaine ;

- de concevoir une méthodologie commune pour enquêter sur les accidents maritimes en coopération avec la Commission et les pays-membres ;
- de fournir aux pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne un support technique pour la mise en œuvre de la législation de l'Union dans le domaine de la sécurité maritime, y compris l'organisation de formations appropriées, la fourniture d'applications informatiques et de services de conseils axés sur la sécurité maritime.



Elle utilise, pour remplir ses missions, des **systèmes d'information** :

- *SafeSeaNet* (SSN), qui permet de suivre le trafic des navires dans les eaux européennes ;
- Système européen *Long-range Identification and Tracking* (LRIT), qui permet de localiser les navires battant pavillon de l'Union européenne dans le monde entier ;
- *CleanSeaNet* (CSN), qui permet de détecter la pollution marine au moyen d'images satellites ;

- *THETIS*, qui permet de centraliser les données concernant le contrôle par l'État du port et de cibler les navires dont la sécurité laisse à désirer.

Ecran du logiciel Trafic 2000 connecté à SafeSeaNet (SSN) pour repérer les entrées-sorties de nos ports

Crédits photos : © Gilles Coutin/METL-MEDDE

Dans ce contexte, le contrôle des navires au titre de l'État du port par un État partie au Mémorandum de Paris est passé sous la supervision de la nouvelle agence européenne via le système SafeSeaNet (SSN).

3 - Le « paquet Erika III »

Le Conseil et le Parlement se sont mis d'accord en décembre 2008 sur un troisième paquet législatif, composé de nombreuses directives, afin d'améliorer encore la sécurité des navires et la procédure en cas d'accident.

Adopté sous présidence française, le nouveau texte sur les contrôles de l'État du port (directive 2009/16/CE) fixe notamment l'objectif commun d'inspecter tous les navires faisant escale en Europe et organise, à cette fin, un régime d'inspections régulières pour chaque navire, selon une périodicité déterminée par le niveau de risque présenté par celui-ci. La nouvelle réglementation étend, en outre, l'interdiction de navigation dans les eaux européennes aux navires inférieurs aux normes.

La mise en œuvre et le suivi du nouveau régime de l'État du port s'effectuent depuis le 1^{er} janvier 2011 à partir du système d'information THETIS (*«The Hybrid European Targeting and Inspection System»*).

Ce système indique les navires qui doivent être contrôlés prioritairement et permet d'enregistrer les résultats des inspections. Les rapports d'inspection sont disponibles pour toutes les autorités intervenant dans le cadre du contrôle au titre de l'État du port de l'Union européenne et du « *Memorandum of Understanding* » de Paris.

Il est aussi « interfacé » avec d'autres bases de données concernant la sécurité des navires : celles des sociétés de classification reconnues par l'Union européenne, des bases nationales et communautaires ou d'autres provenant des organisations régionales menant des contrôles au titre de l'État du port.

Les inspecteurs saisissent le compte-rendu des visites dans le système et y portent notamment les déficiences relevées. Ils signalent aussi si les précédentes déficiences relevées ont bien été corrigées.

Régime des mesures que peuvent prendre les inspecteurs dans le cadre des dispositions du Mémorandum de Paris

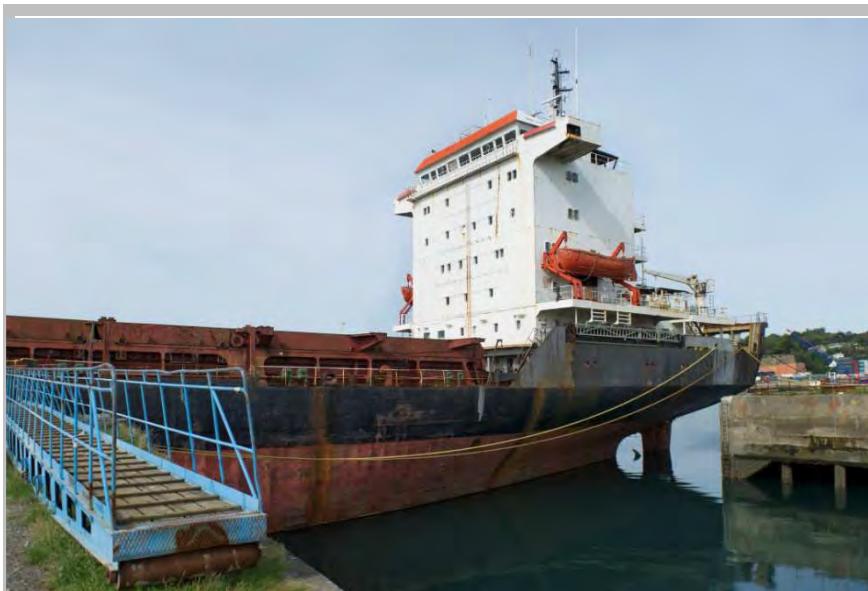
Elles sont au nombre de trois :

- la constatation d'absence d'anomalies ou de non-conformités mineures n'appelant pas de prescription ;
- les prescriptions sous forme de demandes de suppression d'anomalies et de mise en conformité avant le départ²⁵ (par exemple, il manque une carte ou tel ou tel autre équipement jugé non suffisamment important pour justifier une immobilisation) : il est de la responsabilité de l'armateur de se mettre en conformité avant le départ ou au plus tard lors de l'escale suivante. En tout état de cause, l'observation est signalée dans le logiciel « THETIS » et vérifiable lors de la prochaine inspection ;
- l'immobilisation souvent appelée « détention » (traduction littérale du terme anglais).

L'immobilisation est l'interdiction formelle signifiée à l'encontre d'un navire de prendre la mer en raison des anomalies constatées qui, isolément ou globalement, entraînent l'impossibilité pour le navire de naviguer.²⁶ Elle est prononcée par l'inspecteur compétent, sur la base de son expérience professionnelle en appliquant des critères mentionnés dans les lignes directrices du Mémorandum de Paris et repris dans la division 150 de l'arrêté de 1987.

²⁵ L'inspecteur doit s'assurer que toute anomalie confirmée ou révélée par les inspections a été ou sera supprimée conformément aux conventions (article 150-1.09 1. de l'arrêté du 23 novembre 1987)

²⁶ Lorsque les anomalies présentent un risque manifeste pour la sécurité, la santé ou l'environnement, l'inspecteur prend les mesures nécessaires pour immobiliser le navire ou pour que l'exploitation au cours de laquelle des anomalies ont été révélées soient arrêtée. L'interdiction d'appareillage ou l'arrêt d'exploitation ne sont levés que si tout danger a disparu ou si l'inspecteur constate que le navire peut, sous réserve des conditions qu'il estime nécessaire d'imposer, quitter le port ou que l'exploitation peut reprendre sans risque pour la sécurité et la santé des passagers, ou de l'équipage, ou sans risque pour les autres navires, ou sans constituer une menace déraisonnable pour le milieu marin. (article 150-1.09 2 de l'arrêté du 23 novembre 1987).



Cas d'immobilisation

Le chef du centre de sécurité des navires de Brest indique par exemple, que les inspecteurs du centre ont procédé à douze immobilisations en trois ans et que « *sans notre intervention certains navires ne seraient peut-être jamais arrivés au prochain port* ». Les déficiences relevées dans ces cas : séparateur à eaux mazouteuses hors service, trous dans la coque, navire pourri, avarie de moteurs de barre, avarie de réducteur, pompes d'assèchement hors service, etc.

Le chef du centre de sécurité des navires de Bordeaux fait état de 55 immobilisations depuis 2008 et précise que les motifs sont variables mais sont, en général, la conséquence d'un manque de maintenance des navires par l'équipage.

Le chef du centre de sécurité des navires de Saint-Nazaire précise que les demandes d'immobilisation ont été fondées sur de nombreux motifs différents : matériels de sauvetage non conformes, cartes marine manquantes, feux de navigation hors service, non-conformité majeure au code international de gestion de la sécurité (dit code ISM), pompe à incendie hors service, problème sur la détection incendie.

Sources : Cour des comptes

Crédits photos : © Laurent Mignaux/METL-MEDDE

La marge de manœuvre des administrations nationales est désormais limitée. Le ciblage des navires pour le contrôle au titre de l'État du port ne dépend plus d'elles, mais est imposé par l'Agence européenne pour la sécurité maritime, via THETIS. En outre, le contrôle au titre de l'État du port, qui portait en grande partie sur les aspects documentaires, est susceptible d'évoluer de façon positive. L'expérience des inspecteurs, combinée avec le ciblage imposé par THETIS, permet d'envisager des vérifications plus techniques, ciblées sur des domaines clés de la sécurité.

On peut considérer que la législation et la réglementation, notamment européennes, visant à renforcer la sécurité des navires et les contrôles y afférents à la suite du sinistre Erika ont maintenant été mises en place.

Globalement, les mesures importantes sont, aujourd'hui, imposées soit par l'Organisation maritime internationale soit par l'Union européenne. Dès lors, les différences entre les réglementations nationales s'estompent. L'intervention d'ensembles régionaux tend à se substituer aux États nationaux en matière de fixation et de suivi de l'application des réglementations.

Tableau n° 11 : Effort et résultats de la France en matière d'inspection au sein du Mémorandum de Paris

Navires	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inspectés	1 831	1 799	1 702	1 780	1 587	1 520	1 253
Immobilisés	51	78	89	91	66	60	38
immobilisés/ inspectés (France)	2,79	4,34	5,23	5,11	4,16	3,95	3,03
immobilisés/ inspectés – (MOU de Paris)	4,67	4,83	5,46	4,95	4,38	3,28	3,61

Sources : Direction des affaires maritimes

B - Le non-respect des obligations et le durcissement des sanctions

Le non-respect continu par la France de ses obligations d'État du port depuis 2005 a été insuffisamment mis en évidence dans les objectifs et indicateurs du programme budgétaire 205 « sécurité et affaires maritimes », masquant ainsi les faibles performances de notre dispositif de contrôle. La permanence de telles faiblesses dans le nouveau régime, au-delà des risques des accidents encourus, ouvre la voie à des sanctions communautaires accrues.

En effet, dans un système où l'autonomie des administrations nationales se réduit progressivement, le renforcement des obligations s'accompagne aussi d'un durcissement des sanctions pour les États ne respectant pas les objectifs qui leur sont assignés.

Cette évolution est d'autant plus importante que la principale faiblesse affectant l'organisation du dispositif de contrôle de l'État du port en France, l'absence de contrôle les fins de semaine et jours fériés, vient tout juste d'être traitée à la suite des remarques de la Cour, après des années d'atermoiements administratifs.

1 - Des obligations respectées en partie seulement jusqu'en 2010

Le régime en vigueur jusqu'à la fin 2010 comportait une double obligation à respecter (directive 95/21/CE) :

- celle du nombre total d'inspections à réaliser, soit 25 % du nombre de navires étrangers faisant escale dans nos ports (entre 5 500 navires et 6 000 navires étrangers différents faisaient escale dans nos ports, entre 2005 et 2010). Des objectifs généralement supérieurs étaient fixés à chaque centre de sécurité des navires par la direction des affaires maritimes, de sorte que cet objectif a toujours été atteint²⁷ ;
- celle du nombre d'inspections obligatoires renforcées à effectuer sur les navires classés dans deux catégories particulières considérées à risque : 95 % des navires de ces deux catégories devaient être inspectés, autrement dit le taux d'inspections « manquées » devait rester inférieur ou égal à 5 %. Cet objectif

²⁷ Comme le mentionnait un chef de centre lors d'une visite de la Cour, pour atteindre cet objectif il suffisait « de faire du chiffre » sur tout navire étranger se présentant quel que soit son profil de risque.

n'a jamais été atteint par l'administration française, le taux d'inspections obligatoires non réalisées ayant varié entre 12 et 20 % au cours de la période 2005-2010 et augmentant significativement entre 2006 et 2010.

Tableau n° 12 : Non-respect des obligations de la France au titre du contrôle par l'État du port (Mémorandum de Paris)

Nombre/taux	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Navires inspectés	1 831	1 799	1 702	1 780	1 589	1 515
Taux de réalisations (objectif minimum de 25%)	31,95	30,74	29,35	30,23	26,54	25,76
Nombre d'inspections obligatoires qui auraient dû être réalisées	125	130	133	157	117	100
Inspections obligatoires non réalisées	20	14	17	12	19	19
Taux d'inspections obligatoires non effectuées : maximum autorisé 5%	16,0	10,8	12,8	7,6	16,2	19,0

Sources : Direction des affaires maritimes

Ce tableau, comparé à celui qui suit, présenté au Parlement à l'appui du programme 205 du budget de l'Etat, met aussi en évidence que, contrairement à ce que pouvait laisser croire depuis 2006 le seul indicateur du nombre total de navires à inspecter repris dans les projets et rapports annuels de performances (PAP et RAP) de ce programme, la France ne remplissait pas ses obligations au titre des règles fixées par le Mémorandum de Paris.

Tableau n° 13 : Taux de contrôle des navires étrangers faisant escale dans les ports français

	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision PAP 2011	2011 Prévision mi 2011	2011 Réalisation	2013 Cible PAP 2011
Pourcentage de navires étrangers contrôlés	26,55	25,8	n.d =100	100	83 % de l'obligation communautaire	n.d =100
Nombre de contrôles de navires distincts au titre de l'Etat du port	1 588	1520	1 592	1 520	1 266	sans objet
Nombre de navires étrangers faisant escale dans les ports français	5696	5891	sans objet			sans objet

Champ : Projet annuel de performances - programme 205 « sécurité et affaires maritimes » - indicateur 1.3

Sources : Ministère de l'économie et des finances - direction du budget

Même s'il avait baissé depuis 2008, le taux de navires contrôlés au titre de l'État du port pouvait paraître encore satisfaisant en 2010 et restait supérieur à l'objectif de 25 %. En réalité, cet indicateur était insuffisant pour rendre pleinement compte de la performance du dispositif français de contrôle. Le pourcentage de navires étrangers à contrôler n'était pas à lui seul une garantie de la pertinence du contrôle. Surtout, aucune mention n'était faite et aucun suivi de la règle imposant de ne pas dépasser le seuil de 5 % de contrôles obligatoires non réalisés n'était effectué.

Le Parlement n'a donc pas été correctement informé de la réalité des performances de l'administration dans ce domaine au cours de ces dernières années de l'ancien régime.

Le non-respect de cette obligation avait d'ailleurs donné lieu à une procédure d'infraction communautaire n° 2007/2378. L'entrée en vigueur du nouveau régime a, fort opportunément, donné lieu au classement de cette infraction.

2 - Le nouveau régime et les premiers résultats

Le nouveau régime n'augmente pas significativement le nombre global d'inspections annuelles : on passe à un objectif de 1 520 inspections pour la France en 2011 dans la répartition faite par l'Agence européenne pour la sécurité maritime entre les Etats.

En revanche, la contrainte devient plus forte en termes d'inspection obligatoire.

Il fallait dans l'ancien régime effectuer 100 inspections obligatoires en 2010 soit 8 % des navires éligibles (comme indiqué dans le tableau n° 13 ci-dessus ; la France n'atteignait pas cet objectif en ne réalisant pas 19 inspections soit environ 20 % de ces inspections obligatoires).

L'estimation faite en début d'année 2011, lors de l'entrée en vigueur du nouveau régime, indiquait que 80 % des inspections à effectuer sur la base des critères de risque fixés par la nouvelle directive (2009/16/CE) devenaient obligatoires.

Concrètement, comme une note du 20 mai 2011 de la direction des affaires maritimes aux directions interrégionales de la mer le rappelait, deux obligations devaient être satisfaites :

- un objectif quantitatif d'inspections de 1 520 navires fixé par la Commission pour 2011 au titre du partage équitable entre États ;
- des inspections obligatoires à ne pas manquer de plus de 5 % pour les navires de priorité 1 présentant un profil de risque élevé et de 10 % pour les navires autres que ceux présentant un profil de risque élevé, dits de priorité 2.

Les résultats obtenus en 2011 sont très loin de ces objectifs puisque plus de la moitié des cibles fixées par la Commission tant pour les navires à risque élevé (PI) que pour les autres (PII) n'ont pas été atteintes.

Le tableau qui suit rend compte de cette situation et fournit également les objectifs et résultats constatés pour le 1^{er} semestre 2012.

Tableau n° 14 : Inspections réalisées sous le nouveau régime et taux de manque

	2011	1 ^{er} sem. 2012
Objectif fixé par la Commission PI+PII	1 525	600 (pour un semestre)
Nombre de navires inspectés	1 253	701
Nombre de navires comptabilisés PI+PII	1 225	634
Pourcentage de manque de navires PI à risque élevé (objectif < 5 %)	54,3 %	7,1 % (un seul navire)
Pourcentage de manque de navire PI autres qu'à risque élevé (objectif < 10 %)	55,3 %	11,3 %

Sources : Direction des affaires maritimes

Si différents facteurs inhérents aux difficultés de la mise en place du nouveau régime peuvent en partie expliquer les mauvais résultats de l'année 2011, il n'en demeure pas moins que fondamentalement le dispositif dans son ensemble n'est plus adapté aux nouvelles exigences de permanence, de souplesse et de rapidité dans les réactions que vont lui imposer les nouvelles règles et objectifs européens²⁸.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que, s'agissant des sanctions possibles, le contexte juridique a également évolué et que le régime des pénalités s'est durci en cas de manquements répétés à des obligations. À la suite du traité de Lisbonne, les règles concernant les procédures précontentieuses et contentieuses en cas de manquement d'un État membre à ses obligations ont été modifiées afin d'accélérer les procédures dans ces situations.

Aux termes d'une note de la direction des affaires juridiques du ministère de l'énergie de décembre 2010, la somme forfaitaire minimale

²⁸ Pour l'année 2012 l'objectif fixé à la France par l'Union européenne est de 1199 inspections obligatoires, significativement en retrait par rapport à celui de 2011 ; mais il devrait remonter à 1300 inspections obligatoires en 2013.

que la Commission peut demander à la Cour de justice des communautés européennes d'infliger à la France s'élève à 10 008 000 € et la fourchette du montant d'éventuelles astreintes s'échelonne de 12 134 € à 728 064 € par jour de retard.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les résultats obtenus en matière de sécurité des navires sous pavillon français sont contrastés. Si la flotte de commerce, et notamment celle des navires importants naviguant à l'international, est reconnue tant dans les classements du « Memorandum of Understanding » de Paris que dans le « satisfecit » décerné par l'administration des garde-côtes américains, elle le doit à sa moyenne d'âge récente et à l'implication des armateurs et de leur représentation professionnelle nationale dans les problématiques de sécurité.

En revanche, la flotte de pêche, notamment celle des navires de moyenne et petite taille, est une source de préoccupation constante en termes de sécurité des navires et des marins. Au-delà des risques pris par les équipages pour des raisons économiques et financières et sous la contrainte d'une réglementation de plus en plus sévère pour la préservation des ressources halieutiques, le vieillissement de la flotte et l'évolution de la configuration physique des navires constituent des facteurs de dangerosité accrue qui ne peuvent laisser indifférents les pouvoirs publics.

Il leur appartient donc de se fixer des objectifs d'amélioration de la fiabilité et de la qualité des navires en matière de sécurité accompagnés d'objectifs et d'indicateurs de réduction des accidents au même titre que sont fixés des objectifs et indicateurs visant à mieux contrôler les activités maritimes.

En outre, alors que les autorités françaises ont fortement encouragé et soutenu au niveau des instances européennes, notamment lors de la présidence de l'Union européenne, au deuxième semestre 2008, le « durcissement » des dispositions relatives aux contrôles de l'État du port, à travers le paquet Erika III, notre dispositif de contrôle s'est révélé depuis de nombreuses années dans l'incapacité de remplir complètement et durablement les objectifs fixés dans le cadre du « Memorandum of Understanding » de Paris.

Cette lacune a été masquée au Parlement durant toutes ces années du fait d'un objectif et d'un indicateur ne rendant que partiellement compte des résultats des contrôles dans le programme 205 « sécurité et affaires

maritimes ». Au moment où la nouvelle réglementation et son application entrent « en régime de croisière » après deux ans de mise en œuvre (2011 et 2012), il est indispensable que soient fixés dans le prochain projet de loi de finances des objectifs et indicateurs qui reflètent exactement les performances de notre dispositif de contrôle.

Cette exigence de clarté et de résultat est d'autant plus grande que s'accroissent les risques de déclenchement d'une procédure de sanction financière de la part de l'Union européenne pour des manquements répétés aux obligations en matière de contrôles de l'État du port.

En conséquence la Cour recommande de :

- 1. améliorer le pilotage stratégique de la politique de sécurité des navires sous pavillon français en :*
 - mettant à jour la base de données d'immatriculation des navires (NAVPRO) pour disposer d'une source statistique unique et fiable rendant compte avec précision de la réalité des flottes de commerce et de pêche ;*
 - rassemblant dans un document unique les données concernant la sécurité et les accidents dans le secteur de la pêche ;*
 - fixant quelques objectifs et indicateurs à afficher dans le programme 205 de la loi de finances et dans un plan stratégique pluriannuel et des rapports d'activité de la direction des affaires maritimes permettant de définir et suivre une politique d'amélioration de la performance dans ce secteur (baisse des accidents dans le secteur de la pêche) ;*
 - 2. Fixer, dans le programme de la loi de finances traitant de la sécurité et la sûreté maritime, un (ou des) objectif(s) et indicateur(s) pertinent(s) permettant de rendre compte des résultats et performances de notre système de contrôles des navires étrangers dans le cadre de nos obligations européennes au titre de l'État du port.*
-

Chapitre II

Un dispositif inadapté aux nouveaux enjeux et priorités

Les sinistres de l'*Erika* (1999) et du *Prestige* (2002) ont constitué des facteurs d'accélération dans la recomposition du dispositif public de contrôle amorcée dès une réforme intervenue en 1983 et 1984.

En effet, dans la période antérieure à 1984, les opérations de contrôle reposaient sur un corps d'inspecteurs de la navigation et du travail maritime, fonctionnaires recrutés à des niveaux relativement élevés et disposant d'une expérience d'au moins dix ans de navigation.

La réforme de 1983-1984, tout en ouvrant la voie au recrutement d'inspecteurs fonctionnaires civils en début de carrière, avait parallèlement organisé le recours à des experts contractuels destinés à venir compléter le nouveau corps en voie de création, mais cette source de recrutement ne permettait pas de faire face aux besoins, soudain revus fortement à la hausse après les sinistres de l'*Erika* et du *Prestige*.

Il a donc fallu, rapidement, beaucoup recruter alors que le vivier offert par la marine marchande était devenu plus faible. Une autre voie a été choisie dans l'urgence sans que soient vraiment analysés et appréciés les effets à moyen et long terme de cette nouvelle politique.

