



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Mission d'évaluation du réseau associatif concourant à l'accueil des marins en escale et d'appui à la vente des hôtels des gens de mer

Rapport CGEDD n° 008550-02, IGAM n° 2015-120
établi par

François BORDRY, Philippe FORIN & Dominique PINEY

Avril 2015



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil.

Rapport CGEDD n° CGEDD n° 008550-02, IGAM n° 2015-120	Date du rapport : Avril 2015
Titre : Mission d'évaluation du réseau associatif concourant à l'accueil des marins en escale et d'appui à la vente des hôtels des gens de mer	
Commanditaire(s) : Frédéric CUVILLIER, ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche	Date de la commande : 30/01/2014
Auteurs du rapport (CGEDD & IGAM) : François BORDRY, Philippe FORIN & Dominique PINEY	
Coordonnateur : François BORDRY	
Superviseuse : Isabelle MASSIN	
Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 26	

Sommaire

Résumé.....	2
Liste hiérarchisée des recommandations.....	5
Recommandations de niveau 1.....	5
Recommandations de niveau 2.....	5
Recommandation de niveau 3.....	6
Introduction.....	7
1. La situation des hôtels des gens de mer.....	8
1.1. Trois ventes d'hôtels en voie de règlement.....	8
1.2. Le cas de l'hôtel des gens de mer du Havre.....	9
2. Evaluation du réseau associatif d'accueil des marins et de leur situation économique.....	11
2.1. L'état actuel du réseau.....	11
2.1.1. <i>L'AGISM n'est plus qu'un acteur marginal du secteur associatif.</i>	11
2.1.2. <i>Les seamen's clubs s'appuient, pour l'essentiel, sur le bénévolat.</i>	12
2.1.3. <i>La FNAAM n'a pas souhaité se structurer davantage.</i>	13
2.1.4. <i>Des situations très disparates.</i>	13
2.2. Désengagement financier de l'État au travers de la réduction des fonds de la direction des affaires maritimes.....	14
2.3. Refus du ministère des finances de créer une taxe spécifique.....	18
2.4. Pourquoi ne pas utiliser les droits de port comme véhicule ?.....	19
2.5. Une piste : les mécanismes de l'économie sociale et solidaire.....	20
2.6. Une autre piste explorée sans succès : le recours aux stations de pilotage.....	21
3. Vers un nouveau système de financement des associations.....	22
3.1. Les commissions portuaires de bien-être : un moyen d'inciter les partenaires locaux à définir ensemble les besoins.....	22
3.2. La mise en place des chartes dans les grands ports maritimes.....	25
3.3. La démarche d'incitation en direction des autres ports.....	27
Conclusion.....	29
Annexes.....	34
1. Lettre de mission.....	35
2. Liste des personnes rencontrées.....	36
3. Glossaire des sigles et acronymes.....	37

Résumé

Comme le recommandait un premier rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'Inspection générale des Affaires maritimes (IGAM), transmis le 28 août 2013¹, l'État s'est désengagé des organes de direction de l'AGISM, faute d'avoir obtenu de cette association qu'elle recentre son action sur ses missions premières et non sur sa seule activité d'hébergement hôtelier.

Le ministre délégué aux transports a demandé, par lettre du 30 janvier 2014, qu'une mission accompagne l'évolution de l'Établissement public des invalides de la marine (ENIM), évolution qui impliquait la vente des hôtels des gens de mer dont l'établissement était propriétaire. Il était demandé à la mission de veiller, en lien avec les préfets concernés, à la qualité de la concertation avec les différents interlocuteurs institutionnels et locaux.

Cependant, la mise en vente des hôtels, appartenant à l'ENIM et gérés par l'AGISM, n'a guère avancé depuis cette demande ministérielle. La fermeture programmée de l'hôtel des gens de mer de Boulogne avait déjà fait l'objet d'un protocole de vente parfaitement en accord avec les collectivités locales dans le cadre d'un projet d'aménagement urbain (puisque la promesse de vente a été signée avec une société d'économie mixte locale). La concertation avait eu lieu avant que ne démarre la présente mission.

Pour les autres hôtels, la situation a été largement figée en 2014, dans l'attente du jugement du tribunal de grande instance (TGI) de Paris, prévu en décembre et finalement rendu le 8 janvier 2015, l'AGISM ayant été placée en redressement judiciaire au début de l'année 2014 à la demande de l'URSSAF. Cette situation a considérablement freiné les négociations entre l'ENIM et l'AGISM, et entraîné un retard dans les procédures de vente des hôtels. Les deux organismes n'ont repris leurs négociations, par l'intermédiaire de leurs conseils juridiques, qu'en février 2015, après le jugement du TGI. Leur objectif (en tout cas celui de l'ENIM) est d'aboutir à l'adoption par les deux parties d'un pacte transactionnel, même si les obstacles à lever sont encore nombreux, du fait de la situation juridique complexe de certains hôtels et de la nécessité, en tout cas pour l'ENIM, de se conformer aux règles de droit public.

L'appui de la mission pour que la vente des hôtels se déroule en concertation avec les différents acteurs institutionnels et locaux n'a donc pu être que très limité, aucun hôtel n'ayant été mis en vente en 2014. Il n'y a qu'au Havre que la mission a pu participer à une réunion, le 26 mai 2014, à la demande du sous-préfet, parce que la simple éventualité de la vente de l'hôtel avait provoqué localement un petit mouvement d'agitation, surtout au sein des associations de retraités de la marine qui ont leur siège social au sein de l'hôtel. D'ailleurs, la réunion a permis de calmer les tensions et la situation n'a plus évolué depuis cette date.

¹ « Etude prospective relative à l'Association pour la gestion des institutions sociales maritimes (AGISM) », CGEDD n° 008550-01 et IGAM n° 2013-57.

Comme suite au premier rapport, l'action de l'État concernant l'accueil des marins a elle-même évolué, son appui financier étant désormais retiré à l'hébergement hôtelier des marins et recentré en faveur des associations qui répondent aux nouveaux besoins des marins en escale (tels que le rapport les avait identifiés). Ce sont les foyers d'accueil (appelés aussi seamen's clubs) qui assurent cette mission en offrant aux marins la possibilité de communiquer à moindre coût avec leur famille, par voie informatique ou téléphonique, en les aidant à envoyer de l'argent chez eux, en assurant les visites aux marins restés à bord, etc.

En ce domaine, l'action de l'AGISM est devenue totalement marginale, même si elle garde son nom et, en tête de son objet social, celui de « coordonner les institutions sociales maritimes », pour laquelle elle avait été créée par l'État... En réalité, sur les 21 foyers existant à ce jour, l'association n'en abrite plus qu'un qui soit actif, au sein de l'hôtel des gens de mer de Marseille. Elle s'est entièrement repliée sur une activité hôtelière de type privé, même si le nom et l'objet social de l'AGISM entretiennent encore l'ambiguïté...

En revanche, les 21 foyers regroupés au sein de la Fédération nationale des associations d'accueil des marins (FNAAM) sont très actifs, alors qu'ils s'appuient presque exclusivement sur du bénévolat. Le bénévolat est une telle règle d'or pour ces foyers que la FNAAM n'a pas souhaité, comme le suggérait le premier rapport (pour alléger les contraintes pesant sur les bénévoles), une aide de l'État lui permettant de se structurer et de professionnaliser son rôle d'animation.

Mais l'activité étant très différente d'un port à l'autre, le nombre de marins accueillis dans les foyers est évidemment très disparate, allant de 600 marins accueillis chaque année au foyer du port de Sète à près de 40 000 marins accueillis sur les bassins Est de Marseille.