Parallèlement à cette absence de ligne directrice en matière de recrutement et de gestion des ressources humaines, le réseau des centres de sécurité des navires a peu évolué et s'est même figé faute d'un pilotage effectif par l'administration centrale des affaires maritimes. De surcroît

affaibli par la récente réorganisation territoriale de l'État, il n'est pas en mesure de faire face efficacement tant à l'impératif d'amélioration de la sécurité dans le domaine de la pêche qu'aux objectifs et obligations imposés par le nouveau régime d'inspection d'État du port. Plus qu'un allégement des contrôles de l'État du pavillon prévu par l'actuelle réforme mise en œuvre par l'administration des affaires maritimes, son inadaptation exige une profonde réorganisation de tout le dispositif pour le rendre plus pertinent et efficace au regard des priorités et enjeux réels.

I - L'évolution du dispositif

A - L'absence de stratégie et de pilotage

Le dispositif composé des 16 centres de sécurité des navires (CSN) s'est développé, depuis plus de dix ans, « au fil de l'eau », en l'absence de toute stratégie reposant sur une bonne anticipation des évolutions à venir dans le domaine de la sécurité maritime et surtout sans que l'administration centrale cherche à imposer une doctrine et des bonnes pratiques porteuses d'unité et d'égalité des contrôles à l'égard de tous les contrôlés sur l'ensemble du territoire national.

1 - Des recrutements sans anticipation

L'un des objectifs fixés par le comité interministériel de la mer tenu en 2000 après le naufrage de l'*Erika* était le doublement de l'effectif des centres de sécurité des navires (CSN).

Les suites des naufrages de l'*Erika* et du *Prestige*



Extraits de deux rapports parlementaires publiés à la suite des deux sinistres de l'*Erika* et du *Prestige*

Le rapport « Après l'*Erika*, l'urgence », au nom de la commission d'enquête sur la sécurité du transport maritime des produits dangereux ou polluants, du 5 juillet 2000 (rapporteur M. Jean-Yves Le Drian, député), indique que le nombre d'inspecteurs travaillant dans les centres de sécurité est passé de 75 environ au début des années 80 à 59 en 1999. Il évoque les difficultés de recrutement, d'ordre budgétaire, mais aussi liées au manque d'attractivité des fonctions d'inspecteurs dans le contexte statutaire de la fonction publique d'État. Il soulève aussi la question de la formation de ces personnels et des profils les plus adaptés à l'exercice de ces fonctions de contrôle.

Le rapport « De l'*Erika* au *Prestige* : la politique européenne de la sécurité maritime contrariée », rapport d'information de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne sur la sécurité maritime en Europe, de mars 2003 (rapporteurs : MM. Guy Lengagne et Didier Quentin,

députés), évoque deux mesures destinées à renforcer les effectifs d'inspecteurs : redéployer les inspecteurs affectés à l'approbation des navires de plaisance construits à l'unité vers les autres missions de contrôle des centres de sécurité des navires, faire appel à des inspecteurs vacataires recrutés sur titre parmi les anciens officiers de la marine marchande et ayant exercé les fonctions de commandant ou de chef mécanicien à bord des navires de commerce. En conséquence, selon le rapport, l'objectif affiché par le gouvernement est de doubler les effectifs d'inspecteurs qui pourraient passer de 57 en 1999 à 114 en 2003.

Sources : Extraits des rapports

Crédits photos : © Marine nationale / Stéphane Marc

Si le corps des inspecteurs travaillant dans les centres de sécurité des navires a bien doublé en dix ans, c'est au prix d'une gestion tâtonnante et incertaine des effectifs conduite sans anticipation et ne répondant notamment pas aux objectifs qualitatifs de renforcement des centres par des inspecteurs possédant une réelle expérience de navigant.

a) Des objectifs quantitatifs atteints

Les inspecteurs de la sécurité des navires et de la prévention des risques professionnels maritimes (ISNPRPM)

Sous l'autorité du chef de centre de sécurité des navires, les inspecteurs sont chargés notamment de la surveillance générale :

- de la construction ;
- des conditions de sécurité des navires ;
- de la sécurité du travail maritime ;
- de la prévention de la pollution par les navires.

Conjointement avec les médecins des gens de mer, ils assurent le contrôle de l'habitabilité à bord des navires et peuvent se faire assister par toute personne ou organisme qu'ils jugent utiles, particulièrement en matière de radiocommunication et d'appareils de navigation relevant de la technique des télécommunications.

Les inspecteurs de la sécurité des navires et de la prévention des risques professionnels maritimes sont les interlocuteurs privilégiés des équipages, armateurs, représentants de chantiers de construction navale et de tous professionnels du secteur maritime qui intervennent à bord des navires.

Ils assurent leurs nombreuses missions notamment par la réalisation de visites de navires en vérifiant leur conformité aux normes techniques et autres règlements nationaux voire internationaux.

Les inspecteurs interviennent non seulement sur des navires français mais également à bord de navires étrangers.

Les inspecteurs de la sécurité des navires et les inspecteurs du travail sont compétents en matière de prévention des risques maritimes ainsi que pour la constatation des infractions aux dispositions du code du travail applicables aux gens de mer.

Un système de qualifications a été mis en place par l'administration française à partir de 2001 (lettre circulaire du 17 juillet 2001 du directeur des affaires maritimes et des gens de mer relative à la qualification des inspecteurs de la sécurité des navires et au suivi de leurs compétences) fixant un cursus professionnel et les stages de formation continue dont le suivi constitue l'une des conditions d'accès aux niveaux de qualification.

La circulaire de 2001 reprend les 3 premiers niveaux de qualification pour les personnels de catégorie B et C et établit 2 niveaux de qualification (inspecteurs ISN 4 et ISN 5) pour les personnels de catégorie A.

Un peu moins de la moitié de l'effectif des inspecteurs disposent du niveau 5 de qualification, celui qui permet notamment d'être déléguétaire du chef de centres de sécurité des navires pour :

- présider une commission de visite périodique sur tous types de navires, sauf navires à passagers effectuant une navigation internationale ;
- faire une visite de mise en service de navires à passagers de moins de 12 mètres et des autres navires de moins de 500 UMS ;
- faire toute visite de mise en service en cas de nécessité.

C'est ce niveau 5 qui permet ensuite, avec une formation spécifique comprenant notamment un module d'une semaine au sein de l'Agence européenne pour la sécurité maritime à Lisbonne, d'accéder à la qualification d'inspecteur d'État du port à partir aussi de l'exercice d'un nombre de contrôles au côté d'un inspecteur qualifié.

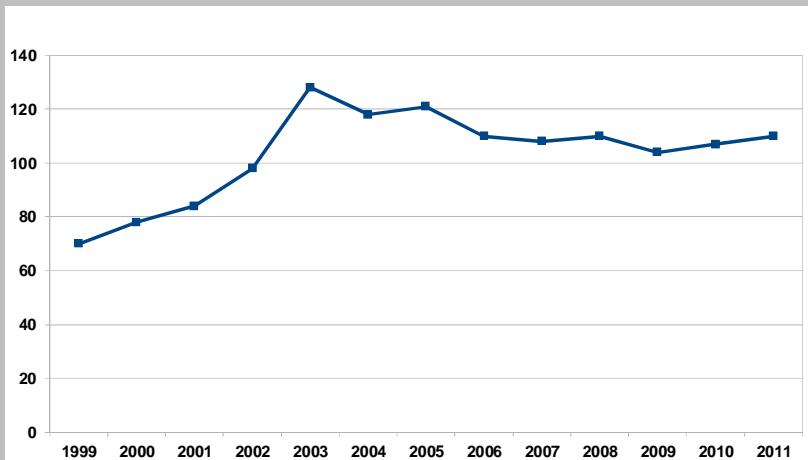
Sources : Direction des affaires maritimes

Il résulte de l'analyse des données transmises à la Cour que, en s'en tenant aux inspecteurs de la catégorie A, l'objectif de doublement des effectifs, fixé par le comité interministériel de la mer de 2000, a bien été atteint au cours de la période 2000-2010 grâce à un fort taux de recrutement

d'inspecteurs des affaires maritimes, option technique, entre 2001 et 2003 (35 recrutements et affectations en centres de sécurité navires).

En revanche, faute d'historiques et de systèmes d'enregistrement de données fiables, l'administration des affaires maritimes est dans l'incapacité de rendre compte précisément de l'évolution réelle des effectifs d'inspecteurs dans les centres de sécurité des navires durant la période.

Effectifs estimés des inspecteurs en centre de sécurité des navires (CSN) entre 1999 et 2011



Sources : Direction des affaires maritimes et rapports du Sénat avant 2005 : séries concaténées par la Cour des comptes.

Ceci peut s'expliquer, selon la direction des affaires maritimes, par : « la difficulté de maintenir des séries cohérentes au regard de la relative multiplicité des règles de comptage : effectifs physiques en début de période, ETP à partir de 2004 ; mélange des concepts de statut (catégorie A) et de qualification (niveau de qualification des inspecteurs de la sécurité des navires défini par la lettre circulaire du 17 juillet 2001 du directeur des affaires maritimes et des gens de mer) ; placements d'agents qualifiés à des postes non directement dédiés à l'accomplissement de la mission dans les centres de sécurité des navires (affectation en centrale, ingénieurs d'armement des unités de contrôle, etc.) ».

Plus fondamental est le constat que la politique de recrutement, de suivi et de management des différents corps d'inspecteurs a été conduite

sans véritable ligne directrice au regard des nouveaux enjeux posés par les contrôles et inspections et qu'elle aboutit aujourd'hui à un ensemble hétérogène et manquant d'unité de gestion.

b) L'absence de ligne directrice

L'absence de vision stratégique concernant le plan d'armement des centres de sécurité des navires depuis dix ans se découvre dans l'hétérogénéité du dispositif actuel qui fonctionne dans un climat d'interrogations, et parfois de frustrations, peu favorable à une évolution sereine, dynamique et efficace du réseau.

Le dispositif actuel se caractérise par la grande diversité des statuts des agents remplissant les fonctions d'inspecteurs et l'existence de forces d'appoint incertaines sur lesquelles les centres ne disposent d'aucune maîtrise.

Un système mixte sur le plan statutaire

Aux termes du décret n° 84-810 du 30 août 1984 (article 1), les fonctions d'inspecteur de la sécurité des navires et de la prévention des risques professionnels maritimes sont exercées par :

- les administrateurs des affaires maritimes (AAM) ;
- les inspecteurs des affaires maritimes (IAM) ;
- les officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes (OCTAAM) ;
- les techniciens experts du service de la sécurité de la navigation maritime ;
- et, pour les petits navires, en dessous de limites arrêtées par le ministre, les contrôleurs des affaires maritimes, les syndics des gens de mer et les personnels embarqués d'assistance et de surveillance des affaires maritimes, placés à cet effet sous l'autorité du chef de centre de sécurité des navires par le directeur régional des affaires maritimes.

Tableau n° 15 : Effectifs par centre de sécurité des navires et par catégorie (au 25/11/2011)

CSN	Cat. A	Cat. B	Cat. C	Sous Total	ULAM	Total
Bordeaux	8,0	3,4	0,0	11,4	7,0	18,4
Boulogne	2,0	2,0	0,0	4,0	0,0	4,0
Brest	6,0	2,5	0,0	8,5	0,0	8,5
Caen	6,0	6,0	0,0	12,0	6,0	18,0
Concarneau	6,0	3,0	0,0	9,0	0,0	9,0
Dunkerque	6,0	1,0	0,0	7,0	0,0	7,0
La Rochelle	4,0	2,5	0,5	7,0	7,0	14,0
Le Havre	9,0	1,0	0,0	10,0	0,0	10,0
Lorient	7,0	3,0	1,0	11,0	0,0	11,0
Marseille	18,0	3,0	3,0	24,0	10,0	34,0
Rouen	6,0	1,0	0,0	7,0	0,0	7,0
Saint-Malo	6,0	3,0	1,0	10,0	0,0	10,0
Saint-Nazaire	10,0	4,5	0,0	14,5	0,0	14,5
Sète	6,0	2,0	1,0	9,0	13,0	22,0
La Réunion	4,0	1,0	0,0	5,0	0,0	5,0
Fort de France	5,0	3,0	2,0	10,0	0,0	10,0
Total	109,0	41,9	8,5	159,4	43,0	202,4

Sources : direction des affaires maritimes.

Le tableau présenté ci-dessus répartit les inspecteurs par centres de sécurité des navires et par catégorie au début de l'année 2011. Les militaires représentent 17 % de l'effectif de la catégorie A (7 administrateurs des affaires maritimes et 22 OCTAM).

À la différence de la quasi-totalité des systèmes étrangers comparables, l'organisation française peut apparaître comme originale avec une administration civile constituée de fonctionnaires civils et militaires. Dans la réalité cette situation résulte davantage de l'histoire puis d'une politique de recrutement imposée par la pression des événements et les revendications syndicales internes à la fonction publique que de choix prenant en compte les véritables enjeux et défis auxquels le dispositif allait devoir faire face.

Il est significatif à cet égard que la direction des affaires maritimes n'ait pu fournir, comme le lui demandait la Cour, des documents précisant

ses objectifs, souhaits ou orientations en matière de recrutement et d'affectation des inspecteurs de sécurité des navires depuis le début des années 2000.

Dans les faits, la démarche suivie et les résultats obtenus au cours de cette période se caractérisent par :

- la perte progressive de la ressource et de l'expertise qu'offraient les anciens navigants (notamment ceux dénommés « contractuels *Erika* »²⁹) ;
- l'augmentation des effectifs du corps des inspecteurs des affaires maritimes (IAM) option technique (11 en 2001, 15 en 2002, 9 en 2003, 2 en 2005, 2 en 2006, 5 en 2007, 4 en 2008, 4 en 2009 et 2 en 2010 soit 54 recrutements en 10 ans) par des recrutements de diplômés de l'université ;
- le maintien d'un mélange de recrutements multiples en termes de statuts (20 recrutements d'OCTAAM et 6 administrateurs des affaires maritimes (AAM) anciens navigants en 10 ans) conduisant à la situation statutaire mixte susmentionnée.

Au-delà de cette carence, une autre particularité du dispositif réside dans les renforts de personnel que sont susceptibles d'apporter les unités littorales des affaires maritimes (ULAM), chiffrés, selon le tableau ci-dessus, à quarante-trois postes d'agents en équivalents temps plein (ETP) pour l'ensemble du dispositif. Toutefois, comme l'évaluation de la Cour le montre, ces renforts sont sujets à caution tant en nombre qu'en activité effective.

L'appoint incertain des ULAM³⁰

Depuis la réforme territoriale des services déconcentrés de l'État, les unités littorales des affaires maritimes, au nombre de dix-neuf en métropole et de trois outre-mer, sont placées sous l'autorité hiérarchique et fonctionnelle des délégations à la mer et au littoral, héritières des directions départementales des affaires maritimes au sein des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) et, en remontant encore dans le temps, des quartiers et stations des affaires maritimes.

Elles font partie du dispositif de contrôle et de surveillance des affaires maritimes, qui comprend également les patrouilleurs des affaires

²⁹ Cette solution n'a concerné qu'une quinzaine de cas et se révèle, selon la direction des affaires maritimes, impossible à pérenniser vis-à-vis des syndicats qui y voient une sorte de privatisation du service public.

³⁰ Unités littorales des affaires maritimes.

maritimes et les vedettes régionales de surveillance, ces deux composantes à vocation hauturière placées, elles, sous l'autorité fonctionnelle des directeurs interrégionaux de la mer (DIRM).

Historique des unités littorales des affaires maritimes

Les unités littorales des affaires maritimes ont été créées en 1993 à raison d'une ULAM par direction départementale des affaires maritimes, donc par département littoral (instruction provisoire du 20 juillet 1993 de la direction des affaires maritimes et gens de mer) avec 4 missions :

- assurer la police de la navigation en zone maritime côtière ;
- exercer le contrôle de la filière « pêche et cultures marines » en mer et à terre ;
- participer à l'inspection de sécurité des navires de moins de 24 mètres ;
- assurer les permanences des stations maritimes en complément.

En matière de contrôle de la sécurité des navires, un rapport d'audit de mars 2004 soulignait :

« L'état d'esprit même de l'activité de contrôle des unités littorales des affaires maritimes (ULAM) de type répressif, est opposé à celui d'inspection des centres de sécurité des navires (CSN), de type préventif et de conseil. Il est un fait que les actes des inspecteurs des centres se traduisent par la délivrance (ou la non-délivrance) d'un titre de sécurité mais rarement (jamais) par la rédaction d'un procès-verbal d'infraction bien qu'ils soient habilités à le faire. »

Sur la mission de contrôle de sécurité des navires l'audit concluait : « ...le maintien des unités littorales des affaires maritimes (ULAM) dans le dispositif de contrôle de la sécurité des navires est au minimum nécessaire en termes de maintien des qualifications des inspecteurs de la sécurité des navires (ISN) qui y sont affectés ; à condition qu'ils effectuent ces missions dans un contexte fonctionnel approprié, c'est-à-dire sous le contrôle des centres de sécurité des navires (CSN), tel qu'il est prévu par l'instruction sur les unités littorales des affaires maritimes (ULAM) mais insuffisamment appliquée ».

Une nouvelle instruction provisoire de 2007, signé du directeur des affaires maritimes, régit actuellement les unités littorales des affaires maritimes (ULAM). Elle décrit et fixe, d'une part l'organisation, les

missions et l'emploi de ces unités, d'autre part, leur régime de travail.

Deux missions prioritaires leur sont assignées :

- le contrôle et la surveillance des activités maritimes (pêches maritimes, navigation maritime, plaisance et loisirs nautiques, police de la sécurité des navires, réglementation sociale des marins, police de l'environnement marin) ;

- l'inspection de la sécurité des navires.

Pour cette dernière mission l'instruction précise : « *La responsabilité de l'organisation de l'inspection de la sécurité des navires et la définition des méthodes d'inspection incombent aux chefs de centre de sécurité des navires (CSN). La participation des unités littorales des affaires maritimes (ULAM) est fixée par une convention entre le chef de Centre compétent et le directeur départemental, autorité hiérarchique de l'ULAM* ». Elle ajoute que la liste des navires dont le dossier est suivi par l'unité littorale des affaires maritimes (ULAM) fait l'objet d'une concertation annuelle entre le chef de centre et le chef de service « action interministérielle mer et littoral ».

Sources : Rapport d'audit sur les unités littorales des affaires maritimes (ULAM) de mars 2004 du conseil général des ponts et chaussées et de l'inspection générale des services des affaires maritimes

Le tableau d'effectifs, présenté plus avant, est loin de refléter la réalité opérationnelle concernant ces renforts. Si l'on se fie à lui, cinq centres de sécurité des navires sur les seize, bénéficieraient de renforts de personnel venant des unités littorales des affaires maritimes (Bordeaux, Brest, La Rochelle, Marseille et Sète) représentant un effectif total de 43 ETP (agents de catégorie B ou C).

En fait, le nombre, le niveau et la qualité des renforts de personnel apportés par les unités littorales des affaires maritimes dépendent des conventionnements établis entre les directeurs interrégionaux de la mer et les directions départementales des territoires et de la mer, mais aussi désormais de la plus ou moins bonne volonté des nouvelles directions départementales de « jouer le jeu » de la coopération. Or, la situation est loin d'être homogène et transparente sur l'ensemble du littoral. Durant l'évaluation de la Cour, la direction des affaires maritimes a reconnu sa méconnaissance de la situation réelle sur le terrain en indiquant qu'elle lançait un recensement.

De son côté l'inspecteur général des affaires maritimes a admis qu'il faudrait revoir les missions des unités littorales des affaires maritimes pour n'en faire que des unités de contrôle et d'inspection mais pas de délivrance de titres, tâche qui devrait être réservée aux seuls centres de sécurité des navires, solution que partage pleinement la Cour au terme de la présente enquête.

Opération de contrôle par les unités littorales des affaires maritimes



Crédits photos : © Laurent Mignaux/METL-MEDDE

En outre les visites sur le terrain et les entretiens conduits au cours de l'enquête, que ce soit dans les centres ou les délégations à la mer et au littoral, ont montré qu'il était de plus en plus difficile de maintenir une ressource experte dans les unités littorales des affaires maritimes pour les visites de sécurité des navires du fait :

- du vieillissement des contrôleurs habilités et du non renouvellement de cette expertise chez des agents plus jeunes ;

- des arbitrages imposés au délégué à la mer et au littoral devant une ressource limitée et des missions variées qui conduisent à donner la priorité à la police des pêches et de la navigation ;
- enfin des réticences de chefs de centres à confier des délégations à des agents qui ne sont pas sous leur autorité directe alors que ces mêmes chefs de centre assument la responsabilité personnelle des contrôles.

En conséquence, la situation actuelle est tout à fait insatisfaisante, tant sur le plan de l'efficience des moyens mis en œuvre que de l'efficacité du dispositif et elle ne saurait perdurer plus longtemps pour les raisons suivantes :

- le système, assis sur des bases juridiques incertaines (seule une circulaire régit le statut et le rôle des unités littorales des affaires maritimes ; le système conventionnel entre administrations dépendant désormais de chaînes hiérarchiques séparées est faible), est devenu extrêmement disparate au fil du temps ;
- il existe un besoin pressant de clarification de la situation et des relations en matière de répartition des tâches de contrôle (pas de liste à jour au niveau national des conventions et des délégations consenties et effectivement exercées) ;
- l'allocation des ressources est mauvaise car, pour toutes les raisons mentionnées ci-dessus, les centres de sécurité des navires ont surtout regroupé les inspecteurs et agents de catégorie A, alors que les unités littorales des affaires maritimes ont conservé les agents de catégories B et C, spécialisés dans les contrôles des petits navires, mais en remplaçant de moins en moins ces missions compte tenu de la priorité donnée au contrôle des pêches ; dès lors les répartitions ne correspondent pas dans certains centres aux besoins réels (inspecteurs de catégorie A effectuant des contrôles de navires de pêche ressortissant davantage à la compétence d'agents B ou C) .

En outre, les agents des unités littorales des affaires maritimes perçoivent une prime d'embarquement même quand ils sont affectés dans la fonction contrôle et ne naviguent pas alors que les agents des Centres exerçant les mêmes tâches n'en bénéficient pas, ce qui, de surcroît, ne favorise pas le maintien des agents de catégorie B et C dans ces Centres.

Enfin la réorganisation territoriale, analysée plus loin, qui supprime tout lien organique et hiérarchique entre le directeur interrégional de la mer, responsable général de la mission de contrôle de la sécurité des navires dans sa zone de compétence, et certains services et agents chargés d'en

exécuter une partie porte un coup supplémentaire à la pertinence de ce système.

c) Des modalités de gestion peu cohérentes

La gestion des ressources humaines du réseau des centres de sécurité des navires (CSN), tel qu'il est désormais constitué, soulève des difficultés que l'administration des affaires maritimes n'a pas su résoudre. Elle crée, notamment au sein du corps des inspecteurs civils, des interrogations et oblige à relever rapidement un double défi pour l'avenir de ce corps.

Les difficultés de gestion

La gestion des inspecteurs de la sécurité des navires, ressortissant à des statuts civils et militaires différents, pose une série de problèmes liés aux déroulements de carrière, aux rémunérations et à la formation des divers agents concernés.