L'État a appliqué la recommandation du premier rapport lui suggérant de basculer vers les foyers d'accueil l'aide financière qu'il accordait jusqu'alors à l'AGISM pour l'hébergement hôtelier des marins. La FNAAM n'ayant pas accepté de répartir elle-même l'aide de l'État aux 21 foyers, l'administration centrale a donc été contrainte d'élaborer elle-même un système de répartition financière, fondée, pour le fonctionnement, sur le nombre de marins accueillis et réservant une part aux projets d'investissement.

Cependant, il a profité de ce changement pour se désengager fortement en ce qui concerne son effort financier consacré à l'accueil des marins (384 000 € en 2012, 300 000 € en 2013 versés à l'AGISM contre 110 000 € en 2014 versés aux associations).

La mission a jugé que les effets de seuil auxquels aboutit la clé de répartition appliquée par l'État de ses crédits entre les foyers était trop brutale et donc quelque peu inéquitable. Elle estime que l'activité réelle des foyers devrait être mesurée plus finement, en tenant compte par exemple du nombre de marins visités à bord des navires et, surtout, des caractéristiques géographiques des ports, qui obligent certains foyers à faire face à des dépenses de personnel, de véhicules et de carburant assez considérables.

Pour répondre à la demande du ministre d'évaluer autant que possible la situation économique des foyers et pour éviter aux responsables des foyers de devoir consacrer une part importante de leur énergie à rechercher des financements auprès de tous les partenaires possibles, la mission a exploré certaines pistes, qui ne se sont malheureusement pas révélées très prometteuses.

La mission regrette en particulier que la volonté politique de l'État pour faciliter l'accueil des marins, malgré le fait qu'il a ratifié les recommandations de l'Organisation internationale du travail (OIT) en la matière, soit insuffisante pour permettre que les droits de port payés par les armateurs servent de support aux très modestes dépenses nécessitées par l'accueil des marins en escale. Elle estime en effet, comme d'ailleurs la FNAAM elle-même, que l'accueil des marins dans les foyers est finalement un service rendu aux navires, qui devrait être pris en charge par les armateurs comme les autres services portuaires. Elle estime que l'État pourrait tirer de la convention du travail maritime 2006, ratifiée par la France, le moyen juridique de financer l'accueil des marins par « des taxes ou autres droits spéciaux acquittés par les milieux maritimes », le seul moyen de financement prévu par la convention que la France n'utilise pas...

La conséquence en est que ces dépenses, qui pourraient être aisément supportées par les armateurs, car elles sont très faibles si on les compare au compte d'escale d'un navire, doivent être financées par de l'argent public, qu'il s'agisse des subventions versées par l'État, de celles versées par les ports et, parfois, des contributions des collectivités territoriales.

La mission a tenté d'explorer quelques pistes pour assurer d'autres financements aux foyers d'accueil, mais ces pistes n'ont pas donné de grands résultats. Les stations de pilotage avaient généreusement envisagé que les droits de pilotage acquittés par les navires puissent servir de véhicule à des redevances pour l'accueil des marins. Mais une telle éventualité se heurterait à des difficultés juridiques et fiscales qui semblent insurmontables.

Une autre piste pourrait éventuellement être envisagée un jour si les foyers parviennent à structurer un peu plus leur action : ils pourraient alors profiter des mécanismes prévus par la loi sur l'économie solidaire pour financer dans de bonnes conditions, en créant une ou plusieurs coopératives, celles de leurs actions qui sont (ou peuvent être) rémunérées, même si cette rémunération reste modeste. Mais, manifestement, la situation actuelle des foyers et de leur fédération ne le permettrait pas aujourd'hui.

En tout cas, la mise en place dans les principaux ports de commissions portuaires de bien-être et la signature de chartes dans les grands ports maritimes (GPM) sont des avancées majeures pour permettre que la situation, les projets (et parfois les difficultés) des foyers d'accueil soient débattus et partagés par l'ensemble de la communauté portuaire. En outre, ces instances, au plus près du terrain, sont certainement les mieux placées pour évaluer l'efficacité de l'action des foyers et, éventuellement, les nécessaires adaptations à l'évolution des besoins des marins.

Il reste enfin à l'État la tâche de mettre en œuvre la démarche d'incitation des régions qui ont autorité sur les ports décentralisés pour qu'elles mettent en place, elles aussi, des chartes entre leurs concessionnaires et les associations d'accueil des marins. Il faut espérer que les régions accepteront cette incitation de l'État et qu'elles parviendront à les imposer à leurs concessionnaires (ce qui n'aurait pas été nécessaire si l'Etat avait décidé que l'accueil des marins serait supporté par les droits de port...).

L'important sera d'assurer que les financements soient équitables d'un port à l'autre.

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Recommandations de niveau 1

L'ENIM et l'AGISM sont invités à poursuivre activement la négociation pour aboutir, si possible avant la fin de l'année 2015, à un règlement amiable de leurs contentieux sur l'avenir et les conditions de cession des hôtels appartenant à l'ENIM, règlement qui devra évidemment tenir compte des textes en vigueur et obtenir l'aval des ministères de tutelle (notamment du service des domaines) et le visa du contrôleur général économique et financier de l'ENIM.

9

L'État devra se tenir prêt, le cas échéant, à intervenir pour soutenir financièrement la Fédération nationale des associations d'accueil des marins et l'aider ainsi à se professionnaliser, si un jour sa structure uniquement bénévole devient trop fragile pour qu'elle assure efficacement son rôle de coordination.

13

La mission recommande que soit étudiée sérieusement la possibilité de faire prendre en charge le soutien aux associations d'accueil des marins dans les ports par le biais des redevances portuaires, ainsi que l'autorise la convention du travail maritime 2006 de l'OIT, ratifiée par la France.

20

Faute de vouloir utiliser le mécanisme des droits de port pour financer l'accueil des marins, le ministère doit, aussi rapidement que possible, sensibiliser les collectivités territoriales qui sont autorités concédantes de ports (en s'appuyant sur l'expérience menée dans les GPM avec la mise en place des commissions de bien-être et des chartes), dans l'espoir qu'elles formaliseront à leur tour un dispositif d'aide aux associations d'accueil des marins en escale dans les ports sur lesquels elles exercent une tutelle.

28

Recommandations de niveau 2

Le critère forfaitaire du nombre de marins accueillis devrait être corrigé, pour atténuer les inégalités qu'il provoque du fait des effets de seuil.

17

Pour le calcul de ses subventions, l'État devrait compléter ses critères actuels pour tenir compte d'une part des visites effectuées par les bénévoles à bord des navires et d'autre part des contraintes liées aux caractéristiques géographiques très différentes d'un port à l'autre : il devrait notamment tenir compte des kilomètres parcourus chaque année pour le transport des marins jusqu'au foyer ou jusqu'à la ville. Un bilan devrait être effectué aussi rapidement que possible pour tirer les leçons des premières années d'application de la mesure.

17

Les associations d'accueil de marins pourraient, si elles le jugeaient utile, étudier l'opportunité de s'engager, avec certains de leurs partenaires membres des commissions de bien-être (ports, armateurs, collectivités territoriales...) dans la création d'une coopérative nationale (ou, à la rigueur, de quelques coopératives régionales) regroupant la partie de leurs activités qui est rémunérée (télécommunications, bar, vente de nourriture ou de souvenirs...), en réinvestissant l'essentiel des bénéfices éventuels pour développer ces activités.

21

Recommandation de niveau 3

Il paraît nécessaire que, dans le cadre de ses responsabilités issues des conventions de l'OIT, l'administration rappelle, dans l'enceinte des commissions portuaires de bien-être, que les associations de marins doivent bénéficier d'un traitement aussi équitable que possible dans l'ensemble des GPM.

27

L'État pourrait utilement faire pression sur l'AGISM pour que cette association modifie son titre et l'article de ses statuts concernant ses objectifs, qui entretiennent un malentendu, faisant croire à certains partenaires que c'est elle qui assure véritablement la coordination des activités sociales maritimes. L'État pourrait informer individuellement de sa demande l'ensemble des administrateurs de l'AGISM.

12

Introduction

Le 28 août 2013, le vice-président du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et l'inspecteur général des affaires maritimes (IGAM) adressaient au ministre une « étude prospective relative à l'Association pour la gestion des institutions sociales maritimes » (AGISM)².

Par lettre du 30 janvier 2014, le ministre demandait aux mêmes inspections de désigner une nouvelle mission d'appui, complémentaire de la première.

Cette nouvelle mission d'appui devait travailler selon deux axes, à savoir :

- d'une part, accompagner l'évolution consécutive au recentrage de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) sur ses missions premières et au recentrage de l'action de l'État concernant l'accueil des marins étrangers. La mission était chargée, en lien avec les préfets concernés, de veiller à la qualité de la concertation avec les acteurs locaux en cas de mise en vente par l'ENIM d'un ou plusieurs hôtels des gens de mer ;
- d'autre part, évaluer le réseau associatif concourant à l'accueil des marins en escale et, dans la mesure du possible, leur situation économique, en examinant leurs conditions d'activité et leurs relations financières avec les ports ou leurs tutelles respectives.

En définitive, le premier axe de cette mission n'a pas donné lieu à beaucoup de développements, car, comme le rapport le détaillera plus loin, la mission n'a pu participer qu'à une première réunion de concertation, concernant la vente future de l'hôtel du Havre, le processus de vente de cet hôtel n'ayant pas encore été lui-même engagé.

Concernant le second axe évoqué dans la lettre de mission du ministre, la mission s'est efforcée de compléter, autant que faire se peut, l'état des lieux exposé dans le premier rapport, sur la situation des foyers d'accueil des gens de mer dans les ports français, en tenant compte en particulier de la création récente des commissions de bien-être dans les grands ports maritimes (GPM) et en tirant quelques pistes de réflexion sur les besoins de financement de ce réseau.

² Rapport CGEDD n° 008550-01 et IGAM n°2013-57, établi par François BORDRY, inspecteur général de l'administration du développement durable, Philippe FORIN, administrateur général des affaires maritimes et Dominique PINEY, conseiller d'administration de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable.

1. La situation des hôtels des gens de mer

Comme le rappelle le rapport de la première mission, l'AGISM ne gère plus aujourd'hui (compte tenu de la fermeture, en mars 2013, de l'hôtel de Concarneau) que sept hôtels des gens de mer : Dunkerque, Boulogne, Le Havre, Brest, Lorient, La Rochelle et Marseille.

L'AGISM gère en outre le foyer logement de Saint-Quay-Portrieux, mais celui-ci fait l'objet d'une convention particulière (car il relève de l'action sociale spécifique de l'ENIM et non de l'accueil des marins étrangers) et il n'entre pas dans l'objet de ce rapport.

La mission n'a d'ailleurs pas eu la tâche facile pour donner suite à la demande d'accompagnement exprimée dans la lettre de mission, dans la mesure où le Président de l'AGISM n'a pas répondu à notre demande de rendez-vous...

1.1. Trois ventes d'hôtels en voie de règlement

Au moment où démarrait la mission, la vente de trois hôtels était déjà engagée, sans qu'il y ait eu besoin d'assurer une concertation locale :

- A Concarneau, l'hôtel des gens de mer a été fermé en mars 2013 en raison du non respect des normes de sécurité. L'hôtel n'abritait ni seamen's club, ni siège d'associations maritimes, et donc la fermeture de l'hôtel, qui n'avait plus qu'une faible activité, n'a provoqué aucune contestation ni aucun remous dans le milieu maritime local. Le bâtiment a été remis à l'ENIM, qui en est propriétaire. Il a été vendu dans le cadre d'un projet de réaménagement du port.
- A Boulogne, l'hôtel avait déjà fait l'objet d'un protocole de vente avec la société d'économie mixte Urbaviléo, dans le cadre d'un projet d'aménagement urbain conduit par les collectivités locales, cet hôtel demeurant en activité³. N'abritant aucune association en plus de l'activité hôtelière, une concertation locale était là aussi inutile.
- Enfin, à Marseille, une négociation a été engagée par l'AGISM pour la vente de l'hôtel de la rue Forbin à un promoteur privé, dans le cadre du réaménagement du quartier de la Joliette. Le projet prévoit la vente du terrain, mais avec réservation d'une partie du nouvel immeuble pour un hôtel, sans qu'il soit clair aujourd'hui que l'AGISM en récupère la propriété ou seulement la gestion. En tout cas, un permis de construire a été déposé (après qu'un premier projet eut été rejeté). Se posera alors le problème du relogement éventuel ou de la fermeture du seamen's club abrité dans les locaux de l'hôtel.

³ Depuis lors, la société publique locale d'aménagement du territoire boulonnais (SPL ATB) s'est substituée à Urbaviléo pour le protocole de vente de l'hôtel.

Des rencontres et des échanges formalisés ont eu lieu entre l'ENIM et l'administrateur judiciaire de l'AGISM depuis le mois de juillet 2013 concernant la vente des 5 hôtels appartenant à l'ENIM, mais elles ont été quasiment suspendues en 2014, avant de reprendre en décembre 2014, à la veille de l'audience du TGI de Paris sur le redressement judiciaire de l'AGISM.

Depuis l'arrêt du 08 janvier 2015 acceptant un plan décennal de redressement de l'AGISM, plusieurs rencontres ont eu lieu entre les conseils juridiques des deux organismes, dans l'espoir d'aboutir à un pacte transactionnel.

1. L'ENIM et l'AGISM sont invités à poursuivre activement la négociation pour aboutir, si possible avant la fin de l'année 2015, à un règlement amiable de leurs contentieux sur l'avenir et les conditions de cession des hôtels appartenant à l'ENIM, règlement qui devra évidemment tenir compte des textes en vigueur et obtenir l'aval des ministères de tutelle (notamment du service des domaines) et le visa du contrôleur général économique et financier de l'ENIM.

1.2. Le cas de l'hôtel des gens de mer du Havre.

Le seul cas sur lequel la mission CGEDD-IGAM a pu apporter son expertise concerne le projet de vente de l'hôtel des gens de mer du Havre.

En effet, le 26 mai 2014, en réponse à la sollicitation du sous-préfet du Havre, la mission s'est rendue dans ce port pour une réunion de concertation et d'examen de la situation découlant du projet de vente par l'ENIM de l'hôtel des gens de mer. À cette réunion participaient le maire du Havre, la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM), l'ENIM, propriétaire de l'hôtel, le grand port maritime du Havre, ainsi que les représentants des associations d'accueil et des organismes d'habitat social.

Le directeur de l'ENIM a rappelé que son changement de statut (détaillé dans le rapport précédent, cité plus haut) avait entraîné la décision de l'établissement public de vendre les hôtels dont il avait la propriété. Le projet d'accord global entre l'ENIM et l'AGISM et la problématique liée à l'absence de rentabilité de l'activité d'hôtellerie ont été évoqués à cette occasion. La mission incitant à l'Etat en termes d'accueil des marins, au titre de ses engagements internationaux, a elle-même été rappelée.

La très faible proportion de marins parmi la clientèle de l'hôtel (phénomène que l'on retrouve d'ailleurs dans l'ensemble des hôtels exploités par l'AGISM) a été l'un des arguments invoqués pour justifier la vente de cet hôtel, l'hébergement des marins, comme cela a été constaté dans le rapport précédent, ne relevant plus des priorités au titre des conventions de l'OIT.