S'agissant des procédures d'évaluation, de mutation, d'avancement et des conditions de rémunération, la coexistence de plusieurs statuts et de règles différentes au sein d'un même centre où les agents exercent les mêmes missions, créent, sinon des frustrations, du moins certaines irritations ou incompréhensions, ainsi que les entretiens avec les inspecteurs dans les cinq centres visités l'ont manifesté à des degrés divers suivant les lieux.

Plusieurs chefs de centre ont également souligné ce problème et les difficultés qui en résultent dans leurs réponses au questionnaire en ligne qui leur a été adressé. Une réponse résume ce point de vue : « *Le maintien de trois corps d'encadrement différents au niveau des cadres (dont un civil et deux militaires) induit des difficultés de management (par exemple : application de la PFR (prime de fonctions et de résultats) aux cadres civils uniquement, différences de rémunération de cadres occupant des postes similaires)* ».

Il ressort ainsi des réponses recueillies et des avis exprimés par les parties prenantes tout au long des entretiens de l'évaluation que la direction des affaires maritimes n'a pas su accompagner ces évolutions et « manager » de façon cohérente le nouveau dispositif se mettant progressivement en place au fil des ans.

En revanche, on doit porter à son crédit la mise en œuvre d'un système de qualification qui comporte cinq niveaux³¹ et des modalités de formation continue qui, globalement, donnent satisfaction aux intéressés.

Tableau n° 16 : Armement (en ETP) des centres de sécurité des navires constaté par qualification - 2010

CSN	Qualification inspecteur de la sécurité des navires (ISN)					Vacance	Total
	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5		
Bordeaux	0,0	0,4	3,0	1,0	7,0		11,4
Boulogne	0,0	0,0	2,0	0,0	2,0		4,0
Brest	0,0	0,0	2,5	0,0	6,0		8,5
Caen	1,0	1,0	4,0	3,0	3,0		12,0
Concarneau	0,0	0,0	3,0	0,0	6,0		9,0
Dunkerque	0,0	0,0	1,0	4,0	2,0		7,0
La Rochelle	0,0	0,0	3,0	0,0	4,0	1 ISN3	8,0
Le Havre	0,0	0,0	0,0	5,0	4,0		9,0
Lorient	0,0	0,0	4,0	2,0	5,0		11,0
Marseille	0,0	0,0	6,0	4,0	14,0		24,0
Rouen	0,0	0,0	1,0	3,0	2,0	1 ISN4	7,0
Saint-Malo	1,0	0,0	3,0	2,0	3,0	1 ISN5	10,0
Saint-Nazaire	0,0	0,0	3,5	3,0	7,0	1 ISN3	14,5
Sète	0,0	2,0	1,0	1,0	4,0	1 ISN5	9,0
La Réunion	0,0	0,0	1,0	1,0	3,0		5,0
Fort de France	0,0	2,0	3,0	1,0	4,0		10,0
Total	2,0	5,4	41,0	30,0	76,0	5,0	159,4

Sources : direction des affaires maritimes (DAM) – 2 février 2011

En effet, la majorité des inspecteurs entendus se déclarent satisfaits des formations proposées et de la possibilité d'en bénéficier. Les insatisfactions s'expriment surtout chez les contrôleurs qui trouvent la durée de leur formation, notamment initiale, trop limitée. Le besoin d'une meilleure offre de formation en anglais est assez généralement ressenti.

³¹ Les trois premiers niveaux de qualification en tant qu'inspecteurs sont décernés à des agents de catégorie C (syndic des gens de mer) et B (contrôleurs). Les niveaux 4 et 5 correspondent à des agents de catégorie A.

Cette remarque est aussi formulée par les chefs de centres de sécurité des navires visités.

La coopération avec l'Agence européenne de la sécurité maritime et les échanges avec d'autres collègues européens sont vus comme très positifs en matière de formation et leur développement est souhaité.

Le système des qualifications introduit par l'administration française à partir de 2001 fixant un cursus professionnel et les stages de formation continue, dont le suivi constitue l'une des conditions d'accès aux niveaux de qualification, joue incontestablement un rôle d'harmonisation et d'unification des compétences. En outre, ce système et ces modalités se développent et se renforcent sous l'influence de l'action de l'Organisation maritime internationale et de la politique d'harmonisation des formations et des compétences mises en œuvre par la commission européenne dans le cadre des contrôles de l'État du port.

Un dispositif qui se fige

L'évaluation de la Cour révèle deux constats inquiétants pour l'avenir.

En premier lieu, en dehors des mutations imposées aux inspecteurs militaires, il y a peu de mouvements au sein du réseau. La seule exception au manque de mobilité se trouve dans les centres du nord de la France qui, compte tenu de leur faible attractivité, servent de « pépinière » pour les nouveaux inspecteurs, imposant ainsi un effort d'accompagnement non négligeable pour ces centres.

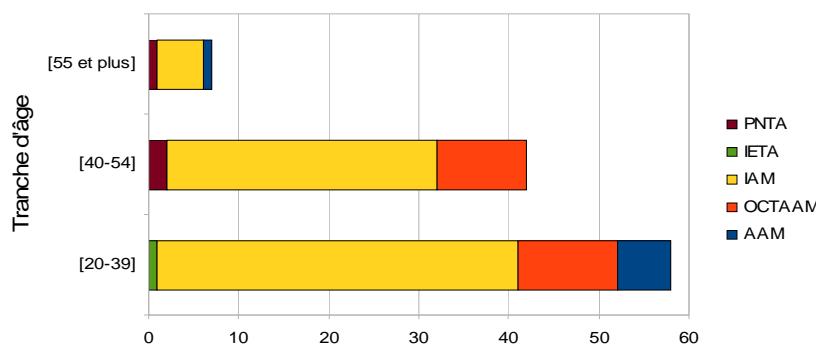
Révélatrice de ce défi est la réponse apportée par un chef de centre de sécurité des navires qui indique qu'il faut « *améliorer la gestion des ressources humaines (tous les centres de la façade Nord sont en déficit chronique d'inspecteurs, en nombre et en qualification), en redistribuant les postes vers les zones d'activité élevée, en consultant également les chefs de service lors de la mutation des inspecteurs à statut militaire, en anticipant les départs potentiels*

De plus, il est souligné que les effectifs sont insuffisants et l'organisation du travail inadéquate pour satisfaire aux exigences du nouveau régime d'inspection PSC (*Port State Control* ou contrôle de l'État du port).

En second lieu, les perspectives d'évolution et surtout de progression des inspecteurs civils dans leur carrière au sein du réseau des centres vont se réduire progressivement compte tenu de la démographie de leur corps marquée par les forts recrutements du début des années 2000 et de la position de l'administration visant à établir la parité entre civils et militaires dans les postes de chefs de centres.

Tableau n° 17 : Armement (en ETP) des centres de sécurité des navires constaté par tranche d'âge (en 2011)

Tranche d'âge	[20-39]	[40-54]	>55	Total
Administrateur des affaires maritimes (AAM)	6	0	1	7
Officier du corps technique et administratif des affaires maritimes (OCTAAM)	11	10	0	21
Inspecteur des affaires maritimes (IAM)	40	30	5	75
Ingénieur des études et techniques de l'armement (IETA)³²	1	0	0	1
Postes de non-titulaires de catégorie A (PNTA)	0	2	1	3
Total	58	42	7	107



Sources : direction des affaires maritimes – 2 février 2011

³² Ingénieur des études et techniques de l'armement (IETA), en poste à St-Nazaire. Trois postes de non-titulaires de catégorie A (PNTA) : il s'agit de trois postes, dont deux au centre de sécurité des navires de Saint-Nazaire et un à celui de Brest.

En conclusion, ayant procédé à des recrutements d'inspecteurs dans l'urgence, sans anticipation ni ligne directrice après les événements de l'Erika et du Prestige, l'administration des affaires maritimes, de surcroît dépourvue d'instruments performants de connaissance et de suivi de ses personnels de contrôle, a conduit depuis cette date, une gestion de ses ressources humaines à courte vue, surtout soucieuse d'éviter les conflits. Il s'en suit, aujourd'hui, une situation :

- peu satisfaisante du fait de la disparition progressive de la variété des profils d'inspecteurs dans les centres (principalement de ceux des navigateurs expérimentés), reconnue pourtant assez unanimement comme une importante source de richesse et d'expertise ;
- peu motivante en raison des faibles perspectives de mobilité, d'avancement et d'évolution de carrière ouvertes pour toute une génération d'inspecteurs de la filière universitaire ;
- complexe et difficile à gérer harmonieusement du fait de la cohabitation d'agents à statuts différents occupant les mêmes fonctions et en compétition pour les rares postes de responsabilité qui peuvent leur être offerts ;
- figée sur le terrain et de plus en plus inadaptée aux nouveaux enjeux.

Un double défi à relever

L'administration des affaires maritimes se trouve donc aujourd'hui confrontée à un double défi concernant l'organisation et la gestion de ses ressources humaines et professionnelles consacrées au contrôle de la sécurité des navires :

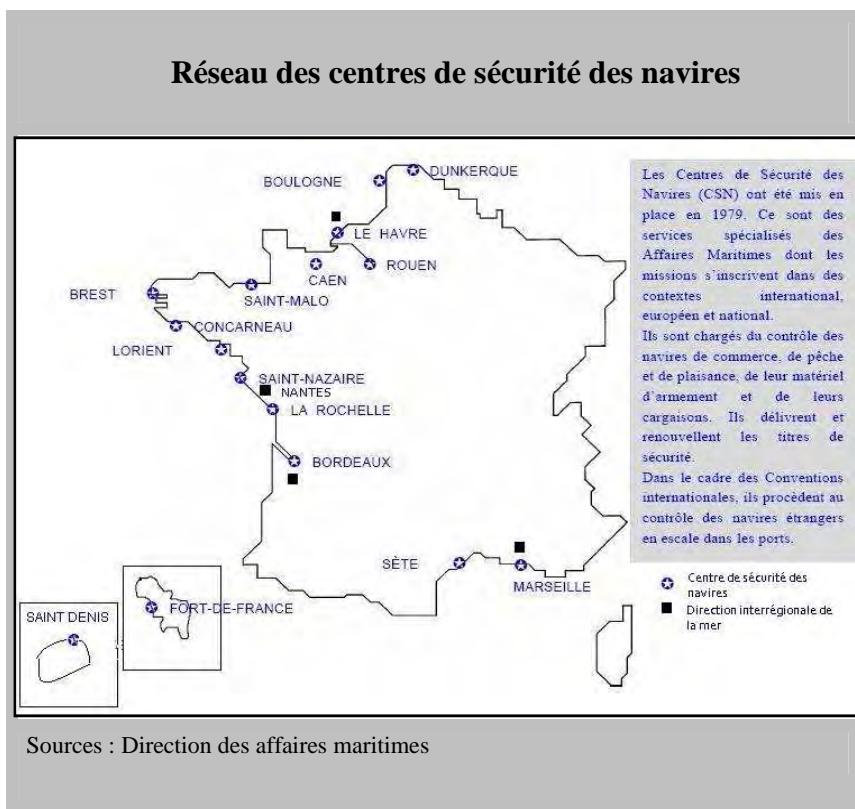
- à court terme, adapter rapidement son organisation et ses moyens quantitatifs et qualitatifs sur le littoral pour faire face de façon efficiente et efficace aux priorités et besoins résultant de la mise en œuvre du nouveau système d'inspection d'État du port ;
- à moyen terme, rechercher un meilleur équilibre pour le corps des ISN civils entre une indispensable spécialisation par métier et de meilleures possibilités de mobilité et d'évolution en termes de carrière au sein d'un plus grand ensemble professionnel, que celui-ci soit au niveau des affaires maritimes ou plus largement du ministère.

2 - La faiblesse et les lacunes du pilotage

Pour piloter un réseau de centres hétérogènes et autonomes et leur apporter un soutien efficace, la direction des affaires maritimes ne dispose à l'heure actuelle ni d'un système d'information national fiable et performant, ni d'outils lui permettant d'exercer un contrôle de gestion efficace sur l'activité des centres.

a) Un réseau de centres divers et très autonomes

Le dispositif consiste en un réseau de 16 centres (14 en métropole, 2 outre-mer, ceux de Fort-de-France et de Saint-Denis de la Réunion) auxquels s'ajoutent les services des affaires maritimes de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie. Il s'appuie sur 160 inspecteurs, dont 109 sont des agents de catégorie A, appartenant à la fonction publique, de statut civil ou militaire.



La diversité des centres se lit dans les chiffres. Leur autonomie se découvre lors des visites sur place.

Des centres très divers

Les centres sont très divers en termes de taille, d'effectifs, d'organisation, de charge et de nature de travail.

Les tableaux n° 1, 6 et 15, présentés plus avant, permettent de mesurer cette diversité à travers la taille des flottes « administrées » par chacun d'eux (commerce et pêche) et les effectifs d'inspecteurs dont ils disposent pour remplir leurs différentes missions. Cette diversité peut se lire aussi dans le tableau n° 21 infra rendant compte de l'évolution de leur activité en matière de contrôles de l'État du port au cours des dernières années.

Si l'on se fie au tableau qui suit, la charge globale de travail en matière de sécurité au titre de l'État du pavillon, répartie entre seize centres de sécurité des navires et deux services des affaires maritimes d'outre-mer, porte sur le contrôle et le suivi d'environ 1 900 navires à passagers dont 76 de plus de 500 UMS, de 3 164 navires de charge dont 170 de plus de 500 UMS effectuant une navigation internationale et de plus de 9 700 navires de pêche dont 234 de plus de 24 mètres auxquelles il convient d'ajouter plus de 3 000 navires de conchyliculture et de petite pêche.

Tableau n° 18 : Flotte par centre de sécurité des navires (commerce et pêche)

Type de navire	Navires à passagers > 500 UMS	Navires > 200 passagers	Autres navires à passagers	Navires spéciaux internation al > 500	Autres navires de charge > 500	Charge > 500 national	Autres navires de charge national	Navires de pêche > 24m	Navires de pêche 12 à 24 m	Navires de pêche < 12m	navires CPP	Total
Bordeaux	4	0	46	0	8	4	65	40	56	155	0	378
Boulogne	4	0	0	0	0	0	43	7	60	120	0	234
Brest	2	8	17	7	22	0	168	4	45	353	92	718
Concarneau	0	11	27	2	9	1	23	17	176	249	3	518
Dunkerque	3	0	1	7	9	2	0	82	0	14	19	137
La Rochelle	0	41	39	0	3	2	129	4	89	191	1069	1567
Le Havre	1	2	2	0	25	3	103	0	10	49	0	195
Lorient	7	19	30	0	0	0	40	12	53	514	785	1460
Manche Calvados	5	15	16	0	5	0	210	0	130	664	0	1045
Marseille	21	15	500	5	34	5	1200	13	31	490	50	2364
Rouen	2	13	0	0	0	3	88	1	33	40	1	181
Saint Malo	2	27	16	0	0	2	115	2	70	430	0	664
Saint Nazaire	3	27	9	1	16	9	191	0	90	545	417	1308
Sete	0	0	43	0	0	1	238	20	112	721	675	1810
Antilles Guyane	5	69	173	0	11	0	136	0	29	2433	0	2856
Nouvelle Calédonie	8	2	132	2	0	3	139	7	15	223	0	531
Sud Océan Indien	0	4	7	1	1	1	71	25	28	519	0	657
Polynésie	9	12	510	0	2	10	189	0	105	682	0	1519
TOTAL	76	265	1568	25	145	46	3148	234	1132	8392	3111	18142

Sources : direction des affaires maritimes (DAM)

Au-delà des chiffres rapprochant effectifs et nombres de navires par centre, on relève des organisations très contrastées d'une implantation à l'autre par :

- le nombre d'antennes : aucune (Dunkerque, Boulogne) à six (Marseille) ;
- les relations avec les délégations à la mer et au littoral et les unités littorales des affaires maritimes de leur ressort (5 centres : Marseille, Bordeaux, Caen, La Rochelle et Sète bénéficient du concours des unités littorales des affaires maritimes de leur ressort si l'on se fie au tableau d'effectifs fourni par la direction des affaires maritimes en janvier 2011) ;
- les délégations aux sociétés de classification : neuf centres de sécurité des navires n'ont effectué aucune délégation ces dernières années, trois centres délèguent beaucoup et régulièrement chaque année Caen (24 à 30), Le Havre (23 à 29) et Marseille (51 à 94) ;
- la répartition entre agents civils et militaires (des centres sont entièrement composés de civils comme Lorient) ;
- la nature des missions exécutées.

La diversité des missions a été relevée dans l'échantillon des centres visités.

Le chef du centre de Boulogne estime que 60 % du temps est consacré aux visites de navires de pêche, 30 % au suivi des dossiers de construction navale et 10 % au contrôle de l'État du port et aux visites de gestion de la sécurité (ISM).

À Lorient, l'activité est essentiellement tournée vers les visites sur les navires de pêche et de passagers. À Marseille, la répartition est de 60 % du temps occupé par les contrôles au titre de l'État du pavillon et 40 % par ceux au titre de l'État du port. Enfin, à Saint-Nazaire, 70 % de l'activité porte sur des navires de pêche de moins de 12 mètres.

Ces informations fournies par les chefs de centres interrogés par la Cour viennent, très partiellement et de façon disparate, suppléer l'incapacité de l'appareil statistique et de contrôle de gestion de l'administration centrale à fournir des données fiables et facilement exploitables sur ce sujet pourtant essentiel pour le pilotage d'ensemble du dispositif.

Des centres très autonomes

L'autonomie et la diversité des centres se manifestent principalement dans les modalités d'organisation et de répartition du travail en leur sein.

Deux aspects de l'autonomie des centres et de la diversité de management et de fonctionnement qui en résulte sur l'ensemble du réseau sont particulièrement frappants.

Dans tel grand centre, le chef de centre laisse les inspecteurs décider entre eux des choix des contrôles périodiques sur le pavillon et de la composition des équipes selon un système qu'on peut pratiquement qualifier d'autogestion. Dans un autre, la ventilation des visites se fait clairement sous l'autorité du chef de centre qui l'affirme notamment par une réunion hebdomadaire en fin de semaine de tous les inspecteurs. Dans ce centre et dans un autre (soit deux sur les cinq de l'échantillon de la Cour), ont été mis en place des agendas électroniques partagés sur l'intranet du centre offrant une bonne visibilité sur la répartition et l'exécution des missions. Dans les trois autres, aucune application ou outil électronique n'existe permettant de programmer et de suivre les missions des inspecteurs.

S'agissant des relations avec les armateurs, deux approches différentes ont été relevées. Certains chefs de centre laissent s'établir une spécialisation et une relation dans la durée entre inspecteurs et armateurs au motif de la nécessité d'une continuité au service d'une meilleure connaissance des navires et d'une amélioration de la sécurité ; d'autres en revanche, préfèrent une rotation annuelle des inspecteurs chargés du contrôle d'une flotte donnée, faisant jouer à ce mécanisme un rôle de contrôle qualité interne au centre.

Au-delà de la critique qu'appelle l'absence de doctrine de l'administration centrale sur la question importante de l'organisation dans la durée des relations entre inspecteurs et armements et navigants qui sont contrôlés annuellement, la Cour estime que la bonne pratique d'une rotation régulière des inspecteurs constitue un facteur important de qualité et d'efficacité des contrôles dans ce domaine comme dans tous les domaines où l'établissement de relations durables entre contrôleurs et contrôlés peut se révéler porteur de risques.

En outre, le degré et les modalités d'utilisation du logiciel de « Gestion informatisée des navires par l'administration » (GINA), très variables selon les sites, fournissent une autre illustration, révélatrice de pratiques de management différentes suivant les centres, mais aussi et surtout des faiblesses et lacunes du pilotage central du réseau par la direction des affaires maritimes.

Des centres insuffisamment soutenus

Les réglementations relatives à la sécurité des navires sont multiples, éparses et de plus en plus difficiles à maîtriser pour les inspecteurs.

L'administration centrale a de plus en plus de mal à faire face à toutes ses tâches, ce qui la conduit à négliger le soutien aux contrôles faute de moyens.

La transposition et le suivi réglementaire, la gestion et le suivi des relations internationales – Organisation maritime internationale, Agence européenne pour la sécurité maritime, Mémorandum –, la gestion de la commission centrale de sécurité et les relations avec les partenaires nationaux, les relations avec les structures régionales et locales et, depuis plus d'un an, la préparation de la réforme constituent autant de tâches qui mobilisent les ressources de la direction des affaires maritimes au détriment d'un soutien et de conseils plus actifs aux contrôles.

Dès lors, il n'est guère étonnant que dans les réponses aux questionnaires de la Cour, tous les inspecteurs, sans exception, déplorent, d'une façon ou d'une autre, le manque de soutien de l'administration centrale.

Certaines réactions recueillies auprès des inspecteurs des centres visités en donnent un témoignage :

« De nombreuses instructions sont envoyées aux centres de sécurité des navires (CSN) et aux directeurs interrégionaux de la mer (DIRM) par courriel. Certaines sont consolidées et mises sur le serveur national des affaires maritimes en ligne. D'autres, parfois importantes, demeurent à l'état de mail non maîtrisé. La veille réglementaire reste aléatoire et non centralisée au niveau national ».

« Si l'administration centrale devait apporter un soutien, en premier, ce serait le soutien juridique en cas de problème...Il faudrait un système de questions-réponses rapides....avoir des données sur l'interprétation de la règle, etc. ».

A cet égard, il est intéressant de rappeler la bonne pratique de l'administration britannique, consistant à mettre rapidement en ligne sur internet des fiches d'interprétation de la réglementation disponibles à la fois pour les inspecteurs et les inspectés.

b) Un système d'information nationale insuffisamment fiable et performant

Dans ce domaine, la qualité et la performance d'un système d'information national relatif à la sécurité reposent sur quatre éléments fondamentaux :

- la robustesse de l'appareil statistique permettant d'afficher et de suivre des objectifs stratégiques ;
- la fiabilité et l'exhaustivité des données enregistrées dans le système à l'issue des contrôles et délivrances de titres ;
- la solidité de l'instrument de pilotage du réseau et des moyens prenant appui sur des données d'activités pertinentes et exactes ;
- la facilité d'accès aux données d'accidentologie et relatives aux évènements de mer pour en connaître les causes et les conséquences.

Au terme d'une succession d'échecs, la direction des affaires maritimes est parvenue à mettre en place le système GINA dans tous les centres. Toutefois l'enquête a révélé que l'application restait insuffisamment acceptée ou utilisée et encore trop faiblement opérationnelle de ce fait et que des voies d'amélioration étaient nécessaires pour la rendre pleinement fiable et performant.

Une succession d'échecs avant GINA

Plusieurs systèmes d'information et base de données ont été développés et se sont succédés pour suivre la vie et l'exploitation des navires sous pavillon national. On en compte trois depuis 2000 : SECUFIC (2000), NAVISUR (2004 – jamais déployé) et GINA (2007).