L'ENIM, évoquant les négociations engagées avec l'AGISM, a estimé à une échéance de 2 ans au minimum la vente possible de l'immeuble, ce qui exclut tout problème social à court terme et laisse le temps de gérer la situation du seamen's club et des associations dont le siège est abrité dans cet immeuble. Ce délai peut être mis à profit d'abord pour que soit signé un accord général entre l'ENIM et l'AGISM, qui permette de sortir de l'imbroglio juridique et financier concernant la plupart des hôtels gérés par l'AGISM.

Ce délai pourra être utilisé, d'autre part, pour mettre au point, avec tous les partenaires de la place portuaire, une solution pour la relocalisation du seamen's club, jusqu'alors abrité au sous-sol de l'hôtel, étant entendu que la ville et le port ont exclu, lors de cette réunion, de se substituer à qui que ce soit en termes d'accueil (ou de financement de l'accueil) dans l'hypothèse où fermerait l'hôtel des gens de mer.

Le dossier de la vente de cet hôtel n'ayant pas donné lieu à de nouveaux développements après cette réunion, l'action de la mission, au Havre, a dû se limiter à cette rencontre ponctuelle.

Il ne faut pas exclure, malheureusement, que l'AGISM ne parvienne pas à résoudre durablement ses lourdes difficultés financières et à respecter les engagements très contraignants qu'elle a dû prendre dans le cadre du plan de redressement de son activité, décidé sur une durée de 10 ans par le jugement du tribunal de grande instance (TGI) de Paris, le 8 janvier 2015. Dans un tel cas, le risque serait qu'une liquidation judiciaire soit prononcée par le TGI, entraînant une fermeture brutale des hôtels des gens de mer gérés par l'association et une vente des hôtels qui appartiennent en propre à l'association.

2. Evaluation du réseau associatif d'accueil des marins et de leur situation économique

2.1. L'état actuel du réseau

2.1.1. L'AGISM n'est plus qu'un acteur marginal du secteur associatif.

Comme la mission l'a écrit dans son premier rapport daté de juillet 2013, l'AGISM s'est, depuis sa création, consacrée presque exclusivement à sa mission hôtelière, complétée d'une mission de restauration dans certains de ses établissements.

Déjà, en 1999, l'inspection générale des services des affaires maritimes⁴ concluait son rapport par cette constatation :

« Composante capitale et « bras séculier » de l'État, l'AGISM n'apparaît cependant plus comme prépondérante dans le paysage du bien-être ».

Si l'on met à part le cas particulier du foyer-logement de Saint-Quay-Portrieux, qui ne concerne pas l'accueil des marins (c'est un foyer-logement pour marins français en retraite, qui rentre dans le cadre des actions sociales normalement financées par l'ENIM), l'AGISM ne gère elle-même directement qu'un seul foyer d'accueil, à Donges/Montoir. Et encore, l'un au moins des deux salariés a été licencié et des doutes se sont exprimés (localement et au sein de l'administration centrale) sur l'activité réelle de ce foyer, dont l'AGISM, d'ailleurs, essaie de se dessaisir. Des négociations en ce sens ont été entamées en 2014 avec la Fédération nationale des associations d'accueil de marins (FNAAM).

Le seamen's club de Calais, auquel l'AGISM apportait son appui par convention sous la forme d'un CDI à temps partiel et le paiement de certaines dépenses, a fermé ses portes en 2013 et son employé a été licencié.

Trois foyers seulement sont abrités dans des hôtels des gens de mer (Dunkerque, Le Havre et Marseille). L'AGISM leur fournit gratuitement un local (et les fluides) et elle leur apporte parfois une aide en personnel (un salarié en CDI à temps partiel et un contrat aidé au Havre, un contrat aidé rue Forbin à Marseille).

A Brest, le foyer d'accueil a quitté l'hôtel des gens de mer en novembre 2014 pour rejoindre, avec une autre association et le service social maritime, un « pôle social maritime » aménagé par la Région Bretagne, autorité concédante du port (et l'employé salarié par l'AGISM pour assurer l'ouverture du foyer, tant qu'il était abrité dans les murs de l'hôtel, a été licencié).

Sur les 21 seamen's clubs adhérents à la FNAAM, le rôle de l'AGISM est donc devenu marginal, d'autant que les difficultés financières de l'association l'ont conduite à diminuer ses contributions, en numéraire ou en personnel, aux foyers qu'elle abrite encore.

⁴ Rapport mission IGSAM n°404 du 14 septembre 1999

Malgré le fait que cela constitue toujours, selon ses statuts, l'essentiel de son objet social, l'AGISM n'a donc pas joué de rôle fédérateur entre les institutions sociales maritimes. Il faut ajouter (voir le rapport précédent) que l'État n'a pas su utiliser les pouvoirs importants que lui conféraient les statuts de l'association pour la convaincre d'adapter son action à l'évolution des besoins des marins dans les ports. Cette inadaptation de l'AGISM à ces nouvelles conditions est démontrée, notamment, par le fait qu'elle n'a pas joué de rôle significatif dans la mise en place et l'animation des commissions portuaires de bien-être dans les ports.

L'activité réelle de l'AGISM ne correspond ni à son titre ni à son objet social : en effet, l'association n'a jamais exercé réellement l'activité de « coordination des activités sociales maritimes ». Si elle gère encore quelques seamen's clubs, cette action tend à se réduire comme peau de chagrin (fermeture du foyer de Calais, cessation d'activité réelle du foyer de Donges/Montoir, déménagement du foyer de Brest au sein du pôle social maritime aménagé par la région Bretagne).

En fait, l'activité de l'AGISM se réduit aujourd'hui, pour l'essentiel, à une activité hôtelière de type classique, qui ne se distingue des autres entreprises du secteur que par l'absence de charges foncières pesant sur les hôtels des gens de mer.

2. L'État pourrait utilement faire pression sur l'AGISM pour que cette association modifie son titre et l'article de ses statuts concernant ses objectifs, qui entretiennent un malentendu, faisant croire à certains partenaires que c'est elle qui assure véritablement la coordination des activités sociales maritimes. L'État pourrait informer individuellement de sa demande l'ensemble des administrateurs de l'AGISM.

2.1.2. Les seamen's clubs s'appuient, pour l'essentiel, sur le bénévolat.

Jusqu'à ces dernières années, seule l'AGISM recevait une contribution de l'État ou de l'ENIM, qui, en finançant l'accueil hôtelier des marins assuré par l'association, pouvait subventionner, pour leur fonctionnement, les quelques clubs qu'abritaient encore les hôtels des gens de mer.

Les autres foyers, fonctionnant grâce à un bénévolat remarquable⁵, devaient consacrer une partie importante de leurs efforts à rechercher des financements, auprès des ports eux-mêmes, des acteurs de la place portuaire et des collectivités territoriales.

Le rapport rédigé par la mission en juillet 2013 aboutissait à la conclusion que les besoins actuels des marins en escale (la plupart du temps originaires de pays d'extrême-orient ou d'Afrique) sont couverts essentiellement par les seamen's clubs, qui apportent aux marins, grâce à leurs bénévoles qui font preuve, souvent, d'un dévouement exemplaire, la possibilité de communiquer à moindre coût avec leur famille, par téléphone ou surtout par internet, et qui leur fournissent un grand nombre d'autres services (change et envoi d'argent aux familles, transports vers les foyers ou

⁵ Des témoignages poignants sur ce bénévolat ont été publiés, en 2014, dans deux ouvrages :

- « Voyage au cœur du seamen's club », de Josiane GUEGUEN, édité à Brest ;
- « Marins, lettres de mer et paroles de terre », par Arnaud de BOISSIEU et Roland DORIOL, Marines Editions.

en ville, visite des marins hospitalisés, prise en charge des marins sur les navires abandonnés, etc.).

2.1.3. La FNAAM n'a pas souhaité se structurer davantage.

La mission estimait donc que la priorité de l'État devait être de sécuriser les ressources des seamen's clubs « pour professionnaliser certaines de leurs actions et éviter que le bénévolat grâce auquel ils fonctionnent ne s'essouffle ». Le présent rapport reviendra sur les avancées permises par les décisions prises par l'État en la matière.

Elle suggérait également que l'État aide financièrement la Fédération nationale des associations d'accueil des marins pour qu'elle se structure et qu'elle se professionnalise elle-même (en tout cas pendant quelques années et sur la base d'un contrat d'objectifs), pour lui permettre de mieux assurer la coordination des foyers, fonction que, de son côté, l'AGISM n'a jamais assumée, malgré le fait que cette mission constituait pourtant la raison principale pour laquelle l'État avait pris l'initiative de la créer.

Cependant, la FNAAM n'a pas accepté d'envisager cette évolution, estimant que les seamen's clubs, créés sur la base d'initiatives locales, n'accepteraient pas de dépendre trop fortement de leur fédération, celle-ci devant se contenter d'être un organe de liaison qui assure l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les clubs. Elle n'a pas non plus voulu prendre la responsabilité de distribuer elle-même les subventions aux associations membres, pour ne pas risquer d'être taxée de favoritisme en faveur de telle ou telle association dans les ports où plusieurs structures participent à l'accueil des marins, comme à Dunkerque, au Havre, à Nantes-Saint-Nazaire ou à Marseille. Dans un milieu maritime traditionnellement très proche de son encadrement administratif, il a paru sans doute naturel à la fédération de laisser cette responsabilité aux commissions de bien-être qui présentent l'intérêt d'être placées sous la tutelle de l'autorité publique et de réunir sur un même pied l'ensemble des intervenants locaux.

3. L'État devra se tenir prêt, le cas échéant, à intervenir pour soutenir financièrement la Fédération nationale des associations d'accueil des marins et l'aider ainsi à se professionnaliser, si un jour sa structure uniquement bénévole devient trop fragile pour qu'elle assure efficacement son rôle de coordination.

2.1.4. Des situations très disparates

La Fédération nationale des associations d'accueil des marins réunit en effet des affiliés présentant des situations très diverses d'un port à l'autre.

Sur les 17 ports concernés par l'accueil de marins par des associations affiliées à la FNAAM, on peut distinguer notamment 3 ports où sont reçus annuellement plus de 10 000 marins (Dunkerque, Le Havre, Marseille) et 3 ports où les foyers accueillent plus de 5 000 marins (Rouen, La Rochelle, La Réunion).

À titre d'exemple, les deux associations qui œuvrent au sein du port de Marseille reçoivent plus de 37 000 marins là où l'association du port de Sète n'en accueille que 600.

Encore faut-il distinguer au sein d'un même port des situations très disparates. Ainsi le Grand Port Maritime de Marseille-Fos comporte deux zones bien définies, couvertes par deux associations différentes : l'Association marseillaise d'accueil des marins (AMAM) s'occupe de l'accueil des marins dont les navires accostent sur les bassins Est et qui concernent au premier chef le secteur de la croisière. Pour faire face à ces besoins spécifiques, un bâtiment a été construit par le port pour abriter le foyer, dans l'enceinte même du port, non loin du terminal croisières, en plus du foyer installé en centre-ville, dans l'hôtel des gens de mer de la rue Forbin.

Pour ce qui concerne les bassins Ouest (Fos-sur-Mer, Port-de-Bouc, Lavéra), une autre association (l'Association des amis des marins de Port-de-Bouc) accueille les marins dans le foyer situé à Port-de-Bouc même, qui couvre une zone s'étendant sur près de 40 kilomètres entre Lavéra et le port minéralier de Fos-sur-Mer, ce qui engendre des servitudes totalement différentes. Compte tenu des distances et de la faible durée des escales des porte-conteneurs, un bâtiment modulaire a même dû être installé au terminal à conteneurs de Port-Saint-Louis du Rhône.

En conséquence, cette diversité se manifeste évidemment non seulement dans le niveau mais également dans le type de dépenses : l'Association des amis des marins de Port-de-Bouc doit consacrer une part prépondérante de ses recettes aux véhicules (mini-bus), aux salaires de leurs chauffeurs ainsi qu'au carburant nécessaire pour amener les marins jusqu'au foyer. De son côté, le foyer du terminal des croisières, qui n'a pas à assurer le transport des marins, peut investir davantage dans les services d'accueil sur place.

2.2. Désengagement financier de l'État au travers de la réduction des fonds de la direction des affaires maritimes

Avant la prise en compte par l'administration des besoins financiers des associations d'accueil des marins, l'AGISM était destinataire de l'intégralité des fonds qu'apportaient d'abord l'ENIM, puis, après le changement de statut de celui-ci, à la fois l'ENIM (qui reste compétente pour l'aide aux marins français) et l'État (pour les marins étrangers), au titre de la compensation des réductions tarifaires à l'accueil des marins dans les hôtels des gens de mer. Ainsi, l'AGISM a reçu pour les années 2010 à 2012 un montant annuel de l'ordre de 350 000 € de la part de l'ENIM.

Depuis la réforme du statut de l'ENIM en 2012, qui aboutit à la prise en charge par l'établissement de l'aide aux seuls marins français, le ministère chargé de la mer a pris le relais pour assurer lui-même le versement à l'AGISM de la compensation pour les réductions accordées aux marins étrangers. Ces sommes ont fait l'objet d'une réduction drastique, en raison, certes, de la baisse de fréquentation des hôtels des gens de mer par les marins mais aussi compte tenu de l'impossibilité pour l'AGISM de fournir les pièces justificatives concernant la fréquentation par les bénéficiaires des réductions dans les hôtels des gens de mer.

C'est ainsi qu'en 2013, l'ENIM n'a versé que 40 000 € et l'État un montant de 300 000 € après avoir eu des difficultés à obtenir de l'AGISM la fourniture de chiffres précis sur la fréquentation des hôtels par les marins étrangers.

En 2014, les sommes versées à l'AGISM ont atteint des niveaux encore plus bas. L'association a reçu de la direction des affaires maritimes (DAM) 3 000 € au titre du foyer de Marseille, mais n'a pas déposé de demande au titre du foyer de Donges-Montoir. Elle paraît s'être en outre refusée à accepter la somme de 30 000 € proposée par l'ENIM, parce qu'elle a estimé, semble-t-il, que la proposition était trop faible.

En parallèle, comme le suggérait le premier rapport sur l'AGISM qui recommandait que la priorité de l'État porte désormais sur l'aide au réseau associatif d'accueil des marins plutôt que sur l'hôtellerie, l'État a réorienté son soutien financier vers les associations œuvrant au bien-être des gens de mer en escale.

L'État pose comme condition à cette aide que les ports concernés soient dotés d'une commission portuaire de bien-être, conformément à la recommandation n°173 de l'OIT. L'existence d'un foyer d'accueil et le critère de sa fréquentation sont les éléments qui déterminent le montant de la subvention après examen et avis de la commission portuaire. L'examen des dossiers est donc effectué localement, l'administration centrale se chargeant de déléguer les crédits aux directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) concernées.

Les critères de fréquentation pour la subvention annuelle sont les suivants :

- pour les foyers accueillant entre 500 et 2 000 marins par an : 3 000 € ;
- pour les foyers accueillant entre 2 000 et 10 000 marins par an : 4 000 € ;
- pour les foyers accueillant plus de 10 000 marins par an : 5 000 €.

Il peut être alloué en outre 1 500 € par an aux associations concentrant leur action sur les visites à bord du fait de la fermeture temporaire ou de la construction du foyer d'accueil.