GINA est un système d'information ayant pour objet de mémoriser l'ensemble des données relatives aux visites de sécurité des navires. Les navires connus du système d'information sont les navires sous pavillon français (tous registres), qui sont immatriculés pour un usage professionnel dans les domaines de la pêche, du transport de marchandises ou du transport de passagers. Les navires à utilisation collective (NUC) sont immatriculés pour un usage professionnel et sont donc présents dans GINA.

L'accès de GINA est limité aux agents de l'administration des affaires maritimes. Les utilisateurs se trouvent principalement à la direction des affaires maritimes au niveau central mais aussi au niveau local – directeurs interrégionaux de la mer, et délégations à la mer et au littoral – et bien sûr dans les centres de sécurité des navires qui sont les principaux pourvoyeurs d'informations.

L'application fonctionne sur le réseau intranet et internet. L'accès se fait par l'intermédiaire d'un système sécurisé nommé « Cerbère ». La base doit contenir les données sur tous les navires éligibles, enregistrés tant lors de leur mise en service qu'ultérieurement durant leur suivi en service.

GINA : un taux d'utilisation insuffisant

L'application a été déployée dans les 16 centres et il était prévu que, dès juin 2012, elle puisse renseigner sur l'intégralité de l'activité « pavillon » de chaque centre couvrant ainsi l'ensemble des flottes administrées. C'est loin d'être le cas.

Comme l'illustre le tableau suivant, le ratio rapportant le nombre de navires enregistrés dans GINA au nombre de navires immatriculés dans le fichier des navires professionnels marchands et pêche (NAVPRO)³³ montre de grandes disparités entre les centres.

Dans certains centres, coexiste encore avec GINA, l'ancien système SECUFIC servant au suivi et au contrôle des navires notamment quand il s'agit d'éditer le rapport de visite. Il en résulte dès lors un travail de double saisie important et générateur de perte de temps et d'erreurs tout en nuisant à l'homogénéité des pratiques. Dans presque tous les centres, subsistent des dossiers papier. Enfin l'application, quand elle est utilisée, l'est souvent en mode dit « dégradé », toutes les informations sur les navires n'étant pas saisies. C'est notamment le cas pour la reprise des historiques.

³³ Fichier servi par les délégations à la mer et au littoral (DML) permettant d'enregistrer les navires lors de leur immatriculation.

Tableau n° 19 : Taux d'utilisation du système d'information GINA (2011)

Centre de sécurité des navires (CSN)	Nombre de navires dans la base NAVPRO	Nombre dans la base GINA	%
Bordeaux	1266	574	45,3
Boulogne	294	230	78,2
Caen	840	683	81,3
Brest	776	413	53,2
Concarneau	638	487	76,3
Dunkerque	76	66	86,8
La Rochelle	1847	692	37,5
Le Havre	220	119	54,1
Lorient	1666	178	10,7
Marseille	2804	1213	43,3
Rouen	285	163	57,2
Saint Malo	993	458	46,1
Saint Nazaire	1669	625	37,5
Sète	1786	1182	66,2

Sources : Direction des affaires maritimes.

Le déploiement et l'utilisation de l'application soulèvent de réelles difficultés malgré les actions de formation entreprises.

Les difficultés d'exploitation de GINA ne se limitent pas à son acceptation par les inspecteurs utilisateurs et fournisseurs d'information. Son caractère trop faiblement opérationnel résulte aussi d'autres facteurs.

L'interopérabilité avec d'autres systèmes d'information

La base GINA ne fournit qu'une partie des informations portant sur la sécurité des navires. Les données découlant du contrôle du respect d'autres séries de normes – code international de gestion de la sécurité (ISM), code international sur la sûreté (ISPS), *Maritime Labour Convention* (MLC) – ne sont pas reprises directement.

La qualité de l'information dans GINA dépend aussi de celle des bases qui l'alimentent et de leur interopérabilité.

Il a été notamment constaté que des informations d'immatriculation enregistrées dans la base NAVPRO étaient erronées ou lacunaires, pouvant conduire à des erreurs et à des ressaisies. Le rapprochement avec le référentiel NAVPRO est à l'étude. Il s'agit de disposer par ce rapprochement d'une base « navires » commune à la direction générale des infrastructures de transport et de la mer, conformément au schéma directeur des systèmes d'information.

La base THETIS utilisée pour le contrôle au titre de l'État du port n'est pas non plus interopérable avec GINA. Les déficiences relevées sur des navires français lors de contrôles qu'ils subissent dans la zone du MOU de Paris au titre de l'État du port ne se retrouvent pas systématiquement dans le dossier du navire au titre du suivi « pavillon ». Par conséquent, les recherches éventuelles se font pour l'instant manuellement.

Les voies d'amélioration

Les inspecteurs ont souligné les difficultés rencontrées dans l'appropriation de GINA, tout en manifestant une crainte devant le risque de bureaucratisation des tâches, voire, dans certains cas, de mise en cause injustifiée de leur responsabilité.

Les chefs des centres de sécurité des navires, que ce soit à travers les entretiens menés sur place ou leurs réponses au questionnaire, pensent que la base GINA permet de suivre les navires sous pavillon français de leur compétence et qu'elle constitue un progrès. Ils sont conscients des difficultés et notamment de la période transitoire longue pour saisir l'historique des données. La généralisation de GINA nécessitera un changement d'habitude et le dépassement d'attitudes réfractaires.

Selon eux, des développements devraient être menés afin notamment :

- d'améliorer la convivialité de l'outil et de rendre les rapports plus clairs ;
- de codifier les déficiences et/ou les prescriptions pour faciliter la statistique ;
- d'introduire la possibilité de requêtes et d'extraction de statistiques pour cibler les visites ;
- de mettre en place des avertisseurs sur les changements réglementaires ou sur les permis venus à échéance ;
- de mettre en place des référentiels de contrôle pour chaque type de navire.

Il est fondamental d'aboutir rapidement à une base de données complète permettant de procéder à des analyses tant au niveau local que national (déficiences, prescriptions). Cette base, bien renseignée, facilitera l'homogénéisation des pratiques des centres et renforcera la qualité de l'information utile aux contrôles. Elle offrira une bonne connaissance de la nature des prescriptions émises. Enfin, correctement gérée, elle pourra servir au développement des modules de suivi de l'activité des centres et du système de contrôle de gestion de la direction des affaires maritimes qui reste à créer.

c) Un système de contrôle de gestion inexistant

Pour piloter son dispositif, la direction des affaires maritimes ne dispose pas d'outils de gestion modernes et performants. La démarche qualité entreprise, pour utile qu'elle soit, n'est pas suffisante pour pallier les lacunes de son système de contrôle de gestion.

L'absence de connaissance de l'activité réelle des centres

Interrogée sur ses outils de gestion en lui demandant notamment si elle disposait d' « *un tableau de bord et des indicateurs de gestion pour suivre l'activité des centres de sécurité des navires (CSN) dans leurs différentes missions et pour s'assurer de l'adéquation des moyens aux niveaux d'activité ?* », la direction des affaires maritimes a répondu qu' « *un programme Excel (lui) permet d'évaluer le nombre théorique d'ISN nécessaire dans un centre.* » Cet outil « *reste néanmoins très indicatif car la gestion et la répartition des agents de l'État répond à d'autres impératifs non maîtrisés par la direction des affaires maritimes (DAM)* » a-t-il été indiqué.

On ne saurait mieux dire que la direction des affaires maritimes n'est pas, et ne se sent pas, en mesure de gérer rationnellement les effectifs des Centres.

En tout état de cause, cet outil³⁴ examiné par la Cour, de caractère « confidentiel », présente de nombreuses lacunes du fait de son manque de fiabilité et d'exhaustivité.

³⁴ Le tableau n° 19 ci-dessus, rapprochant les différents types de navires administrés par chaque Centre et ses effectifs, en fournit une image. Complété par le calcul de la charge de travail théorique du centre à partir d'une estimation du temps devant être consacré à chaque tache, il constitue le seul instrument dont dispose la direction des affaires maritimes pour tenter de vérifier si les effectifs du centre sont bien en adéquation avec sa charge de travail.

En effet, faute de fiabilité de la base NAVPRO déjà relevée, les données sur les flottes administrées sont, en fait, recueillies par interrogation de chaque chef de centre et saisies manuellement. Il en va de même pour les données relatives aux contrôles de l'État du port qui ne figurent pas dans la base GINA. La contribution des unités littorales des affaires maritimes, mal connue, n'est pas prise en compte, de même qu'une partie de l'activité des centres et services d'outre-mer.

Certes, des informations figurent, mais de façon partielle, dans les bases de données, notamment GINA et THETIS. Outre le fait, déjà souligné, que le logiciel GINA souffre encore de nombreuses lacunes pour pouvoir être considéré comme pleinement fiable et opérationnel, ce ne sont que des bases de données et non des instruments de pilotage.

Dans la plupart des centres de sécurité des navires, sont utilisés des systèmes de pilotage locaux : le plus souvent une petite application construite avec Excel permettant de suivre l'activité, de prévoir les visites et d'envoyer des statistiques aux services centraux. À travers l'examen des données collectées par la direction des affaires maritimes, il a toutefois été constaté que tous les centres ne renseignaient pas avec la même qualité ces indicateurs d'activité (contrôle au titre soit du pavillon, soit du port), ce qui, là encore, interdit à la direction des affaires maritimes d'avoir une connaissance exacte des ressources réelles mobilisées pour les différentes activités.

De façon tout aussi regrettable, on doit constater, la plupart du temps, l'inexistence au niveau local d'un tableau de bord mettant en regard les objectifs assignés à un centre de sécurité des navires et les résultats effectifs. Tout exercice de comparaison et de pilotage est quasiment impossible à ce niveau-là aussi.

L'administration centrale est consciente de ces lacunes et des difficultés rencontrées pour y remédier. Selon le schéma directeur des systèmes d'information même, il n'y a pas de vrai pilotage à partir d'outils communs. De manière palliative, des systèmes de « reporting » et de saisies manuelles ont été développés comme cela a été mentionné.

La Cour ne peut donc qu'insister pour que la direction des affaires maritimes :

- se dote rapidement d'un outil fiable permettant de recueillir des informations précises sur l'activité de chaque centre, d'assurer la bonne adéquation des effectifs à la charge réelle de travail des centres et de redéployer en tant que de besoin les effectifs ;

- mettre en place un système centralisé de « reporting » propre au suivi de l’activité et au contrôle de gestion, et recruter à cette fin un contrôleur de gestion et un statisticien.

Une démarche qualité utile mais insuffisante

Faute de pouvoir gérer l’évolution des effectifs des centres et des profils des agents et manager un dispositif devenu de plus en plus disparate au fil des ans, la direction des affaires maritimes a dû se lancer, essentiellement sous la contrainte extérieure, dans une démarche qualité, sans doute utile et nécessaire mais certainement insuffisante.

L’organisation maritime internationale a procédé en 2009 à un audit du système français de sécurité maritime portant sur l’État du pavillon et l’État du port. Cet audit répondait à une démarche volontaire de la France fondée sur la résolution A. 974 de l’organisation internationale portant document-cadre et procédures pour le programme facultatif d’audit des États membres de l’Organisation maritime internationale. Ses effets n’étaient pas contraignants. Toutefois, à la suite du rapport, le responsable de la démarche qualité au sein de la direction des affaires maritimes a été chargé du suivi des écarts constatés. La réponse à un bon nombre d’écarts relevés a consisté à faire le constat de vacances et d’insuffisance d’effectifs dans cette direction.

La directive 2009/21/CE sur le respect des obligations des États du pavillon demande aux États européens de mettre en place un système de qualité portant sur la délivrance des certificats des navires, et celle des brevets des gens de mer. Dans le domaine de la sécurité de la navigation, la direction des affaires maritimes avait anticipé la directive. Chaque centre régional opérationnel de surveillance et de sauvetage (CROSS)³⁵ a fait l’objet d’une certification individuelle.

³⁵ Les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), au nombre de cinq en métropole et de deux outre-mer, exercent principalement des missions de surveillance de la navigation maritime et de recherche et sauvetage en mer.

En revanche, la direction des affaires maritimes a estimé qu'une telle démarche était impossible pour les centres de sécurité des navires. Il a été décidé de lancer une procédure globale portant sur les 14 centres métropolitains, la direction des affaires maritimes et les quatre directions interrégionales. Le centre de Saint-Nazaire a servi de site pilote et a été certifié en octobre 2010.³⁶

La démarche de certification porte sur des processus opérationnels.

Actuellement, trois processus opérationnels sont concernés : celui des commissions d'études (commission centrale et commissions régionales de sécurité), celui des suivis de navires en chantier et des mises en service et enfin celui du suivi des navires en service. La direction des affaires maritimes a aussi la charge de l'élaboration de la réglementation, du suivi des sociétés de classification et du processus de gestion de la sécurité, soit le contrôle des compagnies.

Trois processus sont pour le moment « mis entre parenthèses » : celui induit par le code international de la sûreté des navires et des installations portuaires (code ISPS³⁷), du fait de l'absence d'un agent servant de pilote au sein de la direction des affaires maritimes, celui de l'État du port qui vient d'être profondément modifié et celui afférent à la convention MLC 2006 (convention du travail maritime) qui s'effectuera à travers celui des visites des centres de sécurité des navires et de la délivrance du certificat prévu par ladite convention.

Il existe aussi un processus concernant le management interne de la direction des affaires maritimes, des directions interrégionales de la mer et des centres de sécurité des navires. A tout cela s'ajoute une série d'autres processus fonctionnels, tels le traitement des dysfonctionnements, les audits internes, l'écoute client, la maîtrise de la documentation, etc., et le système de management qualité de la direction des affaires maritimes.

Pour les trois processus sélectionnés, les outils commencent à être mis en œuvre sans intervention de l'inspection générale des affaires maritimes et sans recherche de comparaison avec les autres pays confrontés aux mêmes problématiques de qualité.

³⁶ Cette démarche globale vient d'aboutir à la certification NF en ISO 9001 :2008, le 3 septembre 2012 pour la direction des affaires maritimes (inspection de la sécurité des navires, délivrance des titres de sécurité et de prévention de la pollution, délivrance des titres de formation professionnelle maritime).

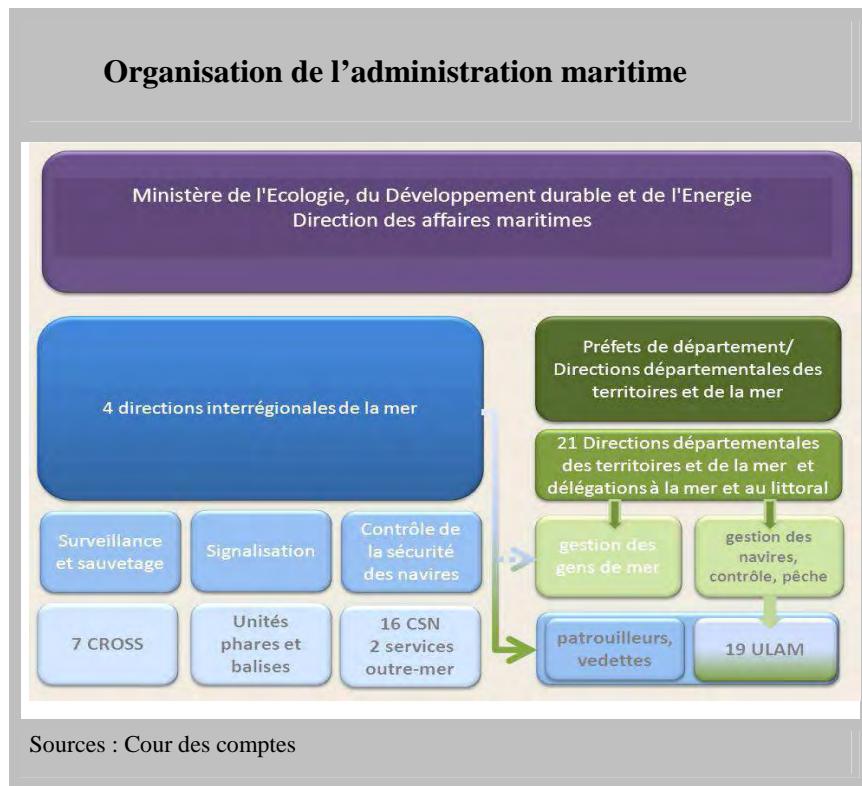
³⁷ *International Ship and Port Facility Security Code*. Né au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, le code ISPS définit des mesures de sûreté. Chaque navire doit établir une évaluation des risques encourus, en particulier en fonction de ses zones de navigation.

B - Une logique de contrôle affaiblie au niveau local

Dans son organisation traditionnelle, le système de contrôle de la sécurité des navires, mis en œuvre par l'administration des affaires maritimes, avait été conçu de façon que puisse être porté un regard, sinon unique, à tout le moins conjoint, par des acteurs administratifs proches sur l'ensemble navire et équipage.

Certes, l'unité des contrôles a bien été conservée au niveau central, au sein de la direction des affaires maritimes qui regroupe en son sein, on l'a vu en introduction, l'ensemble des services contribuant, au sens large, à la sécurité du navire et du marin, totalement indissociables dans la réalité opérationnelle de la navigation. Localement, pour le littoral et les façades maritimes, la situation est plus complexe et l'unité des contrôles a désormais disparu.

En effet, la récente réorganisation territoriale de l'État et de ses services déconcentrés est venue formellement entériner un processus de dissociation progressive des deux branches de l'action administrative de « l'État maritime » en matière de sécurité. Ce mouvement s'était amorcé à partir de 1997 avec la disparition des quartiers des affaires maritimes et la création des directions départementales des affaires maritimes et directions régionales des affaires maritimes.



Comme l'organigramme ci-dessus le montre, les services qui assuraient traditionnellement les deux missions de contrôle des navires, d'une part, celle portant sur les flotteurs, d'autre part, celle afférente aux équipages, sont désormais séparés dans la nouvelle organisation administrative de l'État au niveau local. Celle-ci a placé dans deux chaînes hiérarchiques administratives différentes :

- ceux qui contrôlent la sécurité physique et technique du navire et la prévention des risques professionnels maritimes, à savoir les centres de sécurité des navires dépendant directement des nouvelles directions interrégionales de la mer ;
- ceux qui suivent les effectifs, les équipages et leurs conditions de travail et de santé et agissent désormais au sein des directions départementales des territoires et de la mer soumises à l'autorité hiérarchique des préfets de département.

Cette séparation et surtout le fait que les directeurs interrégionaux de la mer n'ont pas de pouvoir direct sur les services des délégations à la mer

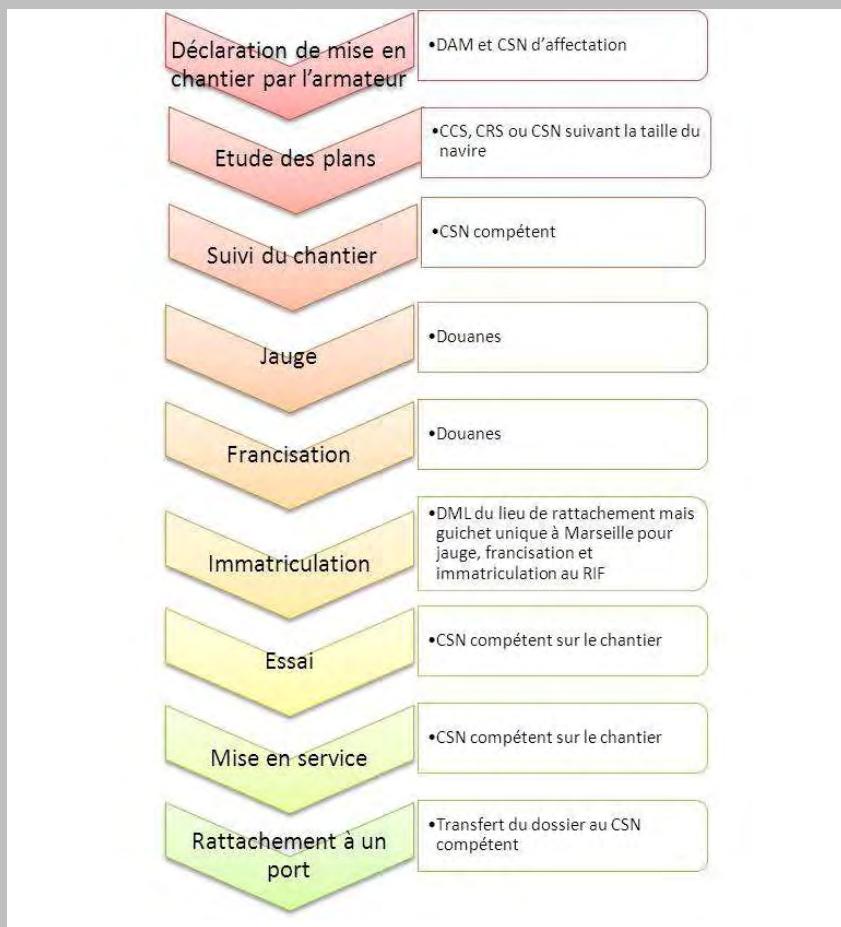
et au littoral intégrées au sein des directions départementales des territoires et de la mer ne va pas sans poser des questions de fond sur la qualité, l'efficacité opérationnelle et la pertinence de ce nouveau dispositif au regard des enjeux de sécurité maritime.

1 - Le contrôle du navire

À la différence de systèmes étrangers comparables, le dispositif public français de contrôle du flotteur a été conçu pour que l'administration et ses services soient présents dès l'étude et la conception des navires (ou leurs modifications) puis durant leur construction et lors de leur mise en service sous pavillon national et qu'ensuite ils effectuent l'ensemble des visites périodiques durant leur exploitation, sous réserve de la délégation de certaines opérations à des sociétés de classification.

L'administration centrale intervient dans l'approbation des plans des plus gros navires à travers une procédure se déroulant devant une commission centrale de sécurité et qui porte pour l'essentiel sur l'examen des plans et documents de ces navires. Elle conduit également des audits sur les compagnies sur la base des obligations qui s'imposent aux États du pavillon en application des dispositions du code international de gestion de la sécurité. Elle doit enfin effectuer des contrôles sur les sociétés de classification en vertu de dispositions européennes.

Processus de mise en service des navires et de suivi



Note : A compter du 1^{er} janvier 2013, l'activité de jaugeage sera assurée par les affaires maritimes

Sources : Direction des affaires maritimes

En dehors de ces procédures et contrôles, pour l'exécution desquels les moyens de l'administration centrale sont limités, l'essentiel de l'activité de contrôle au titre de l'État du pavillon repose sur les centres de sécurité des navires, déjà cités, et les inspecteurs de la sécurité des navires et de la prévention des risques professionnels maritimes qui arment ces centres.

Contrôle d'un navire avant sa mise en service



Crédits photos : © Laurent Mignaux/METL-MEDDE

La mise en place progressive des inspecteurs de la sécurité des navires et de la prévention des risques professionnels maritimes et leur regroupement dans des centres de sécurité des navires ont constitué autant d'étapes vers le dispositif et le maillage territoriaux actuels.

Le décret n° 84-810 du 30 août 1984 définit les centres de sécurité des navires, rendus autonomes en 1979³⁸ et relevant des directions départementales des affaires maritimes, comme : « *les services des affaires maritimes spécialisés en matière de sécurité des navires, d'habitabilité et de sécurité du travail maritime et de prévention de la pollution par les navires* ».

D'une façon générale, les missions des centres de sécurité des navires consistent, après leur mise en service sous pavillon français, à inspecter les navires professionnels, de commerce (navires à passagers et

³⁸ Jusqu'à cette date ils étaient sous l'autorité des chefs de quartier.

de charge), de pêche, et de plaisance à utilisation collective, dont ils contrôlent la conformité à la réglementation en vigueur. Ils délivrent, renouvellent et visent leurs titres de sécurité et de prévention de la pollution ainsi que le permis de navigation. Ils effectuent les audits des navires soumis au code international de gestion de la sécurité et au code international sur la sûreté et délivrent à ces navires les certificats correspondants.

Les centres de sécurité des navires et leurs inspecteurs sont placés sous l'autorité du directeur interrégional de la mer mais gardent une autonomie opérationnelle sur le fondement de l'article 31 du décret n° 84-810 du 30 août 1984. Le dernier alinéa de cet article indique : « *Les inspecteurs de la sécurité des navires et de la prévention des risques professionnels maritimes peuvent prescrire, en l'assortissant de délais suffisants lorsqu'il n'apparaît pas nécessaire d'interdire ou d'ajourner le départ d'un navire, l'exécution de toute mesure tendant à faire respecter les dispositions du présent décret et celles des arrêtés pris pour son application* ».

En dehors des contrôles exercés dans les phases de construction et de mises en service de nouveaux navires, l'essentiel du travail des centres de sécurité des navires et des deux services des affaires maritimes d'outre-mer sur cette flotte prend appui sur les visites dites de suivi des navires en service destinées à renouveler annuellement le permis de navigation du navire.

En matière de contrôle du pavillon, le permis de navigation est une spécificité française. C'est une sorte de constat que le navire a obtenu tous ses certificats de sécurité. Le décret de 1984 dans sa rédaction de 1996 mentionne que doivent être munis d'un permis de navigation tous les navires à passagers, de charge, de pêche et à utilisation collective. Il dispose encore que « *le permis de navigation n'est délivré et renouvelé que si tous les autres certificats de sécurité et de prévention de la pollution sont en cours de validité* ». Il précise enfin que « *la périodicité des renouvellements est annuelle, mais elle peut, pour certaines catégories de navires, être modifiée par le ministre chargé de la marine marchande* ».

Les inspections sont obligatoires, sollicitées par l'armateur et nécessitent préparation du dossier, fixation des dates de contrôle, inspection puis rapport enregistrant notamment les prescriptions. Dans le domaine de la pêche, la délivrance du permis peut nécessiter plusieurs inspections en raison des prescriptions émises et de la nécessité de vérifier qu'il y a bien été satisfait.

Selon l'inspecteur général des affaires maritimes, la réglementation de sécurité pour les navires de commerce français est plus exigeante que la

réglementation étrangère. La raison en serait, selon lui, l'objectif d'inscription sur la liste blanche du Mémorandum de Paris, voulu par l'administration pour des raisons d'images, et souhaité aussi par les armateurs pour des raisons financières. Un régime de visites annuelles exécutées par l'administration – ou déléguées – pour renouveler le permis de navigation n'existe pas, par exemple, au Royaume Uni où les inspecteurs de l'agence MCA (« Maritime and coastguard agency ») effectuent, outre quelques contrôles non délégués, pour l'essentiel des contrôles de second niveau souvent approfondis, qualifiés d'inspection, sur les navires sous pavillon britannique. La délivrance des certificats et titres de sécurité y est très largement déléguée aux sociétés de classification.

Ainsi, un navire construit à l'étranger et enregistré sous pavillon français sera soumis à des visites annuelles qui vont au-delà de l'exigence internationale. Lorsque les centres de sécurité des navires n'ont pas les moyens d'effectuer ces inspections annuelles, le chef de centre peut donner délégation ponctuelle à une société de classification pour assurer cette inspection.

À cet égard, la Cour a constaté que la direction des affaires maritimes ne connaissait pas le nombre exact de ces délégations, ni au niveau global, ni au niveau de chaque centre.

Le contrôle de la sécurité des navires, lors de la visite annuelle, comporte deux aspects différents et complémentaires :

- les contrôles administratifs (vérification des certificats et autres documents exigés par la réglementation) ;
- l'examen de la sécurité en action (vérification in situ et concrètes avec notamment le déclenchement d'exercices de sécurité durant la visite).

La perception par les parties prenantes (navigants et armateurs au commerce et à la pêche) de la nature et de la qualité des contrôles exercés sur eux et leurs navires laisse clairement apparaître que c'est l'aspect administratif qui, selon eux, est privilégié par les centres de sécurité des navires et les inspecteurs de la sécurité des navires, au détriment des vérifications plus concrètes sur la sécurité en action. Les éléments liés à la qualité, à la fatigue des équipages sont insuffisamment pris en compte.

En outre, la disparition progressive d'anciens navigants dans le corps des inspecteurs est généralement regrettée en raison de son impact sur la nature des contrôles devenus trop administratifs, voire pointilleux dans certains cas.

Enfin certaines parties prenantes interrogées, notamment celles ayant eu affaire à plusieurs centres de sécurité pour un même dossier ou un même

navire, ont souligné l'existence d'interprétations différentes de la réglementation selon les centres.

Le développement d'un dispositif administratif de contrôle sans véritable stratégie de recrutement au cours des dix dernières années, sans pilotage effectif et sans doctrine clairement affichée et imposée par l'administration centrale durant cette même période, explique, en grande partie, les raisons de ces disparités.

2 - Le contrôle des équipages

L'action administrative traditionnelle de garantie et protection de la sécurité dans ce domaine s'exerce à travers la délivrance des brevets aux marins, le contrôle des décisions d'effectifs soumises par les armateurs et patrons et le suivi des rôles d'équipage.

a) La formation et le brevet

Les parties prenantes rencontrées au cours de l'évaluation ont fréquemment souligné que la qualité des commandants de navire et des équipages et donc de leur formation et leur expérience constituaient des facteurs fondamentaux de la sécurité de la navigation. Dans le système français, le brevet, nécessaire pour naviguer, résulte de la détention, d'une part, d'un diplôme sanctionnant la bonne acquisition de connaissances, de compétence et de savoir-faire, d'autre part, d'une expérience professionnelle.

Les directions interrégionales de la mer, services déconcentrés de la direction des affaires maritimes, qui assurent la tutelle des établissements de formation (lycées professionnels maritimes et autres centres de formation) sur l'ensemble de la façade maritime sur laquelle s'exerce leur compétence, délivrent les diplômes. De leur côté, les délégations à la mer et au littoral, services de contact des usagers au niveau local, enregistrent et suivent les services et l'activité des marins. Cette organisation, qui a sa logique, gagnerait toutefois en cohérence et efficacité si les services de proximité étaient, là aussi, placés sous l'autorité directe des directions interrégionales de la mer.

b) Les effectifs

Pour garantir la sécurité du navire, de l'équipage, de la cargaison et des biens, ainsi que la protection du milieu marin, le nombre de marins embarqués doit être suffisant en nombre et en qualité (article 56 du décret n° 84-810 du 30 août 1984).

Aux termes du décret n° 67-432 du 26 mai 1967 relatif aux effectifs de sécurité à bord des navires de commerce, de pêche et de plaisance : « *l'effectif de tout navire est fixé par l'armateur s'il n'a pas été déterminé au préalable par voie d'accord entre les parties intéressées ou leurs représentants. Il est soumis par l'armateur au visa de l'administrateur des affaires maritimes³⁹ (...) qui apprécie sa conformité aux règles relatives à la sécurité de la navigation et à la durée du travail* ». La direction départementale des territoires et de la mer peut, afin d'obtenir un éclairage technique, solliciter l'avis du centre de sécurité des navires ou de l'inspection du travail, pour leurs domaines de compétences respectifs. Les entretiens tenus au cours de l'enquête ont fait apparaître que parfois cette procédure de consultation, organisée de façon systématique, pouvait prendre un tour très formel et apportant peu de valeur ajoutée sur le plan de la sécurité. Des saisines plus ciblées sur des cas justifiant réellement l'expertise du chef de centre seraient plus utiles.

c) Le rôle d'équipage

Le rôle d'équipage est le titre de navigation délivré par l'administration des affaires maritimes⁴⁰, dont doit être pourvu tout navire pratiquant une navigation maritime et dont l'équipage comprend des marins professionnels affiliés au régime de sécurité sociale des marins, l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM).

La délivrance du rôle doit être précédée d'un contrôle a priori des délégations à la mer et au littoral portant sur la vérification de la formation de l'équipage et de l'effectif (en liaison avec, en amont, le visa sur la décision d'effectifs de l'armateur). Il doit être aussi jumelé avec la visite d'aptitude effectuée par le contrôle médical assuré par un médecin dépendant de l'administration.

³⁹ Aujourd'hui les délégations (DML) sont placées sous l'autorité des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) et des préfets de département.

⁴⁰ Là encore, les délégations (DML) et la même chaîne hiérarchique

3 - Les inconvénients de la réforme territoriale

Traditionnellement l'action des services intervenant dans les vérifications préalables à la délivrance de ces deux titres (décision d'effectifs et rôle d'équipage) s'effectuait en étroite coordination avec les inspecteurs de la sécurité des navires au sein souvent des mêmes entités et bâtiments administratifs où étaient également installés les services de santé des gens de mer : ceux des quartiers des affaires maritimes. Ce système avait subsisté, malgré la suppression des quartiers, jusque dans la période récente où les divers services des affaires maritimes restaient regroupés sous l'autorité des directions départementales des affaires maritimes.

Il n'en demeurait pas moins que, depuis la disparition des quartiers des affaires maritimes, les procédures de contrôle avaient pris progressivement un tour essentiellement administratif. Une logique de « guichet », dans laquelle l'action de l'administration, qui se limite à la réception des déclarations, a peu à peu remplacé la démarche de contact qui s'établissait entre les agents des affaires maritimes et les équipages à l'occasion de la délivrance des titres et documents concernant non seulement l'armement du navire mais aussi les qualifications et expériences professionnelles des marins et leur santé.

Paradoxalement, cette logique d'examen uniquement sur pièces, reprise, à la suite des directions départementales des affaires maritimes, par les délégations à la mer et au littoral et leurs services chargés des activités maritimes, laisse aujourd'hui aux seuls inspecteurs des centres de sécurité des navires, chargés de la sécurité du flotteur, l'occasion d'un contact personnel et d'un possible échange de vive voix avec les équipages à l'occasion de leurs visites annuelles en vue du renouvellement des permis de navigation.

Les inconvénients de la séparation et de l'éloignement progressif des services compétents pour chacune des décisions liées à la sécurité du navire (permis de navigation d'un côté, décisions d'effectifs, rôle d'équipage et titres de formation de l'autre) pourraient, toutefois, être compensés notamment par un bon dispositif informatisé d'échange et de partage d'informations. Or, le caractère insuffisamment opérationnel du système de gestion informatisée des navires par l'administration (GINA) et, d'une façon générale, le manque d'interopérabilité des systèmes d'information concernant les navires et les équipages, ne facilitent pas cette communication. Ainsi, dans la logique purement administrative et « cloisonnée », qui désormais prévaut de plus en plus dans les relations avec les usagers/administrés, il n'est pas certain que toutes les autorisations délivrées par la délégation à la mer et au littoral (rôles d'équipage,

autorisations d'embarquer) le soient avec un permis de navigation à jour, notamment pour les navires de pêche de moins de 12 mètres⁴¹.

En outre, à plusieurs reprises au cours de l'enquête, il a été constaté que la séparation physique des services, traditionnellement associés dans la délivrance des titres de sécurité du navire et des documents afférents à l'équipage, aboutissait progressivement à une perte de mémoire et de connaissance mutuelle des situations à risque. Cette évolution est particulièrement préoccupante dans le domaine de la pêche caractérisé, on l'a vu, par des navires vieillissants et soumis à des risques croissants en termes de sécurité.

S'agissant du suivi de la santé des gens de mer, il apparaît également que l'obligation de visite annuelle, à laquelle sont soumis officiers et marins, ne peut plus être pleinement respectée. Faute de moyens suffisants du service de santé des gens de mer lui permettant d'effectuer toutes les vacances nécessaires, cette obligation est souvent suspendue. Il en résulte notamment que la base de données pour le suivi des visites médicales des gens de mer « Esculape » n'est pas à jour.

En s'appuyant non seulement sur les témoignages recueillis lors des entretiens et visites dans les services mais aussi sur les réponses et commentaires fournis par les parties prenantes (navigants, armateurs au commerce et patrons de pêche), la Cour a relevé les effets critiquables de la rupture de l'unité des services des affaires maritimes résultant de la réorganisation territoriale. Elle note son impact négatif sur les enjeux de sécurité des navires et des équipages.

En définitive, le risque est grand qu'entre des contrôles des centres de sécurité des navires sur les flotteurs, parfois jugés trop administratifs et tatillons par les parties prenantes interrogées – notamment les navigants – et des vérifications sur les équipages exécutées purement sur pièces par les délégations à la mer et au littoral, la dimension humaine de la sécurité, pourtant fondamentale, soit peu à peu délaissée.

A situation organisationnelle inchangée par rapport à la réforme qui vient d'avoir lieu, la Cour estime que ces effets et cet impact pourraient déjà être fortement atténus à deux conditions :

- que les indispensables services de proximité des navigateurs, placés aujourd'hui dans les délégations à la mer et au littoral et délivrant les titres de navigation des navires, aient accès à des systèmes d'information opérationnels leur permettant de

⁴¹ Cette situation et ces risques ont notamment été mentionnés pour la façade méditerranéenne.

connaître à tout moment la situation exacte du navire au regard des règles de sécurité, ce qui est loin d'être le cas à l'heure actuelle ;

- que les éléments recueillis par les inspecteurs des centres de sécurité des navires dans leurs visites périodiques qui constituent désormais la seule occasion d'un contact effectif avec les navigants, fassent l'objet d'une exploitation régulière et méthodique permettant de faire utilement remonter une information de qualité vers les décideurs au niveau des directions interrégionales de la mer.

II - Un dispositif de contrôle inadapté

Le dispositif actuel est non seulement incapable de répondre aux nouveaux enjeux créés par le renforcement des obligations imposées par l'Union européenne mais il souffre d'une mauvaise répartition des moyens entre les centres de sécurité des navires au regard de leurs charges de travail respectives.

La réforme, conçue et mise en œuvre à l'occasion de la transposition des dispositions du « paquet Erika III » dans la réglementation nationale pour en alléger les conséquences sur la charge de travail des centres, ne répond qu'imparfaitement aux besoins de modernisation et de renforcement de l'efficacité du dispositif. Seule une profonde réorganisation peut lui redonner sa pertinence et sa capacité à répondre aux vrais enjeux.

A - La permanence du régime d'inspection n'est pas assurée

L'organisation du travail dans les centres a été conçue sur une logique administrative de contrôles effectués les jours ouvrés et correspondant globalement aux contrôles de l'État du pavillon qui, généralement, peuvent donner lieu à une programmation des visites à l'avance.

Tel n'est pas le cas pour les inspections de navires étrangers susceptibles de faire escale, à tout moment, dans les ports français avec un préavis de 72 heures.

Comme l'a montré le tableau n° 12 du présent rapport concernant le non-respect des obligations de contrôle au titre de l'État du port entre 2005 et 2010, la France ne respectait déjà pas, dans cette période, les obligations fixées par le Mémorandum de Paris.

UN DISPOSITIF INADAPTE AUX NOUVEAUX ENJEUX ET PRIORITES105

La cause en était principalement le problème d'organisation du travail et les inspections non effectuées les week-ends et jours fériés. Sauf modification des dispositions relatives à ces périodes de congé il était clair, comme la direction des affaires maritimes le reconnaissait fin 2011, que l'impact des fins de semaine sur les « manques » devait rester significatif dans le nouveau régime d'inspection.

Depuis plusieurs années, la direction des affaires maritimes s'était pourtant préoccupée de trouver une solution à ce problème. Celui-ci trouvait notamment son origine dans l'armement des centres de sécurité des navires par un nombre de plus en plus important d'inspecteurs civils et dans la difficulté à adapter le cycle de travail de ces agents pour traiter d'un ensemble d'inspections programmables mais restant relativement limités en nombre au cours de l'année.

Elle avait tenté de le faire par l'instauration en 2009 d'une indemnité correspondant au montant prévu pour les astreintes de sécurité en précisant que cette solution était prise dans l'attente de la parution d'un texte créant une indemnité spécifique destinée à compenser les contraintes imposées par ces interventions de fins de semaine.

L'évaluation a montré des réalités locales très contrastées et révélé que globalement ce système ne fonctionnait pas, comme le prouvent les chiffres d'inspections obligatoires manquées.

Le décret n° 2012-671 du 4 mai 2012 vient d'apporter une première réponse en instituant une indemnité journalière dont les montants ont été fixés par arrêté du même jour (200 € le samedi, 250 € le dimanche et les jours fériés).

Même si cette nouvelle procédure apporte une solution pour le traitement des escales hors jours ouvrés, il n'en demeure pas moins que le nouveau régime d'inspection de l'État du port a mis fortement en évidence la mauvaise répartition des ressources humaines entre les centres de sécurité des navires.

Contrôle d'un navire en mer

Crédits photos : © Mer et marine

B - L'inadéquate distribution des moyens

En s'appuyant sur le seul outil dont dispose la direction des affaires maritimes, déjà mentionné plus avant et dont une synthèse figure dans le tableau suivant⁴² , et nonobstant toutes les imperfections qui l'affectent, il est déjà possible de procéder aux quelques constatations suivantes :

- une très forte sous-dotation du centre de Marseille : effectif réel de 24 équivalents temps plein comparé à des besoins estimés à 37,3 ETP, sans doute très insuffisamment compensée par l'activité des 4 unités littorales des affaires maritimes en dépendant ;
- une sous-dotation significative des centres de La Rochelle (7 pour 9,4) et de Dunkerque (7 pour 8,3) qui ne bénéficient pas d'aide de l'unité littorale des affaires maritimes ;
- les sous-dotations des centres de Sète (9 pour 12,7) et de Caen (12 pour 13,9) semblent être compensées par les activités des unités littorales des affaires maritimes 66 et 34 pour Sète et de l'ULAM 14 pour Caen ;
- des sur-dotations notables pour les centres de Rouen (7 pour 4,1), Lorient (11 pour 9,5) et surtout pour Bordeaux (11,4 pour 8,18) et Le Havre (10 pour 6).

Toutefois ces deux derniers centres ne sont pas dans la même situation : la sur-dotation de Bordeaux s'accroît quand on remarque qu'il bénéficie de l'unité littorale des affaires maritimes 64 pour les ports basques ; celle du Havre doit être relativisée quand on considère que son effectif comporte plusieurs jeunes inspecteurs sortis récemment d'école, et que, dès lors, les inspecteurs les plus anciens consacrent une partie de leur activité à de la formation ou du tutorat.

⁴² Outil Excel visant à établir à partir de la charge théorique de travail de chaque centre de sécurité des navires (activités « pavillon » et activité « de contrôle de l'Etat du port ») le nombre théorique d'inspecteurs dont il devrait disposer et le comparer à ses effectifs réels.

Tableau n° 20 : Effectifs théoriques et réels par centre de sécurité des navires

	Etat du Pavillon						Etat du Port	Toutes activités d'inspection						Ecart			
	Suivi des navires en service			Visites conjointes		Mise en service des navires			Effectifs théoriques			Effectifs réels					
	Nombre de navires	ETP A	ETP B/C	Nombre de navires	ETP A	ETP B		Nombre de navires	ETP A	Total ETP A	Total ETP B/C	Total	ETP A	ETP B/C			
Bordeaux	378	4,1	1,6	0	0,0	30	0,6	0,7	165	1,2	5,9	2,3	8,2	8,0	3,4	11,4	3,2
Boulogne	234	1,3	1,1	2	0,2	13	0,5	0,3	15	0,1	2,0	1,4	3,4	2,0	2,0	4,0	0,6
Brest	718	3,7	2,5	8	0,6	34	0,6	0,8	100	0,8	5,7	3,2	9,0	6,0	2,5	8,5	-0,4
Caen	1045	3,4	4,7	13	1,0	88	1,2	2,0	80	0,6	6,2	6,7	13,9	6,0	6,0	12,0	-1,9
Concarneau	518	3,9	2,8	0	0,0	41	1,7	0,8	20	0,2	5,7	3,5	9,2	6,0	3,0	9,0	-0,2
Dunkerque	137	3,7	0,1	30	2,4	6	0,6	0,1	190	1,4	8,1	0,2	8,3	6,0	1,0	7,0	-1,3
La Rochelle	1567	4,1	3,5	0	0,0	25	0,8	0,5	70	0,5	5,4	4,0	9,4	4,0	3,0	7,0	-2,4
Le Havre	195	2,2	0,4	4	0,3	16	1,2	0,2	210	1,6	5,3	0,6	6,0	9,0	1,0	10,0	4,0
Lorient	1460	3,5	4,2	0	0,0	30	0,9	0,6	50	0,4	4,7	4,8	9,6	7,0	4,0	11,0	1,4
Marseille	2364	22,2	5,6	30	2,4	51	1,7	1,0	320	2,4	28,7	6,6	37,3	18,0	6,0	24,0	-13,3
Rouen	181	1,2	0,5	4	0,3	16	0,9	0,3	130	1,0	3,4	0,8	4,1	6,0	1,0	7,0	2,9
Saint-Malo	664	2,8	3,2	5	0,4	63	1,1	1,4	70	0,5	4,8	4,6	9,4	6,0	4,0	10,0	0,6
Saint-Nazaire	1308	4,1	4,4	0	0,0	40	1,5	0,8	220	1,7	7,3	5,2	13,4	10,0	4,5	14,5	1,1
Sète	1810	3,4	6,3	4	0,3	55	0,8	1,3	95	0,7	5,2	7,5	12,7	6,0	3,0	9,0	-3,7
Fort de France	2856	8,8	12,2	0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	8,8	12,2	20,9	5,0	5,0	10,0	-10,9
La Réunion	657	1,3	2,6	0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	1,3	2,6	3,9	4,0	1,0	5,0	1,1
Nouvelle Calédonie	531	4,9	1,1	0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	4,9	1,1	6,0	2,0	3,0	5,0	-1,0
Polynésie Française	1519	15,4	3,4	0	0,0	0	0,0	0,0	0	0,0	15,4	3,4	18,8	2,0	1,0	3,0	-15,8

Champ : A chaque type d'activité est affecté un coefficient permettant de calculer les besoins en équivalents temps plein (ETP) par catégorie ; les coefficients proviennent des constats effectués sur le passé - Sources : Direction des affaires maritimes – Réalisation Cour des comptes

UN DISPOSITIF INADAPTE AUX NOUVEAUX ENJEUX ET PRIORITES109

Au-delà de ces quelques éléments, plusieurs autres signes confirment que l'adéquation des ressources humaines à la charge de travail ou encore des moyens aux besoins des centres de sécurité n'est pas actuellement satisfaisante.