Une enveloppe complémentaire annuelle, de l'ordre de 30 000 à 40 000 €, est réservée au titre des subventions d'investissement. Les projets doivent être examinés et validés au préalable par les commissions portuaires de bien-être, puis transmis à la direction des affaires maritimes, après avis du directeur départemental (DDTM). Les projets sont examinés ensuite en concertation avec la Fédération nationale des associations d'accueil des marins (FNAAM). Le taux de subvention de l'État ne peut excéder 40 % du montant total du projet.

Par sa simplicité, ce nouveau dispositif a permis de mettre en œuvre en 2014 un processus d'attribution et un règlement rapides de subventions aux associations.

Au titre de 2014, 110 000 € ont été ainsi délégués aux DDTM pour qu'elles les redistribuent aux associations pour leurs dépenses de fonctionnement :

Ports	Subvention de fonctionnement (en €)	Subvention d'investissement (en €)	Nombre d'associations concernées
Dunkerque	9 000		2
Calais	3 000		1
Le Havre	5 000		1
Rouen	4 000		1
Saint-Malo	3 000		1
Brest	4 000	4 000	1
Lorient	4 000		1
Nantes – Saint-Nazaire	7 500	14 000	3
La Rochelle	4 000		1
Bordeaux	1 500		1
Bayonne	4 000		1
Port La Nouvelle	3 000		1
Sète	3 000		1
Marseille-Fos	13 000	14 000	3
Port Réunion	4 000	6 000	1
TOTAL	72 000	38 000	20

On constate donc que l'aide de l'État constitue dorénavant un avantage certain pour des associations qui, par le passé, ne recevaient aucun soutien de sa part.

En revanche, le nouveau régime mis en place se caractérise par un désengagement budgétaire important. Les sommes consacrées par l'administration centrale à l'accueil des marins se sont considérablement réduites : en 2011 l'ENIM, sous sa double casquette d'administration centrale et de régime social des marins, avait versé à l'AGISM un total de 530 000 €. En 2012, la Direction des affaires maritimes, après réaffectation des crédits du fait du changement de statut de l'ENIM, a versé à l'AGISM 384 000 €, puis 300 000 € seulement en 2013. En 2014, quand le dispositif d'aide s'est recentré sur le soutien aux associations impliquées dans le fonctionnement des foyers d'accueil, ce sont seulement 110 000 € qui ont été attribués. Sur cette somme, l'AGISM n'a reçu que 3 000 € au titre du foyer de Marseille (le foyer qui est abrité par l'hôtel de la rue Forbin), tandis qu'elle n'a finalement pas déposé de dossier pour le foyer de Donges, dont l'activité est sans doute trop faible pour justifier une demande de subvention.

La débudgeotisation concernant l'aide à l'accueil des marins aurait pu être moins rapide, pour permettre aux foyers d'accueil de se structurer davantage, en tout cas dans un premier temps, en attendant que les ports ou les collectivités territoriales ne prennent le relais.

En outre, l'utilisation, comme seul critère, du nombre de marins accueillis dans les foyers pour calculer la subvention de l'État peut être injuste, car l'effet de seuil pour la fixation de subventions est trop brutal. Par exemple, un foyer qui accueillerait 1 999 marins annuellement recevrait une aide de 1,50 € par marin, contre 2 € pour un foyer qui en accueillerait 2 000 mais 0,40 € seulement par marin pour 9 999 marins. De la même manière, si un foyer qui accueille 10 000 marins reçoit une aide de 0,50 € par marin, ce chiffre décroît au fur et à mesure de l'augmentation du nombre de marins accueillis puisque l'on reste dans le même segment d'aide.

4. Le critère forfaitaire du nombre de marins accueillis devrait être corrigé, pour atténuer les inégalités qu'il provoque du fait des effets de seuil.

Le nombre de marins accueillis dans les foyers n'est pas, loin de là, le seul élément représentatif de l'activité des associations d'accueil. Il laisse de côté, en effet, l'activité de visites des marins à bord, notamment en cas d'escales courtes. Ces visites sont non seulement consommatrices de temps pour les bénévoles, mais elles impliquent également, souvent, des dépenses non négligeables de carburant pour les associations.

Ce critère, enfin, est insuffisant, car il ne prend pas en compte les caractéristiques géographiques du port. Le cas le plus éclairant est le port de Marseille-ouest, où, par exemple, le foyer de Port-de-Bouc doit faire appel à cinq salariés qui parcouruent chacun plusieurs centaines de kilomètres par jour pour aller chercher les marins sur les quais minéraliers et pétroliers des Tellines, de Lavéra et des quais à conteneurs de Fos-sur-Mer et les conduire jusqu'au foyer. De tels déplacements impliquent des coûts considérables, en termes de salaires, de véhicules et de carburant.

En tout état de cause, pour permettre d'apprecier les forces et les faiblesses du nouveau système, un bilan devrait être effectué aussi rapidement que possible pour tirer les leçons des premières années d'application de la mesure.

5. Pour le calcul de ses subventions, l'État devrait compléter ses critères actuels pour tenir compte d'une part des visites effectuées par les bénévoles à bord des navires et d'autre part des contraintes liées aux caractéristiques géographiques très différentes d'un port à l'autre : il devrait notamment tenir compte des kilomètres parcourus chaque année pour le transport des marins jusqu'au foyer ou jusqu'à la ville. Un bilan devrait être effectué aussi rapidement que possible pour tirer les leçons des premières années d'application de la mesure.

Devant ce désengagement du budget de l'État, la mission a tenté d'explorer quelques pistes, espérant qu'elles pourraient ouvrir la voie à des financements nouveaux.

2.3. Refus du ministère des finances de créer une taxe spécifique

Comme on le verra plus loin dans ce rapport (chapitre 3.1), la recommandation n° 173 de l'Organisation internationale du Travail (OIT), reprise par la convention du travail maritime⁶ (CTM 2006), prévoit que l'accueil des marins puisse être financé grâce au produit de « taxes ou autres droits spéciaux acquittés par les milieux maritimes ».

L'objectif serait de mettre fin à l'inégalité de situation dans les ports : dans un certain nombre d'entre eux, en effet, les agents maritimes acceptent de verser une contribution volontaire pour l'accueil des marins, ce qu'ils refusent dans d'autres ports (à Brest notamment).

Armateurs de France, organisation professionnelle des entreprises françaises de transport et de services maritimes, rencontrée dans le cadre du premier rapport, avait déclaré à la mission qu'elle accepterait de s'engager sur une contribution volontaire généralisée des armateurs français... mais à condition que les armateurs étrangers acceptent de s'aligner sur une telle mesure.

Pour éviter de telles distorsions dans les contributions (et s'appuyant sur l'alinéa II- 10.2 de la recommandation n°173 de l'OIT), les seamen's clubs ont fait remonter par leur fédération, la FNAAM, et par le Conseil supérieur des gens de mer, l'idée que l'accueil des marins pourrait être financé par une contribution obligatoire qui serait facturée d'une manière additionnelle aux droits de ports acquittés par chaque navire en escale.

En effet, ils estiment que l'accueil des marins est un véritable service rendu aux navires, service qui, logiquement selon eux, devrait s'ajouter au coût des autres services portuaires et donc être assumé par les armateurs ou les agents maritimes dans le cadre des droits de port qu'ils acquittent. La fédération ajoutait d'ailleurs que le coût de cet accueil, qui serait ainsi facturé aux agents maritimes, ne représenterait que « l'épaisseur du trait » par rapport au montant des droits de port qu'ils doivent régler.