Il était déjà patent au regard des échanges de ressources organisés de façon ponctuelle et bilatérale entre chefs de centres de sécurité des navires que l'allocation des moyens entre les centres ne correspondait plus à la charge de travail qui leur incombait. En effet, les visites de suivi au titre de pavillon doivent normalement être effectuées par le centre de rattachement du navire. Les situations, très contrastées d'un centre à l'autre, relevées plus haut, concernant la pratique des délégations aux sociétés de classification, en sont une autre manifestation.

Avec l'entrée en vigueur du nouveau régime d'inspection, les risques de distorsion s'accroissent comme les réponses des chefs de centres de sécurité des navires au questionnaire en ligne de la Cour le montrent.

De son côté, la direction des affaires maritimes relevait en novembre 2011 que la diminution du nombre de navires éligibles aux inspections touchait en particulier les petits et moyens centres. De façon plus détaillée, elle précisait que les centres en maintien ou hausse d'activités étaient dans l'ordre : Marseille, Le Havre, Dunkerque, Rouen, La Rochelle ; les centres les plus touchés par la baisse étant Saint-Nazaire, Caen, Saint-Malo et Brest.

Les dernières statistiques sur l'évolution de la charge de travail des centres en matière d'inspection de l'État du port au cours des trois dernières années le confirment.

Tableau n° 21 : Évolution de la charge de travail des centres de sécurité des navires en matière d'inspection de l'État du port (2012)

Centre de sécurité des navires (CSN)	2009	2010	Nouveau régime 2011	2012 par projection à partir des 6 premiers mois
Bordeaux	200	167	85	78
Boulogne	15	17	6	6
Brest	107	90	52	48
Caen	42	29	25	24
Concarneau	23	10	1	4
Dunkerque	173	153	162	154
La Rochelle	58	78	83	72
Le Havre	179	150	174	202
Lorient	55	61	38	44
Marseille	201	223	235	280
Rouen	145	134	147	118
Saint-Malo	73	90	25	42
Saint-Nazaire	221	223	111	122
Sète	96	95	61	50

Sources : Direction des affaires maritimes.

Certains chefs de centre s'inquiètent aussi de la baisse d'activité dans les contrôles d'État du port qui risque de faire perdre leur qualification à leurs inspecteurs. En effet, afin de conserver sa qualification chaque inspecteur doit réaliser un minimum de 25 inspections par an. Le chef du centre de Caen indique qu'il collabore avec les centres du Havre et de Rouen depuis quelques mois afin d'augmenter le nombre d'inspections par agent (peu de navires à inspecter à Caen et Cherbourg).

La nécessaire transposition des dispositions du « paquet Erika III » et notamment de celles relatives au nouveau régime d'inspection de l'État du port dans la réglementation nationale aurait pu offrir l'opportunité d'une réforme en profondeur du système et surtout d'une réorganisation du réseau

des centres de sécurité des navires dans le sens d'une meilleure adaptation aux nouveaux enjeux européens. Une telle occasion n'a pas été saisie.

C - Une réforme en cours insuffisante

L'évaluation de la Cour s'est, en effet, déroulée alors que l'administration travaillait à la transposition des textes du paquet « Erika III » dans la réglementation nationale et parallèlement s'engageait dans une réforme du dispositif de contrôle rendue nécessaire par le poids des nouvelles contraintes pesant sur ses moyens.

Comment faire face au surcroît de contrôles et d'obligations réclamé par la directive 2009/16/C mettant en place le nouveau régime d'inspection du Mémorandum de Paris et par la prochaine entrée en vigueur de la convention dite MLC 2006⁴³ à moyens constants ? Tel était le défi auquel l'administration française savait qu'elle allait être confrontée depuis plusieurs années.

La courte étude d'impact afférente à la modification du décret n° 84-810 du 30 août 1984 se borne à constater que dans le domaine de la sécurité maritime, le Parlement européen et le Conseil ont adopté, sous l'impulsion de la présidence française de l'Union européenne, le troisième paquet sur la sécurité maritime publié le 28 mai 2009 et qu'en conséquence les obligations qui pèsent sur l'administration maritime française et sur les acteurs du transport maritime en sont considérablement accrues.

La Cour ne peut que relever, ici encore, la faible anticipation, voire la négligence, de l'administration française et de ses responsables qui, alors qu'ils prônaient, dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne, le renforcement des mesures de contrôle inscrites dans le « paquet Erika III », ne se préoccupaient guère de la réforme de l'organisation ou des moyens nouveaux qui devaient nécessaires.

La réforme a simplement consisté à réorganiser les contrôles de l'État du pavillon en allégeant la charge des centres de sécurité des navires essentiellement par trois mesures :

- la délégation, aux sociétés de classification habilitées, de la délivrance et du renouvellement des titres de sécurité des navires de charge de plus de 500 UMS effectuant une navigation internationale à l'exception des titres *International Safety*

⁴³ Maritime labour convention (MLC) : convention de l'organisation internationale du travail de 2006 sur le travail maritime fixant un « socle social » universel.

*Management et International Ships and Port Facilities Security*⁴⁴ ;

- la délégation progressive aux sociétés de classification habilitées de la délivrance et du renouvellement des certificats de franc-bord pour les navires de 12 à 24 mètres ;
- le renvoi à la définition par arrêté des mécanismes de ciblage et de renouvellement des visites de sécurité pour les navires de pêche et de charge de moins de 12 mètres.

Absorbée tant par ses activités régaliennes liées à sa participation au développement des réglementations internationales et à leur transposition dans le droit national que par la gestion de ses relations avec les armateurs et les autres acteurs nationaux du monde de la mer, l'administration des affaires maritimes a trop longtemps négligé le pilotage opérationnel des centres de sécurité des navires, tant en matière de suivi de leur activité et de répartition adéquate, quantitative et qualitative, des moyens que de soutien et d'impulsion à leur donner dans le management de leurs moyens humains.

Dès lors, le redéploiement des effectifs ou la réorganisation du réseau et des méthodes de travail, permettant une meilleure adéquation du dispositif d'ensemble des centres aux charges réels de travail, n'a jamais constitué une de ses priorités, faute de volontés fortes, politique ou administrative dans un environnement par ailleurs contraint par les rigidités du statut de la fonction publique, qui se sont progressivement imposées à elle avec la nouvelle politique de recrutement suivie à partir du début des années 2000.

⁴⁴ Selon des indications fournies par la direction des affaires maritimes fin 2011, la délégation envisagée qui portait sur 137 navires devait représenter, en tenant compte du surcroît de travail résultant de l'entrée en vigueur de la convention MLC 2006, un allégement global évalué à environ 350/jours agents au niveau national du fait d'une réduction du nombre de visites de 11 à 9 sur cinq ans par navire, soit l'équivalent d'un peu plus de 2 équivalents temps plein.

L'exemple britannique

L'agence maritime et de garde-côtes britanniques, responsable du contrôle de la sécurité des navires a mis en place en avril 2003, sous forme expérimentale, un dispositif intitulé « système alternatif de conformité » (*The Alternative compliance scheme*)

Dans cette procédure, les propriétaires, armateurs, concepteurs et constructeurs de navires sous pavillon britannique peuvent choisir de faire exécuter tous les contrôles exigés par la réglementation britannique, à l'exception de ceux requis par le code international de gestion de la sécurité et à l'époque la convention du travail maritime 178 sur les conditions de vie et de travail des marins, par les sociétés de classification reconnues par l'agence. Le choix de cette procédure était conditionné par des résultats de contrôles subis au titre de l'État du port jugés satisfaisants et la délivrance d'un certificat établissant que le navire avait fait l'objet d'une inspection par l'agence également jugée satisfaisante.

Après analyse des résultats obtenus durant la période expérimentale, l'agence britannique a conclu que le dispositif ne portait pas atteinte à la sécurité des navires ayant opté pour cette procédure. Le ministère de tutelle de l'agence (Ministry of Shipping) a donc décidé en 2010 de le rendre permanent.

Source : Rapport du national audit office, « The Maritime and Coastguard Agency's response to growth in the UK merchant fleet », février 2009

D - Une indispensable réorganisation du dispositif

Pour effectuer cette réorganisation et les redéploiements de moyens afin de mettre le dispositif de contrôle en adéquation avec les priorités de la politique publique, l'administration des affaires maritimes doit entreprendre une double démarche :

- fixer clairement ses objectifs en matière de contrôle du pavillon sachant que ses obligations dans le domaine de l'État du port lui sont désormais imposées par l'Union européenne ;
- améliorer rapidement l'exhaustivité, la fiabilité et les performances de son système d'information nationale (GINA) et développer et mettre en œuvre les outils de contrôle de gestion lui permettant de disposer d'une bonne connaissance de l'activité réelle des centres.

Sur le fondement de cette indispensable démarche préalable, l'administration des affaires maritimes devrait alors être en mesure de procéder aux redéploiements de ressources au sein du dispositif existant et, le cas échéant, à des regroupements de centres en répondant à deux impératifs de la politique publique de sécurité des navires :

- un impératif d'efficience et de bon emploi des moyens publics avec l'affectation d'inspecteurs de catégorie B au lieu d'inspecteurs de catégorie A chaque fois que la nature de la flotte administrée, notamment dans le domaine des plus petits navires de pêche, justifie la présence de ceux-ci plus que de ceux-là qui doivent être mobilisés uniquement pour des tâches correspondant à leur niveau de formation et d'expertise ;
- un impératif d'efficacité avec un redéploiement et une nouvelle organisation du dispositif qui doivent viser trois objectifs stratégiques :
 - assurer la permanence et l'exhaustivité des inspections de l'Etat du port conformément aux règles européennes ;
 - contribuer dans le domaine de la pêche à un effort de diminution sensible des taux d'accidents et des risques résultant tant de l'insuffisante sécurité des flotteurs que des comportements des équipages ;
 - réexaminer l'architecture du système de contrôle de la flotte de commerce nationale, notamment celle pratiquant la navigation internationale, en se rapprochant des modèles britanniques ou d'autres nations performantes dans le domaine de la sécurité maritime, qui, tout en déléguant davantage de contrôles de premier niveau aux sociétés de classification, privilégient les contrôles et inspections de second niveau, le cas échéant, inopinés, tant sur les navires de leur pavillon que sur les sociétés de classification exerçant des compétences statutaires.

C'est seulement au prix d'un tel effort de rationalisation et de modernisation que l'administration peut redonner cohérence et pertinence au dispositif national de contrôle de la sécurité des navires.

————— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS ————

Le dispositif français de contrôle de la sécurité des navires, conçu à l'origine pour les contrôles de l'État du pavillon et armé principalement par d'anciens navigants, s'est développé en dix ans, en réponse à l'urgence résultant des sinistres Erika et Prestige, sans anticipation ni ligne directrice. Il souffre aujourd'hui d'une situation relativement figée et difficile en termes de gestion des ressources humaines dans laquelle sont associés des personnels à statuts différents pourtant appelés à l'exercice de missions similaires, au sein d'un même ensemble.

L'absence de stratégie et plus encore l'incapacité de l'administration centrale à mettre en place et imposer un système de pilotage efficace, reposant sur une doctrine unique pour tous les centres et une remontée d'informations fiables à l'aide d'un système exhaustif et performant, portent atteinte à l'unité de traitement des usagers-contrôlés devant le service public. Elle entrave aussi son aptitude à gérer efficacement les redéploiements que l'évolution de la quantité et de la nature des charges de travail d'un centre à l'autre rend aujourd'hui nécessaire.

La récente réorganisation territoriale des services de l'État, en séparant des services traditionnellement placés dans la même chaîne hiérarchique et œuvrant de façon proche et complémentaire à la sécurité des navires et des équipages, porte également atteinte à l'unité et à l'efficacité du système.

Même si le caractère sommaire et imparfait du seul outil dont dispose la direction des affaires maritimes pour mesurer l'adéquation des moyens des centres à leur charge réelle de travail ne permet pas de porter un jugement complet dans ce domaine, les indications fournies par cet instrument et les données et témoignages recueillis au cours de l'enquête permettent de conclure à la mauvaise allocation des effectifs au sein du réseau : certains centres étant manifestement en sous-effectifs pour remplir correctement leurs missions, d'autres en sureffectifs. De même l'actuelle répartition des effectifs d'inspecteurs en agents de catégorie A et B n'est pas adaptée à la nature des flottes administrées par certains centres.

La réforme en cours pour alléger les contrôles de l'État du pavillon, insuffisamment pensée et étayée, comme la sommaire étude d'impact le prouve, n'est pas à la hauteur des enjeux. Un choix du type de celui mis en œuvre par l'administration britannique pour alléger ses contrôles tout en maintenant un droit d'inspection de second niveau sur les délégations consenties, aurait sans doute été plus judicieux au regard des enjeux et des priorités.

En conséquence, la Cour recommande de :

3. *définir pour les 10 ans à venir une politique de ressources humaines cohérente avec les objectifs stratégiques de la politique de sécurité des navires en :*
 - *homogénéisant les statuts et modalités de gestion des inspecteurs de la sécurité des navires et de la prévention des risques professionnels maritimes ;*
 - *supprimant la mission de contrôle de la sécurité des navires dans les délégations à la mer et au littoral/unités littorales des affaires maritimes pour ne la confier qu'aux seuls centres de sécurité des navires à renforcer en agents de catégorie B correspondant mieux à la nature de leurs missions sur une grande partie de la flotte de pêche ;*
4. *améliorer et fiabiliser les bases de données et systèmes d'information gérés par l'administration des affaires maritimes pour renforcer la qualité et l'efficacité des contrôles en :*
 - *imposant l'enregistrement des données en mode complet dans GINA dans tous les centres puis en développant de nouvelles fonctionnalités permettant le suivi régulier de l'activité de contrôle du pavillon ;*
 - *développant l'interopérabilité entre les systèmes existants (suivi des navires, des marins, des évènements de mer et des inspections de l'État du port sur les navires français).*
5. *renforcer le rôle moteur des directions interrégionales de la mer dans la nouvelle organisation administrative relative à la sécurité maritime en :*
 - *les dotant de contrats d'objectifs et de lettres de mission formulant des objectifs et des indicateurs de performance cohérents avec ceux définis au niveau national ;*
 - *veillant à ce que chacune d'entre elles soit dotée d'un projet de service définissant des stratégies de zone dans leurs missions de contrôle de la sécurité applicable tant aux centres de sécurité des navires qu'aux délégations à la mer et au littoral de leur ressort ;*

- incitant les délégations, services départementaux de proximité, à effectuer des visites sur place et à développer des actions de contact auprès des armateurs et marins à l'occasion des procédures de visa des décisions d'effectifs et de contrôle et suivi des rôles d'équipage ;

6. procéder à la réorganisation du réseau des centres et aux réallocations de moyens permettant une meilleure adéquation du dispositif aux charges réelles et priorités résultant des enjeux européens (Etat du port) et nationaux (secteur de la pêche) en :

 - dotant la direction des affaires maritimes et les directions interrégionales de la mer d'un outil permettant le recueil d'informations précises sur leur activité par nature de missions ;
 - mettant en place un système de « reporting » centralisé alimentant un système de contrôle de gestion moderne et performant.

Cour des comptes

La sécurité des navires et de leurs équipages – novembre 2012
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Conclusion générale

Partie du constat que les résultats obtenus par le système national de contrôle de la sécurité des navires, que ceux-ci battent pavillon national ou qu'ils naviguent sous pavillons étrangers et fréquentent les eaux territoriales et les ports français, ne sont pas à la hauteur des enjeux actuels, la Cour parvient, au terme de son évaluation, à la conclusion que le dispositif existant n'est plus adapté aux priorités de la sécurité maritime de la France.

Les performances insuffisantes du dispositif mettent en cause la pertinence de son organisation.

Les risques d'accidents, que courent les marins-pêcheurs français du fait, tant des conditions actuelles de transformation ou de construction des navires et de leur exploitation, que des comportements à la mer ou les risques environnementaux, qui pèsent sur nos côtes lorsque sont mal remplies nos obligations européennes d'Etat du port, ne sont pas suffisamment pris en compte par ce dispositif.

Conçu dans un contexte de crise et dans l'urgence des mesures à prendre pour satisfaire l'opinion publique et la représentation nationale, à juste titre « choquées » par les conséquences de graves sinistres maritimes sur notre environnement côtier, le réseau d'inspections et de contrôles s'est développé, depuis plus d'une décennie, sans stratégie ni ligne directrice anticipant l'avenir. Il est, dès lors aujourd'hui figé, tant dans ses implantations géographiques que dans les perspectives d'avenir offertes à ses plus jeunes agents civils.

La faiblesse, pour ne pas dire l'absence de tout pilotage des centres de sécurité des navires par l'administration centrale et ses services déconcentrés, se traduisent aussi par l'impossibilité de connaître avec précision les données et statistiques indispensables pour connaître les flottes administrées, mesurer ses véritables performances et apprécier l'adéquation de ses moyens à ses missions.

Dans un contexte de grandes tensions budgétaires c'est à une profonde réforme et réorganisation du système, à moyens constants, qu'appelle la Cour.

Elle doit s'inspirer des réalisations de pays maritimes étrangers comparables qui ont réussi à alléger et réorienter leurs dispositifs de contrôles sur leur pavillon national, sans dégrader la qualité de leur flotte notamment celle naviguant à l'international, souvent en croissance comparée à celle de la France. Elle doit, en revanche, chercher à concevoir

un dispositif littoral permettant de mieux cibler et traiter les secteurs à risques et les enjeux financiers et humains prioritaires.

C'est à la réalisation de cet objectif pour les cinq ans à venir que la Cour invite l'administration des affaires maritimes et les pouvoirs publics à s'atteler dès maintenant.

Pour permettre de lancer et conduire cette réforme dans de bonnes conditions le Cour récapitule, ci-après, les recommandations formulées dans le corps du rapport, dont la plupart sont susceptibles d'être mises en œuvre dans un délai rapproché.

Récapitulatif des recommandations

1. améliorer le pilotage stratégique de la politique de sécurité des navires sous pavillon français en :
 - mettant à jour la base de données d'immatriculation des navires (NAVPRO) pour disposer d'une source statistique unique et fiable rendant compte avec précision de la réalité des flottes de commerce et de pêche ;
 - rassemblant dans un document unique les données concernant la sécurité et les accidents dans le secteur de la pêche ;
 - fixant quelques objectifs et indicateurs à afficher dans le programme 205 de la loi de finances et dans un plan stratégique pluriannuel et des rapports d'activité de la direction des affaires maritimes permettant de définir et suivre une politique d'amélioration de la performance dans ce secteur (baisse des accidents dans le secteur de la pêche).
2. fixer dans le programme de la loi de finances traitant de la sécurité et la sûreté maritime un (ou des) objectif(s) et indicateur(s) pertinent(s) permettant de rendre compte des résultats et performances de notre système de contrôle des navires étrangers dans le cadre de nos obligations européennes au titre de l'État du port.
3. définir pour les 10 ans à venir une politique de ressources humaines cohérente avec les objectifs stratégiques de la politique de sécurité des navires en :
 - homogénéisant les statuts et modalités de gestion des inspecteurs de la sécurité des navires et de la prévention des risques professionnels maritimes ;
 - supprimant la mission de contrôle de la sécurité des navires dans les délégations à la mer et au littoral (DML)/ULAM pour ne la confier qu'aux seuls centres de sécurité des navires à renforcer en agents de catégorie B correspondant mieux à la nature de leurs missions sur une grande partie de la flotte de pêche.

4. améliorer et fiabiliser les bases de données et systèmes d'information gérés par l'administration des affaires maritimes pour renforcer la qualité et l'efficacité des contrôles en :
 - imposant l'enregistrement des données en mode complet dans GINA dans tous les centres puis en développant de nouvelles fonctionnalités permettant le suivi régulier de l'activité de contrôle du pavillon ;
 - développant l'interopérabilité entre les systèmes existants (suivi des navires, des marins, des évènements de mer et des inspections de l'État du port sur les navires français) ;
5. renforcer le rôle moteur des directions interrégionales de la mer dans la nouvelle organisation administrative relative à la sécurité maritime en :
 - les dotant de contrats d'objectifs et de lettres de mission formulant des objectifs et des indicateurs de performance cohérents avec ceux définis au niveau national ;
 - veillant à ce que chacune d'entre elles soit dotée d'un projet de service définissant des stratégies de zone dans leurs missions de contrôle de la sécurité applicable tant aux centres de sécurité qu'aux délégations à la mer et au littoral de leur ressort ;
 - incitant les délégations, services départementaux de proximité, à effectuer des visites sur place et à développer des actions de contact auprès des armateurs et marins à l'occasion des procédures de visa des décisions d'effectifs et de contrôle et suivi des rôles d'équipage.
6. procéder à la réorganisation du réseau des centres et aux réallocations de moyens permettant une meilleure adéquation du dispositif aux charges réelles et priorités résultant des enjeux européens (État du port) et nationaux (secteur de la pêche) en :
 - dotant la direction des affaires maritimes et les directions interrégionales de la mer d'un outil permettant le recueil d'informations précises sur leur activité par nature de missions ;
 - mettant en place un système de « reporting » centralisé alimentant un système de contrôle de gestion moderne et performant.

Annexes

Annexe 1 : Méthodologie

Annexe 2 : Comparaisons internationales

Annexe 3 : Listes des personnes rencontrées

Cour des comptes

La sécurité des navires et de leurs équipages – novembre 2012
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

Annexe n° 1 : méthodologie

Cette annexe présente les principales méthodes utilisées pour recueillir et analyser les informations pour cette évaluation.

Le domaine de l'évaluation recourait la sécurité du navire et la protection de l'environnement. Les autres aspects de la sécurité maritime et notamment la sécurité de la navigation et la sûreté n'ont été examinés que dans la mesure où existaient des liens entre eux et la sécurité du navire. En outre le champ de l'enquête s'est limité à la sécurité des navires de la flotte de commerce et de la flotte de pêche. Les problématiques de sécurité de la flotte de plaisance, ne rentre pas dans le champ de l'étude.

I - Présentation d'ensemble des méthodes utilisées

L'enquête proprement dite a été ouverte et conduite à l'égard de l'administration selon les procédures utilisées traditionnellement dans les examens de la gestion d'entités ou de services publics par la Cour des comptes. Elle a été notifiée à la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), à l'inspection générale des affaires maritimes, au bureau enquêtes accidents mer (BEA mer) et au secrétaire général de la mer. Le travail d'enquête proprement dit a été précédé de :

- la constitution d'un groupe référent consulté sur les problématiques envisagées puis sur les principales conclusions et recommandations d'un avant-projet de rapport ;
- la rédaction d'une note de problématique et de méthode validée par la Cour, après consultation du groupe susmentionné.