Longtemps, les directeurs de ports eux-mêmes se sont montrés réticents face à une telle éventualité, estimant que l'accueil des marins ne pouvait pas entrer dans les catégories de dépenses qui peuvent être facturées dans le cadre des droits de port (considérant que ceux-ci permettent de facturer exclusivement les services aux navires et non pas les services aux marins...). Ils étaient réticents également à augmenter, fût-ce de manière extrêmement marginale, les coûts de passage dans les ports français, du fait de la concurrence avec les autres ports européen.

La mission a pris contact avec la direction du budget du ministère de l'économie et des finances pour vérifier la faisabilité d'une telle mesure.

La réponse, négative, a été assez lapidaire, s'appuyant sur une disposition de la loi de programmation des finances publiques⁷ encadrant strictement le recours à de nouvelles taxes affectées à des tiers autres que des collectivités territoriales, établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale et prévoyant en tout cas leur réintégration, à compter du 1^{er} janvier 2017 au plus tard, au sein du budget de l'État.

⁶ Convention du travail maritime de l'OIT du 23 février 2006 – Principe directeur B4.4.4

⁷ Article 16 de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019.

2.4. Pourquoi ne pas utiliser les droits de port comme véhicule ?

En matière de taxes, les douanes n'interviennent qu'au stade de leur perception, conformément à l'article 285.4 du code des douanes, qui précise que « les taxes et redevances composant le droit de port sont perçues comme en matière de douane ». Les douanes ne sont pas compétentes pour définir les règles qui régissent l'affectation du produit de ces taxes, car celle-ci relève des services de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

L'affectation du produit des droits de port est fixée par voie réglementaire. Seules les redevances d'équipement des ports de pêche et des ports de plaisance sont soumises à une obligation d'affectation exclusive (art R.5321-17 du code des transports).

Pour les autres redevances, il n'existe pas d'affectation exclusive. De manière générale, selon l'article R.5321-16 du code des transports :

Les redevances mentionnées à l'article R.5321-1 sont versées aux organismes suivants :

1° Dans les grands ports maritimes, le grand port maritime ;

2° Dans les ports autonomes, le port autonome ;

3° Dans les autres ports relevant des collectivités territoriales ou de leurs groupements, la personne publique dont relève le port ou, si le contrat de concession le prévoit, le concessionnaire.

L'explication juridique du mécanisme ainsi mis en place démontre clairement la possibilité juridique d'ajouter une ligne à ces redevances, ou le cas échéant d'augmenter les droits existants pour financer l'accueil des marins.

En effet, ainsi que cela a été indiqué dans le premier rapport, les sommes en cause sont d'un montant infinitésimal rapporté à un compte d'escale.

Les positions conjuguées de la direction des services de transports à la DGITM et de la direction du budget sont à l'évidence un prétexte qui semble juridiquement mal fondé pour rejeter le principe de la mise en place d'une taxe ou d'une redevance qui s'ajouteraient aux droits de port existants. Ce raisonnement suppose que l'accueil des marins n'est pas lié à l'escale du navire. Ces deux directions de l'administration centrale rappellent en effet que le droit de port est justifié par les opérations commerciales et le séjour des navires dans le port et par le débarquement, l'embarquement ou le transbordement de marchandises.

Cependant, il est évident que l'équipage fait bien corps avec le navire, tant en mer qu'en escale, et de ce fait que les conventions de l'OIT ne séparent pas les marins du navire, en faisant reconnaître les droits des marins dans les ports dans ses recommandations que la France a ratifiées, récemment encore au travers de la CTM 2006.

D'ailleurs, le décret n° 2015-454 du 21 avril 2015 relatif à la qualification de gens de mer et de marins lie lui-même très directement le marin et le navire, en rappelant cette notion évidente selon laquelle le marin concourt directement à l'exploitation du navire !

« Art. R.5511-1. - L'exploitation à bord comporte, pour l'application du 3° de l'article L.5511-1, les activités professionnelles relatives à la marche, à la conduite ou à l'entretien ainsi que celles qui sont nécessaires pour assurer l'ensemble des fonctionnalités du navire ».

Le marin n'existe donc que du fait du navire et le navire ne navigue et n'est exploité que du fait des marins. Le fait générateur de la présence de marins dans un port est donc bien l'escale du navire, explicitement citée comme fait générateur de droit de port....

Le refus de faire peser l'accueil des marins sur les droits de port a pour effet de faire porter par le contribuable français une charge financière pour laquelle la CTM 2006 précise expressément dans son principe directeur B4.4.4 :

« qu'elle devrait provenir d'une ou plusieurs sources suivantes (...) parmi lesquelles figurent les « taxes ou autres droits spéciaux acquittés par les milieux maritimes », c'est-à-dire par les utilisateurs et non plus les contribuables, même si elle n'interdit pas à ces derniers d'y contribuer.

La mission constate que, parmi l'énumération donnée par la recommandation n° 173 et la CTM 2006 (cf. § 3.1 ci-dessous), ces « taxes ou autres droits spéciaux » sont les seules sources de financement qui ne soient pas encore utilisées par la France.

6. La mission recommande que soit étudiée sérieusement la possibilité de faire prendre en charge le soutien aux associations d'accueil des marins dans les ports par le biais des redevances portuaires, ainsi que l'autorise la convention du travail maritime 2006 de l'OIT, ratifiée par la France.

2.5. Une piste : les mécanismes de l'économie sociale et solidaire

La mission s'est penchée sur les possibilités ouvertes par l'État dans le cadre de « l'économie sociale et solidaire », qui permettent aux structures ainsi labellisées de développer leurs activités en bénéficiant de dispositifs fiscaux particuliers et de financements à long terme de la part de banques mutualistes partenaires de l'économie sociale et solidaire ou de fonds dédiés mis en place dans le cadre de la Banque publique d'investissement (BPIfrance).

Le public concerné par les associations d'accueil des marins correspond bien aux objectifs de la loi, qui vise les structures « poursuivant une utilité sociale » qui « ont pour objectifs d'apporter, à travers leur activité, un soutien à des personnes en situation de fragilité soit du fait de leur situation économique et sociale, soit du fait de leur situation personnelle et particulièrement de leur état de santé ou de leurs besoins d'accompagnement médical ou médico-social »⁸.

7. *Les associations d'accueil de marins pourraient, si elles le jugeaient utile, étudier l'opportunité de s'engager, avec certains de leurs partenaires membres des commissions de bien-être (ports, armateurs, collectivités territoriales...) dans la création d'une coopérative nationale (ou, à la rigueur, de quelques coopératives régionales) regroupant la partie de leurs activités qui est rémunérée (télécommunications, bar, vente de nourriture ou de souvenirs...), en réinvestissant l'essentiel des bénéfices éventuels pour développer ces activités.*

2.6. Une autre piste explorée sans succès : le recours aux stations de pilotage

Les pilotes maritimes sont fortement impliqués dans la vie des ports au travers de leur expertise qui concerne avant tout les approches maritimes, mais aussi les escales de navires. Enfin, d'une manière générale, ils peuvent apporter leur concours dans le cadre de l'action de l'État en mer et dans celui de la sécurité portuaire.

De nombreux pilotes, ayant eux-mêmes l'expérience de la navigation sur des navires de commerce, se trouvent impliqués à titre personnel dans le bénévolat au sein des seamen's clubs. Pour ces raisons, la Fédération nationale des pilotes maritimes (FFPM) a tenu à montrer à la mission qu'elle était sensible à toute action visant à pérenniser le fonctionnement des seamen's clubs.

Le président de la fédération nous a informés qu'il avait engagé une réflexion pour savoir si la fédération elle-même pourrait être un collecteur de droits au profit des seamen's club. Malheureusement, cette réflexion s'est rapidement heurtée à la question du caractère réglementaire de cette perception et de son mode de calcul, qui ne reposent sur aucun texte. L'assiette d'une perception par les pilotes soulèverait un certain nombre de difficultés, qu'il s'agisse d'une taxe au volume ou d'une taxe forfaitaire, du régime des navires pilotés et de celui des licences de capitaines-pilotes. Le statut des stations de pilotage, qui sont des syndicats professionnels, poserait en outre des difficultés d'ordre fiscal.