L'enquête a eu recours à des instruments classiques d'investigation (questionnaires et entretiens) mais aussi à des outils utilisés dans une démarche évaluative pour recueillir l'opinion de parties prenantes (répétition d'entretiens structurés ou semis structurés, questionnaires informatiques en ligne, réunions de groupes témoins) comprenant :

- des questionnaires principalement à l'administration centrale des affaires maritimes pour recueillir des informations générales puis plus précises sur les différents aspects de la sécurité des navires et des systèmes de contrôle ;

- des entretiens avec divers responsables administratifs au sein de la direction des affaires maritimes, l'inspection des affaires maritimes, le bureau enquêtes accidents/mer (BEAmer), la sous-direction des ports ; ces entretiens ont été précédés ou suivis de questionnaires à ces administrations ;
- des entretiens semi-structurés avec les quatre directeurs interrégionaux de la mer, cinq chefs de centre de la sécurité des navires, une cinquantaine d'inspecteurs de la sécurité des navires ; ces entretiens ont été précédés de demandes de d'information et de données afin de préparer les visites effectuées auprès de ces administrations en province ;
- des ouvrages, articles et document divers portant sur la sécurité des navires ;
- une analyse des sources et systèmes d'information (statistiques, bases de données, données règlementaires et documentaires) détenus par les parties prenantes intervenant dans le suivi de la sécurité des navires ;
- trois questionnaires électroniques en ligne, sur des sites dédiés destinées à recueillir, par la voie de sondages, les avis de trois groupes d'acteurs : les 16 chefs des centres de la sécurité des navires, l'ensemble des inspecteurs de la sécurité des navires des cinq centres de sécurité des navires formant l'échantillon, une population de 200 commandants de navires adhérents de l'association française des capitaines de navire (AFCAN) ;
- une trentaine d'entretiens individuels avec diverses parties prenantes publiques et privées du secteur maritime : constructeurs, armateurs, sociétés de classification, assureurs, organisations professionnelles ;
- des déplacements pour rencontrer les parties prenantes publiques internationales : commission européenne, représentation de la France auprès de l'Union européenne (Bruxelles), agence européenne de sécurité maritime (Lisbonne), organisation maritime internationale et représentation de la France auprès de l'organisation maritime internationale (Londres).

Type de partie prenante	Acteur	Rôle
Autorités publiques	Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL)	Transpose la réglementation internationale et détermine la réglementation au niveau national Participe à la représentation de la France dans les organisations internationales compétentes en la matière.
	Direction des affaires maritimes	Assure au sein du ministère les responsabilités susmentionnées concernant contrôle de la sécurité des navires, dirige le dispositif d'ensemble déconcentré (Direction interrégionale de la mer, DIRM, et Centres de sécurité des navires, CSN) ou le pilote (Délégation à la mer et au littoral, DML)
	Organisation maritime internationale (OMI)	Joue un rôle réglementaire et normatif au travers de conventions internationales et autres instruments tels codes, résolutions et recommandations
	Commission européenne	Exerce la compétence en matière maritime détenue par l'Union européenne depuis le traité de Maastricht

Type de partie prenante	Acteur	Rôle
Opérateurs	Secrétariat du Mémorandum de Paris	Gère le dispositif mis en place en 1982 associant les États de l'Union européenne concernés par la sécurité maritime, le Canada et la Russie.
	Agence européenne de sécurité maritime	Assiste la Commission et les États en matière de sécurité maritime. Veille à l'application de la réglementation, gère et pilote le dispositif de contrôle d'États du port avec notamment le système d'information Thetis
	Centres de sécurité des navires	Contrôlent et inspectent les navires
	Unités littorales des affaires maritimes	Ont vocation à contrôler la sécurité des petits navires de leur ressort par convention avec les Directions interrégionales de la mer/Centres de sécurité des navires compétents
	Sociétés de classification	Sociétés privées assurant la classification des navires et dans certains cas, leur certification par délégation des Etats
	Inspection générale des affaires maritimes	Effectue les audits des services déconcentrés et des centres de sécurité des navires
	Bureau enquête accidents/mer	Réalise les enquêtes techniques sur les évènements en mer et en assure le retour d'expérience
	Autorités portuaires	Sont responsables de la gestion du suivi et de la police des activités des ports

Publics cibles	Armateurs	Fournissent les moyens matériels et humains pour la navigation et en déterminent les conditions d'exploitation
	Chantiers navals	Conçoivent et construisent les navires
Bénéficiaires finaux	Navigants	Assurent la conduite des navires et sont directement concernés par les conditions de sécurité
	Affréteurs	Louent le navire à un armateur pour transporter une cargaison ou des passagers
	Chargeurs	Propriétaires de la marchandise
	Assureurs	Assurent le navire et sa cargaison
Tiers gagnants	Gens de mer	
	Zones littorales (résidents, usagers, etc.)	
	Économie nationale (entreprises, salariés, contribuables, etc.)	
	Associations de défense de l'environnement et de la biodiversité	
Tiers perdants	Armateurs de navires bannis ou détenus	
	États dont le pavillon est déclassé	

Source : Cour des comptes

II - Présentation détaillée de certaines méthodes utilisées

A - La note de problématique

Plus qu'à justifier l'intérêt et de le champ de l'enquête déjà programmé et défini dans son principe et son périmètre large (le contrôle de la sécurité des navires), elle a servi à rechercher et préciser au sein de ce domaine, à partir de premiers entretiens, lectures et hypothèses, les principaux enjeux et les questions auxquelles celle-ci se proposerait de répondre. Elle a décrit parallèlement les critères d'analyse et les outils d'investigation et d'évaluation à mettre en œuvre pour apporter les réponses. Elle a aussi déterminé le plan de travail et les étapes de la démarche jusqu'à la rédaction du rapport.

Les investigations préliminaires ont en effet permis d'identifier trois grandes problématiques s'agissant de :

- la stratégie et des orientations de la politique de sécurité des navires conduite par l'administration française ;
- la gestion des compétences qu'elle détient et des moyens qu'elle met en œuvre au profit de cette politique ;
- enfin, celle fondamentale des relations entre acteurs publics et privés concourant à la politique, notamment grâce à la circulation et au partage de l'information en faveur de la qualité et de l'efficacité des contrôles et donc de l'amélioration de la sécurité dans son ensemble.

B - Le groupe de référence

Pour la démarche qualité, à laquelle l'équipe a souhaité s'astreindre, en application des bonnes pratiques généralement recommandées dans ce domaine et la plupart du temps en usage dans des institutions homologues étrangères, la note de problématique et de méthodes a été soumise par les rapporteurs à un groupe de référence dont les réactions et suggestions ont été entendues au cours d'une séance de travail avant le délibéré de la chambre et qui ont contribué à l'éclairer.

Le groupe était composé de 4 personnes choisies en fonction de leur compétence professionnelle et/ou de leur notoriété et de leur intérêt pour le sujet :

- M. Edouard Berlet, ancien vice-président - relations institutionnelles - d'une compagnie maritime, consultant ;
- M. Jean-Pierre Beurier, professeur émérite à l'université de Nantes ;
- M. Gérard Le Houx, ingénieur général des ponts, eaux et forêts, membre permanent du conseil général de l'environnement et du développement durable (CEGDD), section : risques, sécurité, sûreté ;
- M. Frédéric Moncany de Saint Aignan, président de la fédération française des syndicats de pilotes maritimes.

Ce groupe a été à nouveau réuni à la fin du travail d'évaluation de l'équipe pour donner son opinion et ses observations sur les conclusions et recommandations envisagées dans un avant-projet projet de rapport. Celui-ci, le cas échéant amendé ou complété pour tenir compte des réactions du groupe référent, a été ensuite soumis à la collégialité de la chambre conformément aux procédures de droit commun des examens de gestion en vigueur à la Cour.

C - Travaux similaires d'une Institution supérieure de contrôle des comptes publics homologue

Une attention particulière a été portée aux travaux menés par l'institution britannique homologue de la Cour des comptes, le *National Audit Office*, et notamment à la méthodologie employée pour la réalisation de deux études (dite de « *Value for money* ») portant sur le même domaine et abordant les mêmes problématiques liées à l'évaluation de l'efficience, de l'efficacité et de la performance d'un dispositif public : « *Ship Survey and Inspections – 2001* » et « *The Maritime and Coastguard Agency's Response to growth in the UK Merchant Fleet – 2009* ». À deux reprises, des entretiens et des échanges ont eu lieu avec les équipes d'auditeurs britanniques ayant conduit ces enquêtes.

Les réflexions et travaux méthodologiques menés en interne à la Cour des comptes ont permis d'exploiter les acquis dans ce domaine. Les documents fournis à l'appui des séminaires sur l'évaluation ont fourni des éléments techniques précieux.

D - Les entretiens semi-structurés avec les responsables de la sécurité des navires

Des entretiens semi-structurés ont été menés avec les divers responsables de l'administration centrale, les responsables des administrations interrégionales, les chefs et inspecteurs des centres de sécurité des navires visités mais aussi des acteurs locaux, tels les capitaines de port et les responsables des stations de pilotage maritime. Les entretiens semi-structurés sont une forme d'entretien guidé dans lequel seul un canevas général de thèmes est préparé à l'avance et où des questions plus précises sont soulevées ou naissent au cours de l'entretien. Les personnes qui conduisent l'entretien utilisent les thèmes et rubriques de la liste établie préalablement comme un guide flexible plutôt qu'un questionnaire formel. Des guides d'entretiens ont été préparés pour chaque catégorie d'acteurs susmentionnés.



E - Groupes témoins

Deux groupes témoins ont été constitués pour faire débattre deux catégories d'acteurs sur le thème de la sécurité des navires et des contrôles de l'administration et des sociétés de classification : les représentants des armateurs et des patrons de pêche.

Le premier groupe, formé avec l'aide de l'organisation professionnelle Armateurs de France, était composé des directeurs techniques des plus importants armements français acteurs jouant un rôle central dans la mise en œuvre des mesures de sécurité au sein de leurs compagnies

Le second groupe, constitué en partenariat avec le comité national des pêches, comprenait des représentants régionaux de cette organisation, et a notamment débattu des difficultés particulières rencontrées par cette profession et du taux d'accidentologie auquel elle est confrontée.

F - Questionnaires en ligne

L'opinion des contrôleurs (chefs de centre de sécurité des navires et inspecteurs), d'une part, des navigants (commandants de navires),

d'autre part, sur la nature et la qualité des contrôles et d'une façon générale leur appréciation sur la performance du dispositif public ont été recueillies au moyen de questionnaires électroniques en ligne. Grâce à cette technique, une population plus large que celle rencontrée lors des cinq visites de terrain a pu être atteinte. Les réponses, enregistrées sur des espaces dédiés d'un site web spécifique à chaque catégorie d'acteurs questionnés, ont fourni la matière d'analyses quantitatives et qualitatives puis des synthèses insérées dans le rapport.

Les taux de réponse des chefs de centre et des inspecteurs se sont élevés à 100 % ce qui était l'objectif au regard de leurs statuts d'agents publics.

La population des capitaines de navires a été contactée par l'intermédiaire de leurs associations professionnelles (AFCAN et ACOMM). Dans le cas de l'Association française des capitaines de navires, le taux de réponse de 10 % pour une population de 200 personnes questionnées peut être considéré comme significatif ; dans le cas de l'Association des capitaines et officiers de la marine marchande, le nombre de réponses est demeuré très insuffisant et n'a pas permis d'exploitation pour le rapport.

G - Déplacements et visites

En préalable à l'élaboration de la note de problématique, deux jours de visite de découverte et de prise de connaissance du fonctionnement d'un centre incluant la participation à une inspection « État du port » sur un porte-conteneur russe et la présentation des grandes lignes d'un contrôle « État du pavillon » sur un navire ferry transmanche ont eu lieu au centre de sécurité des navires du Havre. La visite a comporté des entretiens avec le chef de centre et le directeur adjoint de la direction interrégionale des affaires maritimes locale portant sur les missions et l'activité du centre.

Pour mener à bien le travail de terrain, un échantillon de 5 ports français a été sélectionné après consultation de la direction des affaires maritimes (Outre Le Havre, il s'est agi des visites de Marseille, Bordeaux, Boulogne, Saint-Nazaire et Lorient)

Les critères de choix étaient fondés sur une répartition des visites entre des centres de sécurité des navires de taille différente, des activités portuaires et des natures de contrôles variées (flotte commerciale et de pêche). La couverture équilibrée du littoral métropolitain et la possibilité d'associer dans un même déplacement des entretiens à la Direction interrégionale de la mer locale et la visite d'un centre ont également pesé

dans les choix. Les visites se sont échelonnées entre le début du mois de mai et la fin du mois de juin 2011. Leur durée était de 2 à 3 jours.

S'apparentant à des études de cas, ces visites ont permis de recueillir des données quantitatives et qualitatives sur l'organisation locale du dispositif de contrôle (données sur l'activité, organisation du travail, gestion des missions), de rencontrer des acteurs locaux du domaine maritime (ports, pilotes maritimes, représentants des acteurs de la pêche, etc.), et d'avoir des entretiens avec les acteurs publics du contrôle de la sécurité des navires : centre de sécurité des navires, direction interrégionale de la mer, unités littorales des affaires maritimes, direction départementale des territoires et de la mer. Ces visites ont été accompagnées d'une demande préalable d'envoi et de mise à disposition de certains documents concernant l'organisation et l'activité des centres de sécurité des navires.

L'équipe de rapporteurs a pu accompagner des inspecteurs dans leurs visites d'inspection sur différents types de navires (commerce, pêche et passagers) afin d'évaluer les enjeux et les difficultés des différents types de contrôle.

H - Comparaisons internationales

Une étude comparative sur le contrôle de la sécurité des navires a été menée dans 9 pays : Grande-Bretagne, Pays-Bas, Norvège, Espagne, Italie, Grèce, États-Unis, Canada et Japon. Cette étude a été conçue avec l'aide de la Direction des affaires maritimes et de l'Inspection générale des affaires maritimes, commandée à la direction générale du Trésor et effectuée par son réseau des services économiques à l'étranger.

I - Analyse statistique

Les bases de données statistiques disponibles ont été exploitées afin d'étayer les différents constats. Ces bases sont gérées par l'administration française, par des institutions internationales mais aussi par des opérateurs privés pour le compte ou non des États du pavillon.

J - Analyse des systèmes d'information

Les différents systèmes d'information ont été examinés. Plusieurs contrôles et tests ont été menés à partir des données entrées en amont et exploitées en aval afin d'apprécier l'exhaustivité, la qualité des données et les interventions des agents sur ces données.

Annexe n° 2 : comparaisons internationales

Quelques exemples de dispositifs de contrôle de la sécurité des navires existant dans des pays de l'OCDE : organisation du système et statut des agents de contrôle (source : Étude comparative internationale sur le contrôle de la sécurité des navires dans dix États occidentaux, réalisée par le réseau d'expertise et de veille internationale de la direction générale du Trésor, la DGT, pour l'évaluation de la Cour).

Pour faciliter l'analyse des données internationales ainsi recueillies, sont rappelés ici quelques ordres de grandeur concernant la taille de la flotte française : une flotte de pêche métropolitaine d'environ 5 000 navires (hors conchyliculture et petite pêche)⁴⁵ et un ensemble de 5 400 navires de commerce (passagers et charge) sous pavillon français comprenant 209 navires de plus de 100 UMS de jauge brute dont 94 inscrits au RIF⁴⁶. En outre, on estime à un peu de 6 000 le nombre d'escales de navires de commerce sous pavillon étranger dans les ports français métropolitains.

I - Allemagne

L'Allemagne présente un registre d'immatriculation de 571 navires de commerce en 2010 et d'environ 1 700 navires de pêche. 3 034 navires étrangers ont fait escale dans des ports du pays en 2010.

L'État fédéral est responsable de la sécurité des navires et dispose d'un service dédié (SEE-BG) dont le siège est à Hambourg. Il dispose d'équipes également basées à Duisburg (port fluvial) et Rostock pour mener les actions de contrôle. Cette structure est placée sous la tutelle conjointe des ministères fédéraux des transports et du travail et des affaires sociales. Ses salariés sont des civils régis par le droit public. Des missions de contrôle et d'inspection peuvent être déléguées aux sociétés de classification habilitées.

⁴⁵ Source INSEE

⁴⁶ Source direction générale de infrastructures, du transport et de la mer /direction des affaires maritimes / mission de la flotte de commerce « Flotte de commerce sous pavillon français », juillet 2011

Les Länder sont responsables de la sûreté dans les ports et exercent cette mission avec une police spécialisée dépendant des ministères de l'Intérieur (Wasserschutz Polizei)

II - Canada

Un registre de 2 629 navires de commerce et 22 362 navires de pêche en 2010

La loi de 2001 sur la marine marchande du Canada est le texte de référence qui a incorporé notamment toutes les conventions internationales ratifiées par le pays.

Le système repose sur un service central « Transports Canada » (TC) qui détermine les principaux éléments de la politique générale et cinq administrations régionales autonomes fixant leurs priorités dans le cadre de la politique générale. Dans certaines régions, les bureaux regroupant les inspecteurs peuvent être spécialisés sur certaines missions.

Tous les inspecteurs de la sécurité maritime, au nombre de 400, sont des civils et se répartissent en trois profils professionnels : capitaines, ingénieurs et architecte navals.

TC met en œuvre un large système de délégation à 5 sociétés de classification reconnues.

III - Espagne

Un registre de 488 navires de commerce (supérieur à 100 UMS) en 2010. 6 477 escales de navires étrangers en 2009.

La direction générale de la marine marchande et sa sous-direction de la sécurité maritime au sein du ministère des transports exerce la compétence au niveau central. Les tâches de contrôle et d'inspection sont déléguées aux capitaineries maritimes. On compte 30 capitaineries couvrant l'ensemble du littoral espagnol.

Les inspecteurs se répartissent dans 4 spécialités : inspecteurs navals, maritimes nautiques, machines et radioélectriques.

La délégation aux sociétés de classification est pratiquée pour tous les navires naviguant à l'étranger et ne touchant pas les ports espagnols.

IV - Grèce

Un registre de 2 096 navires de commerce (supérieur à 100 tonneaux de jauge brute) en 2010 et de plus de 6 000 navires de pêche. 4 373 escales de navires étrangers en 2010.

Les navires sont examinés et visités par des officiers du corps des garde-côtes à statut militaire placés sous l'autorité de la direction de la sécurité des navires et des ports du ministère de la protection du citoyen. Ce corps, dont les agents sont présents dans tous les ports, est en charge de la sécurité des navires avec l'inspection des navires commerciaux et des compagnies, mais aussi de l'assistance aux transports maritimes, de la supervision de l'organisation et des activités opérationnelles des ports.

Il est habilité pour l'ensemble des actions de prévention, de contrôle et de sanction. Onze sociétés de classification sont autorisées à délivrer les certificats de franc-bord.

V - Italie

L'Italie présente un registre de 1 490 navires de commerce (tenu par « Registro Italiano Navale » - (Rina) et de 13 585 navires de pêche en 2009.

La définition, la mise en œuvre et la coordination des mesures de sécurité relèvent du commandement général du corps des capitaineries de port. Ce corps, à statut militaire, détient des compétences générales en matière de sécurité de la navigation exercées par des garde-côtes (14 directions maritimes et 53 capitaineries de port).

Il existe une large délégation aux sociétés de classification.

VI - Pays-Bas

1 317 navires de commerce et 404 navires de pêche sont inscrits au 1er registre.

La loi sur le transport maritime (Schepenwet) consiste essentiellement en la transposition des conventions internationales et des codes, résolutions et circulaires de l'OMI l'accompagnant et des réglementations de l'Union européenne. Le gouvernement néerlandais s'est attaché ces dernières années à simplifier l'arsenal réglementaire national pour l'aligner de plus en plus sur les règles internationales et

europeennes. C'est ainsi qu'en 2005 un décret sur les navires a supprimé l'essentiel des règles nationales qui se surajoutaient aux exigences européennes et internationales.

La sécurité des navires est contrôlée par l'IVW, service administratif indépendant sous la tutelle du ministère des transports. Il dispose de 27 inspecteurs pour les contrôles « État du pavillon » et « État du port ». Ils ont réalisé 1735 inspections « État du port », 200 contrôles « État du pavillon » et 385 inspections pour le transport de matières dangereuses en 2010. Les contrôles seront de plus en plus planifiés en fonction d'une analyse de risque, tenant compte notamment des résultats des contrôles de l'État du port réalisés à l'étranger et de thématiques annuelles. Les thèmes pour 2010 étaient : les conditions de travail, l'inspecteur de la sécurité maritime, la surcharge des dragues et les déchets des navires.

La totalité des inspections statutaires au titre des conventions OMI et l'émission des certificats correspondants sont déléguées à 7 sociétés de classification agréées au niveau européen. L'IVW procède à une supervision de ces sociétés en faisant des contrôles aléatoires et court préavis (entre une journée et une semaine) des navires (une à quatre fois par an) et des sociétés de classification (une ou deux fois par an). Elle conserve la délivrance des certificats d'inscription au registre national et des brevets aux équipages et marins.

VII - Royaume Uni

La Cour renvoie au rapport du National Audit Office (NAO) du 11 février 2009 intitulé « The Maritime and Coastguard Agency's response to growth in the UK merchant fleet » (rapport disponible sur le site du NAO.)

http://www.nao.org.uk/publications/0809/maritime_and_coastguard_agency.aspx

VIII - Norvège

Un premier registre national comprend 907 navires et un second registre international 537 navires en 2009 et 6 311 navires de pêche en 2010. 15 151 escales de navires étrangers ont été enregistrées en 2010.

L'organisation du système est fondée sur la loi sur la sécurité des navires du 16 février 2007 complétée par un décret du 15 juin 2007. La

direction des affaires maritimes emploie 308 personnes (ingénieurs, marins, juristes) dont 202 au siège et 103 réparties dans 16 stations côtières. Elle a établi un plan stratégique (2008-2011) dans lequel elle affiche 5 objectifs (un personnel qualifié disposant de bonnes conditions de travail ; des navires sûrs et sécurisés ; un environnement propre ; de la qualité à tous les niveaux ; un environnement de travail attractif)

Des accords de délégation de contrôle sont conclus avec 5 sociétés de classification reconnues. Les délégations les plus larges sont accordées pour les navires inscrits au registre norvégien international.

Plan stratégique 2008-2011, direction des affaires maritimes de la Norvège

Dans son plan stratégique 2008-2011, la direction des affaires maritimes de la Norvège affiche les objectifs suivants :

Objectif 1 : Avoir un personnel qualifié ayant une bonne qualité de vie et de bonnes conditions de travail.

- suivi et contrôle des conditions de travail et de vie en mer ;
- suivi et révision de la formation maritime ;
- gestion du système de remboursement pour les marins ;
- délivrance et renouvellement des certificats personnels en temps voulu.

Objectif 2 : Des navires sûrs et sécurisés

- contrôle de la documentation dans le cadre de nouvelles constructions, de réparations et de pavoisement ;
- réalisation des inspections, contrôles des ports, et contrôles périodiques ;
- réalisation des audits d'armateurs, de navires, des sociétés de classification et des organes de contrôle technique ;
- délivrance et renouvellement des certificats de navigation en temps voulu.

Objectif 3 : Environnement propre

- inspection des navires norvégiens ;
- inspections des navires étrangers dans les ports norvégiens ;

- gestion de différentes mesures de lutte contre la pollution
- Favoriser une réduction des émissions par les navires norvégiens ;
- témoigner d'une responsabilité environnementale et sociale dans le cadre des achats de biens et services.

Objectif 4 : Qualité à tous les niveaux

- développement d'une réglementation basée sur l'expérience et l'analyse ;
- être un acteur visible dans le travail de réglementation international ;
- transposer la réglementation internationale ratifiée
- transmettre les connaissances tirées des rapports et analyses sur les accidents ;
- bonne communication et information ;
- dispositif d'intervention d'urgence en continu pour les opérations de sauvetage en mer ;
- suivi, amélioration et renforcement de l'efficacité permanent.

Objectif 5 : Environnement de travail attractif

- recrutement et développement systématique des compétences du salarié ;
- travailler à la mise en place d'une politique personnelle et de salaire adaptée et en cohérence avec le marché ;
- solutions attractives et flexibles adaptées aux étapes de vie de chaque employé.

(Source : Direction générale du Trésor - ETUDES - Réseaux d'expertise et de veille internationales, Service économique d'Oslo, mars 2011 : enquête de comparaison internationale réalisée pour la Cour des comptes).

Annexe n° 3 : Liste des personnes rencontrées

Nom	Fonction	Organisme
-----	----------	-----------

Acteurs privés du secteur maritime

Bernard ANNE	Directeur général	Bureau Veritas
Édouard BERLET	Associé-fondateur	EB Conseils
Jean-Marie BERTHET	Secrétaire général	Conseil supérieur de la Marine Marchande
Jean-Pierre BEURIER	Professeur d'université	Nantes
Philippe BOISSON	Directeur de la communication, conseiller juridique, direction marine	Bureau Veritas
Pierre-Georges DACHICOURT	Président	Comité National des Pêches Maritimes et des Élevages Marins
Françoise DOULIAZEL	Directrice adjointe	Institut maritime de prévention
Patrick DE LA MORINERIE	Directeur général adjoint	Axa Corporate Solutions
Alain DELCROIX	Head of Marine and Transport Risk Consulting	Axa Corporate Solutions
Emmanuel DESCLEVES	Conseiller défense du président de DCNS	DCNS
Boris FEDOROVSKI	Conseiller technique et économique	Groupeement des Industries de Construction et Activités Navales

Marc GHIGLIA	Délégué général	Union des Armateurs à la Pêche de France
André GODEC	Représentant syndical	SMPAM - CGT
Alain JEGU	Secrétaire général	Association française des capitaines de navires
José JOUNEAU	Président	Comité régional des pêches des pays de la Loire
Fernand LANCON	Secrétaire général	Association des capitaines et officiers de la marine marchande
Remy LEMAITRE	Représentant syndical	SMPAM - CGT
Georges MEYNET	Ancien adjoint au directeur du transport maritime, des ports et du littoral	Retraité
Frédéric MONCANY DE SAINT-AIGNAN	Président	Fédération française des pilotes maritimes
Michel QUIMBERT	Président	Conseil supérieur de la marine marchande
Eudes RIBLIER	Président	Institut français de la mer
Yves RICHARD	Secrétaire général	Fédération française des pilotes maritimes
Patrick RONDEAU	Responsable Affaires technique et sûreté	Armateurs de France
Patrick SOISSON	Président	Union des armateurs à la pêche de france
François THOMAS	Responsable qualité et sûreté DPA	Louis Dreyfus Armateurs

William TILLET	Premier Prud'homme des pêcheurs de Martigues	Pêcheurs de Martigues
Georges TOURRET	Président	Institut maritime de prévention
Francis VALLAT	Président	Cluster Maritime Français

Acteurs publics du secteur maritime

Ministère de l'environnement, du développement durable, des transports et du logement		
Au niveau central		
Philippe PAOLANTONI	Directeur	Direction des affaires maritimes
Jean-Paul GUENOLE	Sous-directeur	Sous-direction de la sécurité maritime (SDSM)
Jean-Luc LE LIBOUX	Sous-directeur	SDSM
Daniel DEJARDIN	Adjoint au Sous-directeur	SDSM
Pierre MITTON	Chargé de mission qualité	SDSM
Marc LEGER	chef du bureau SM2	SDSM
François-Xavier RUBIN de SERVENS	Chef du bureau SM3	SDSM

François BEAUGRAND	Adjoint du chef de bureau SM3	SDSM
Philippe JANVIER	Adjoint du chef de bureau SM3	SDSM
Alain ULYSSE	Chargé du pôle international de gestion de la sécurité (ISM) et organismes habilités	DAM/SDSM/SM2
Philippe de LAMBERT DES GRANGES	Chef du bureau AM1	SDSM
Édouard PERRIER	Chef du bureau AM1	SDSM
Loïc ABALLEA	Responsable de la mission de la flotte de commerce	Mission de la flotte de commerce de la direction des affaires maritimes (DAM)
Kathryn MOOSBRUGGER	Adjointe au sous-directeur	Sous-direction des ports et du transport fluvial
Bruno BARADUC	Inspecteur général	Inspection générale des affaires maritimes
Jean-Pierre MANNIC	Chef du bureau enquêtes accidents / mer (BEAmer)	Bureau d'enquêtes accidents/mer
Pascal SAVOURET	Sous-directeur des ressources halieutiques	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture

Au niveau territorial		
Directions interrégionales de la mer (DIRM)		
Pierre-Yves ANDRIEU	Directeur interrégional de la mer	DIRM Méditerranée
Jean-Marie COUPU	Directeur interrégional de la mer	DIRM Sud-Atlantique
Xavier LA PRAIRIE	Directeur adjoint à la sécurité maritime	DIRM Nord Atlantique-Manche Ouest
Jean-Luc LE LIBOUX	Directeur adjoint à la sécurité maritime	DIRM Manche Est-Mer du Nord
Alain ORTOLE	chef du service emploi formation de la DIRM	DIRM Méditerranée
Centres de sécurité des navires (CSN)		
Mathieu FANONNEL	Chef du CSN du Havre	
Philippe VINOT	Chef du CSN de Marseille	
Luc NOSLIER	Chef du CSN de Bordeaux	
Pascal JEHANNO	chef du CSN de Boulogne	

Alan SYMONEAUX	chef du CSN de St-Nazaire	
Emmanuel JAFFRE	chef du CSN de Lorient	
Délégations à la mer et au littoral		
Guillaume SELLIER	Délégué à la mer et au littoral	Direction départementale des territoires et de la mer du Var
Sébastien ROYER	Adjoint au délégué à la mer et au littoral	Direction départementale des territoires et de la mer de Loire Atlantique
Paul LURTON	Délégué à la mer et au littoral	Direction départemental des territoires et de la mer du Pas-de-Calais
Centre de formation et de documentation des affaires maritimes		
Jean-Michel CHEVALIER	Responsable du centre	
MM PERSON, LEMAIRE et MOLNAR	Formateurs	

<u>Autres acteurs publics du secteur maritime ou des transports</u>		
Jean-François TALLEC	Secrétaire général de la mer	Secrétariat général de la Mer
Jean-Loup VELUT	Commissaire général de la marine, adjoint au préfet maritime.	Prefecture maritime de la Méditerranée
Michel BABKINE	Administrateur en chef des Affaires Maritimes Chef de l'organisme d'étude et de coordination pour la recherche et le sauvetage (SECMAR)	Secrétariat général de la Mer
Eric BERDER	Conseiller maritime	Représentation permanente de la France auprès de l'OMI
Damien CAZÉ	Directeur général délégué (ancien Directeur des affaires maritimes)	Universciences
Pierre-François FORISSIER	Chef d'État-major de la Marine	Marine nationale
Gérard LE HOUX	Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts	Conseil général de l'environnement et du développement durable

Capitaineries des ports		
Henri FOLLIN	Commandant du port de Bordeaux	Capitainerie du port de Bordeaux
Amaury de MAUPEOU	Commandant du port de Marseille	Capitainerie du port de Marseille
Yves JAOUEN	commandant du port de Nantes- St Nazaire	Capitainerie du port Nantes- St-Nazaire

Stations de pilotage		
Christophe REUX	Président du syndicat des pilotes maritimes	Station de Bordeaux
Patrick PAYAN	Président du syndicat des pilotes maritimes	Station de Marseille
Benoît GASCHINIARD	Président du syndicat des pilotes maritimes	Station de Nantes

Chantiers navals		
M. PELPEL	Chargé d'affaires	Chantier STX à Nantes
M. GOBERT	Directeur	SOCARENAM à Boulogne

Acteurs internationaux

Organisation maritime internationale (OMI)		
Secrétariat général		
Brice MARTIN-CASTEX	Administrateur de l'Organisation maritime internationale	Division de la sécurité maritime
Lawrence D. BARCHUE	Directeur en chef adjoint	Bureau Audit des États membres et de la surveillance interne de l'OMI
Commission européenne		
Jean-Louis COLSON	Chef du Bureau C1 de la direction du transport maritime (sécurité maritime et gens de mer)	Commission européenne-Direction générale de la mobilité et des transports
Agence européenne de la sécurité maritime		
Mario MIFSUD	Chef de l'unité B1 Evaluation de la sécurité et inspections	Département mise en œuvre de la législation maritime-sécurité du navire
Stéphane FLOCH	Chef de projet "enquête accidents" au sein de l'unité B2 sécurité du navire	Département mise en œuvre de la législation maritime-sécurité du navire
Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne		
Francesco GAETA	Conseiller transport	Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

National Audit Office (Royaume-Uni)	
Geraldine BARKER	Directrice, responsable du secteur transport pour les audits de performance
Paul WRIGHT-ANDERSON	Audit Manager: enquête de 2000 sur le contrôle de la sécurité des navires, "Ship Surveys and Inspections"
David HOWES	Audit Manager: enquête de 2009 sur la réponse de l'agence maritime et des gardes côtes à la croissance de la flotte de commerce britannique, "The Maritime and Coast Guard Agency's response to growth in the UK merchant fleet

Liste des sigles

AAM : administrateurs des affaires maritimes

AESM : Agence européenne pour la sécurité maritime

BEAmer : bureau enquêtes accidents / mer

code international de gestion de la sécurité (dit code ISM)

code international de la sûreté (dit code ISPS)

CSN : centres de sécurité des navires

DML : délégations à la mer et au littoral

DAM : direction des affaires maritimes

DGITM : direction générale des infrastructures, du transport et de la mer

DDTM : directions départementales des territoires et de la mer

DIRM : directions interrégionales de la mer

DPMA : direction des pêches maritimes et de l'aquaculture

IAM : inspecteurs des affaires maritimes

ISM : « International Safety Management »

ISNPRPM : inspecteurs de la sécurité des navires et de la prévention des risques professionnels maritimes

ISN : inspecteurs de la sécurité des navires

MLC : « Maritime Labour Convention »

MFC : mission de la flotte de commerce

MOU « Memorandum of Understanding »

OCTAAM : officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes

OMI : Organisation maritime internationale

PEM : professeurs de l'enseignement maritime

RIF : registre international français

ULAM : unités littorales des affaires maritimes

UMS : Universal Measurement System

REONSES DES ADMINISTRATIONS CONCERNEES

Cour des comptes

La sécurité des navires et de leurs équipages – novembre 2012
13 rue Cambon 75100 PARIS CEDEX 01 - tel : 01 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

SOMMAIRE

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et du ministre délégué auprès de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, chargé des transports, de la mer et de la pêche	155
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget	160

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE ET DE L'ÉNERGIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS
DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE ET DE L'ÉNERGIE, CHARGÉ DES TRANSPORTS, DE LA
MER ET DE LA PÊCHE**

Le contrôle de la sécurité des navires est une des composantes majeures de la sécurité maritime, qui relève prioritairement de la direction des affaires maritimes (DAM) au sein de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM). Cette mission s'exerce dans un contexte très encadré au plan réglementaire par les instances internationales et communautaires. Dans le domaine de la sécurité des navires, les directives « Erika » ont tracé les orientations stratégiques pour les années à venir, parmi lesquelles l'activité de contrôle figure en toute première priorité. Cette activité, en grande partie menée par les centres de sécurité des navires (CSN), recouvre à la fois le contrôle de la conformité technique des navires aux règlements relatifs à la sécurité, mais aussi la qualité des effectifs qui arment les navires, qu'il s'agisse des navires français (contrôle au titre de l'État du pavillon) ou des navires étrangers en escale dans les ports français (contrôles au titre de l'État du port).

L'administration française en charge de la sécurité maritime est considérée comme performante dans ses obligations de contrôle de la sécurité des navires, tant vis-à-vis de l'Organisation maritime internationale (OMI) que de la Commission européenne. Le bon classement du pavillon français, régulièrement placé dans les cinq premiers de la liste blanche du mémorandum de Paris, l'atteste. C'est aussi sous la présidence française de l'Union européenne, en 2009, avec une action particulièrement persévérente du ministère, qu'a été adopté le « paquet Erika III », troisième étage de la série de directives communautaires destinées à renforcer la sécurité maritime. La France a achevé la transposition de ces directives au mois de mai 2012.

Après une lecture attentive du rapport, il est important de se concentrer non seulement sur l'aspect technique des contrôles, sur le management des centres de sécurité et sur l'organisation de l'administration, mais aussi sur les aspects humains (formation, brevets, comportements à la mer des marins) qui sont des facteurs déterminants en matière d'accidentologie en mer.

Bon nombre d'actions ont d'ores et déjà été menées par nos services pour garantir des navires français sûrs, exemplaires, conformes aux normes de sécurité, armés par des équipages qualifiés, ainsi que pour assurer le contrôle des navires étrangers faisant escale dans nos ports en cohérence avec les orientations européennes. Ces actions anticipent en partie les recommandations de la Cour, dans un domaine où la réglementation est en

constante évolution, demandant des contrôles toujours plus nombreux et plus complexes, et ce, dans un contexte de contraintes importantes sur les moyens.

1/ En matière de pilotage et de management, les activités de contrôle de la sécurité des navires ont été résolument inscrites dans une démarche de performance et d'amélioration continue, à travers la mise en place d'un système de management de la qualité. La direction des affaires maritimes a obtenu le 3 septembre 2012 la certification ISO 9001 aux titres de la sécurité des navires, de la délivrance des titres de sécurité et de prévention de la pollution, et de la délivrance des titres de formation professionnelle maritime.

Dans cette démarche, le système d'information « GINA » fait l'objet d'un suivi très attentif et va être amélioré, notamment en augmentant régulièrement les taux de saisie en « mode complet » et en poursuivant la mise à jour de la base de données « NAVPRO ». L'objectif est de traiter 75 % des navires dans « GINA » en 2013 (contre 60 % fin 2012).

C'est dans ce cadre également que plusieurs indicateurs de performance ont été définis et font l'objet d'un suivi régulier, notamment :

1. *le nombre de pertes de vies humaines en mer par accident ou événement de mer (passé de 24 en 2009 à 9 en 2011 sur les navires français professionnels) ;*
2. *le classement du pavillon français dans le mémorandum de Paris (l'objectif est de rester dans les cinq premiers de la liste blanche) ;*
3. *la maîtrise de la norme et de la réglementation, y compris celle des délais de transposition (83 % des textes sont transposés dans les délais, le retard est de 2 jours pour les 17 % restant) ;*
4. *l'inspection des sociétés de classification déléguées (au minimum une fois tous les deux ans, objectif tenu) ;*
5. *le suivi de la délivrance des titres de qualification professionnelle maritime (22 000 titres délivrés par an, ce chiffre étant en augmentation et le sera encore du fait de la mise en œuvre des amendements de Manille à la STCW et à la future convention SCTW Pêche) ;*
6. *le taux de contrôle des navires étrangers faisant escale dans les ports français (indicateur LOLF du programme 205 : l'objectif est de 1 345 navires inspectés en 2013).*

Le décret du 11 février 2010 relatif à l'organisation et aux missions des directions interrégionales de la mer (DIRM) a confié à celles-ci le soin de porter la politique maritime à l'échelon de la façade dans un souci de meilleure déconcentration, notamment en matière de management. Chaque DIRM reçoit une lettre de mission qui lui fixe des orientations, en particulier

en matière de sécurité maritime. Dans ce cadre, les adjoints aux DIRM chargés de la sécurité maritime disposent d'une vue générale sur les enjeux de sécurité maritime dans leurs ressort géographique. C'est à leur niveau que se place le pilotage des services spécialisés que sont les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) et les Centres de sécurité des navires (CSN). Ils peuvent également s'appuyer sur la mission, dévolue à la DIRM par le décret du 11 février 2010, de coordination en matière maritime de l'action des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) et de leurs délégations à la mer et au littoral (DML).

Comme le préconise à juste titre la Cour, la réorganisation des Centres de sécurité des navires et le redéploiement de la ressource font d'ores et déjà l'objet d'une réflexion approfondie dans le cadre de la démarche « Budget en base zéro » (BBZ) qui s'accompagnera de la mise en place d'un dispositif de suivi de la performance et de contrôle de gestion. Il s'agit en particulier de revoir le dispositif littoral pour mieux cibler les secteurs à risque (notamment en matière de contrôle de l'état du port ou du contrôle de la flottille de pêche), en répartissant autrement la charge, ou l'armement en personnel, des CSN. Ce chantier nécessitera toutefois un dialogue renforcé avec les organisations syndicales compte tenu de son impact sur la mobilité des agents. Il devra être conduit sur une durée de l'ordre de 3 à 5 ans.

Le rôle des Unités littorales des affaires maritimes (ULAM) dans le domaine de la sécurité des navires est actuellement revu : seules certaines ULAM apportant une contribution significative aux CSN conservent transitoirement cette mission.

2/ Dans le domaine de la gestion des ressources humaines, des mesures ont été prises ou sont en passe de l'être pour faire face à l'augmentation de la charge des Centres de sécurité des navires et consolider le statut et la carrière des inspecteurs de la sécurité des navires (ISN) :

- augmentation du nombre d'inspecteurs de la sécurité des navires entre 2002 et 2005 : comme le souligne le rapport de la Cour, des recrutements exceptionnels ont permis de doubler le nombre d'inspecteurs entre 2000 et 2010. Malgré une baisse de 190 ETP entre 2009 et 2011 appliquée aux affaires maritimes, ce secteur a été « sanctuarisé » ;

- transfert d'une partie de la charge des contrôles aux sociétés de classification (à l'instar des mesures prises par le Royaume-Uni), avec parallèlement un renforcement du contrôle de l'État sur ces sociétés : dès 2012 en effet, les sociétés de classification habilitées effectuent pour le compte de l'État les tâches de mise en service et de délivrance de la quasi-totalité des certificats internationaux aux navires de charge de plus de 500 UMS qui effectuent une navigation internationale (il s'agissait en particulier d'anticiper sur la surcharge de travail que la mise en œuvre de la convention du travail maritime adoptée en 2006 par l'Organisation

internationale du travail ferait peser sur les CSN). Cette délégation renouvelle ipso facto les relations des services du ministère avec les sociétés de classification, en lien avec l'Agence européenne de sécurité maritime (AESM) ;

- redéploiement des moyens de contrôle vers les navires sensibles ou à risque : navires de pêche, navires spéciaux, navires à passagers ;

- en matière de politique statutaire, les évolutions sont menées notamment dans le cadre et la perspective de fusion de corps. C'est ainsi que des perspectives de diversification de carrière seront offertes aux inspecteurs civils ;

- dans les domaines de la formation et du maintien des qualifications, comme le souligne la Cour, le dispositif mis en place répond bien à la demande. Par ailleurs, une plus grande reconnaissance de la spécificité du métier d'ISN dans le cadre des comités de domaine, notamment le comité « Transport durable, sécurité, intermodalité et mobilité », est recherchée ;

- enfin les aspects indemnitaire ont fait l'objet tout récemment d'avancées significatives (prime de fonction et de résultat, indemnité forfaitaire pour visite obligatoire au titre de l'Etat du port pour les week-end et jours fériés, etc.).

3/ En ce qui concerne le métier de la pêche, dont la Cour souligne à juste titre la dangerosité, la nouvelle réglementation a instauré un suivi fondé sur le « ciblage » des navires à contrôler en fonction d'un critère qui utilise une dizaine de paramètres (type du navire, âge, catégorie de navigation, antécédents, etc.). On passe ainsi d'un système quantitatif à un système qualitatif, tout en maintenant le principe des visites périodiques de sécurité. Ce nouveau système se met en place et sera pleinement opérationnel avant la fin de l'année 2012. Il fera l'objet d'une évaluation.

L'intégration dans notre ministère de la direction de la pêche maritime et de l'aquaculture (DPMA) et le rattachement de ses politiques au programme 205 (dénommé « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » à compter du 1^{er} janvier 2013), facilitera la prise en compte des spécificités de ce domaine.

Néanmoins l'effort de contrôles des CSN sur la flottille de pêche ne pourra jamais éliminer totalement les risques inhérents à l'âge avancé de ces navires (moyenne d'âge de plus de 25 ans), ni le facteur humain, prépondérant en matière d'accidents (fatigue, perte de vigilance, comportements addictifs, etc.). Des campagnes de sensibilisation et de prévention sont menées sur ces sujets, notamment en liaison avec l'Institut maritime de prévention (IMP) et au sein du Conseil supérieur des gens de mer (CSGM) nouvellement créé et qui regroupe l'ensemble des acteurs du secteur maritime.

En définitive, nous confirmons l'engagement total du ministère face aux enjeux de sauvegarde de la vie humaine en mer et de protection de l'environnement. Nos services s'appliquent sans relâche à atteindre les objectifs que le gouvernement lui a fixés et qui sont mis en œuvre par les Centres de sécurité des navires (CSN) armés par des personnels motivés et compétents.

**RÉPONSE DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AUPRÈS DU MINISTRE DE
L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, CHARGÉ DU BUDGET**

La Cour des comptes relève que les résultats obtenus par la France en matière d'inspection des navires apparaissent insuffisants. Les pouvoirs publics prendront bien évidemment les mesures nécessaires afin d'apporter une réponse aux risques soulignés par la Cour portant tant sur la sécurité des biens et des personnes que sur les conséquences environnementales d'éventuels défauts de sécurité des navires dangereux.

La Cour souligne également que l'information du Parlement sur les contrôles de sécurité des navires pourrait être améliorée. L'indicateur 1.3 du programme 205 « Sécurité et affaires maritimes » ne rend en effet compte que du pourcentage de navires étrangers contrôlés, sans préciser le second objectif communautaire portant sur le contrôle des navires particulièrement dangereux (« priorité 1 »).

Je veillerai à ce que cet indicateur soit complété lors du prochain projet de loi de finances, afin que le Parlement dispose d'une information exhaustive sur les performances de cette politique publique.

Le présent projet de rapport thématique n'appelle pas de remarque complémentaire de ma part.

Destinataire n'ayant pas répondu :

- *Le ministre de l'économie et des finances*