L'exploration de cette piste a en tout cas permis de faire apparaître un souci fort louable de la part de la fédération des pilotes maritimes de s'impliquer dans l'accueil et le bien-être des marins, domaines dans lesquels nombre de pilotes sont engagés à titre individuel.

Cependant, la mission a dû constater qu'il existait une impossibilité juridique de poursuivre dans cette voie.

⁸ Loi relative à l'économie sociale et solidaire – n° 2014-856, adoptée le 31 juillet 2014 et publiée au JO le 1er août 2014.

3. Vers un nouveau système de financement des associations.

3.1. Les commissions portuaires de bien-être : un moyen d'inciter les partenaires locaux à définir ensemble les besoins.

Si le besoin d'héberger les marins dans les ports avait été constaté dans la France de 1945, du fait de la destruction de beaucoup de villes portuaires pendant la guerre, cela ne constitue pas (et en tout cas plus maintenant) l'essentiel des besoins évoqués dans les recommandations de l'OIT.

La recommandation n° 173 de l'OIT, tenant compte de l'évolution des besoins dans le domaine du bien-être des marins, indique, à son point 9, que :

« (1) il conviendrait de créer, selon le cas au niveau du port ou au niveau régional ou national, des conseils de bien-être ayant notamment pour fonction : a) de s'assurer que les moyens de bien-être sont toujours adéquats et de déterminer s'il convient d'en créer d'autres ou de supprimer ceux qui sont sous-utilisés ;

(2) Les conseils de bien-être devraient compter parmi leurs membres des représentants des organisations d'armateurs et de gens de mer, des autorités compétentes et, le cas échéant, d'organisations bénévoles et d'organismes sociaux. »

En outre, elle envisage les sources de financement de ces conseils, avec à son point 10 la précision reprise dans la CTM 2006 (Principe directeur B4.4.4) :

1- « les membres devraient vérifier que les services et activités de bien-être en faveur des gens de mer bénéficient d'un appui financier régulier et suffisant ;

2- « cet appui financier devrait provenir d'une ou plusieurs sources suivantes :

a) Subventions publiques ;

b) Taxes ou autres droits spéciaux acquittés par les milieux maritimes ;

c) Contributions volontaires versées par les armateurs, les gens de mer ou leurs organisations ;

d) Contributions volontaires d'autres sources ».

En application de cette recommandation, des conseils de bien-être ont été créés -sous statut associatif- dans de nombreux ports français depuis les années 2000, visant à coordonner l'action des associations d'accueil des marins en escale et, éventuellement, à rechercher et à distribuer des financements aux associations, afin d'améliorer l'aide aux marins.

C'est ainsi que le décret n° 2007-1227 du 21 août 2007 modifié relatif à la prévention des risques professionnels maritimes et au bien-être des gens de mer en mer et dans les ports, qui crée notamment le Conseil supérieur des gens de mer, prévoit en son article 5 que :

« Des commissions portuaires de bien-être des gens de mer examinent l'adéquation aux besoins des gens de mer des moyens et services mis à leur disposition dans les ports. Elles formulent des propositions en vue de l'amélioration de leur fonctionnement, notamment par des actions de conseil auprès des organismes, associations ou personnes concourant au fonctionnement des services de bien-être portuaires.

Un arrêté du ministre chargé de la mer, pris après consultation des organisations syndicales représentatives des gens de mer et des organisations professionnelles représentatives d'employeurs et avis du Conseil supérieur des gens de mer, détermine :

1° La liste des ports dans lesquels sont créées ces commissions ;

2° Leur composition-type, qui prend en compte la diversité des administrations, collectivités territoriales, associations, organismes et acteurs professionnels œuvrant au bien-être des gens de mer dans les ports.

La commission portuaire de bien-être des gens de mer est créée et sa composition fixée par arrêté préfectoral. Elle est présidée par le préfet ou son représentant. »

En application de ce décret, l'arrêté du 15 décembre 2008 a fixé la liste des ports :

Dunkerque, Calais, Le Havre, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire, Saint-Malo, Brest, Lorient, La Rochelle, Bordeaux, Bayonne, Marseille-Fos, Sète, Port-la-Nouvelle, Fort-de-France, Port-Réunion.

Il indique que les commissions portuaires de bien-être sont créées par arrêté préfectoral. Il fixe également la composition de ces commissions :

1. Quatre représentants des foyers d'accueil de marins et d'associations œuvrant pour le bien-être des gens de mer en mer et dans les ports ;
2. Au titre des organisations professionnelles et syndicales d'armateurs et de gens de mer :
 - deux représentants des armements ;
 - deux représentants des organisations syndicales de gens de mer ;
3. Deux représentants d'opérateurs intervenant dans le port et agents maritimes ;
4. Trois représentants des collectivités territoriales ;
5. Deux représentants de l'autorité portuaire ;

6. Au titre des autorités administratives :

- le directeur départemental des affaires maritimes ou son représentant ;
- un inspecteur habilité au titre du contrôle par l'État du port ;
- un inspecteur du travail ;

7. Deux personnalités qualifiées ;

8. Un représentant du service social maritime (SSM).

Ces conseils regroupent donc, de droit, sous la présidence du préfet, les représentants des associations d'accueil des marins ou des associations à vocation sociale (la Mission sociale maritime, par exemple, qui fait intervenir des assistantes sociales auprès des marins français) et ils visent à impliquer les collectivités territoriales et les acteurs portuaires. Un représentant désigné par l'organisation syndicale des marins ITF siège également au conseil de bien-être, quand ce syndicat dispose d'un inspecteur dans ce port.

La circulaire n° 2008-001 DAM/GM3/GM5 du 15 décembre 2008 a en outre précisé les modalités de création et le rôle des commissions, notamment en explicitant la notion d'opérateur portuaire et d'agent maritime, en fixant le nombre de réunions (au moins une fois) par an à l'initiative de leur président et en rappelant qu'elles n'ont pas pour objectif de se substituer aux associations existantes et à l'action des bénévoles, mais de faciliter l'action de ces associations. Elles ont vocation à expertiser les difficultés qui se posent aux marins dans les ports, compte tenu des changements intervenus dans les conditions de travail, des temps d'escales réduits, l'extension des zones portuaires et les contraintes liées à la circulation des personnes dans les ports.

Chaque commission portuaire de bien-être établit un rapport annuel qui doit être présenté au Conseil supérieur des gens de mer. Ce rapport comporte notamment un point concernant l'utilisation des soutiens financiers versés par l'État aux associations œuvrant au bien-être des gens de mer en escale dans les ports dotés de commissions portuaires de bien-être.

À ce jour, 15 commissions ont été créées entre 2009 et 2011 sur les 16 mentionnées dans l'arrêté du 15 décembre 2008, c'est-à-dire partout sauf à Fort-de-France. Elles ont toutes tenu une ou plusieurs réunions depuis leur création.

3.2. La mise en place des chartes dans les grands ports maritimes

Souhaitant donner l'exemple dans la mise en œuvre des conventions et des recommandations de l'OIT relatives au bien-être des gens de mer, l'État a demandé aux ports placés directement sous sa tutelle, c'est-à-dire les grands ports maritimes (GPM), de formaliser les moyens destinés à optimiser les conditions d'accueil des marins par le biais d'une charte d'engagement.

Conformément aux travaux du Conseil supérieur des gens de mer, ces chartes doivent d'abord permettre de fiabiliser les montants des soutiens financiers alloués par les différents partenaires des communautés portuaires, de manière à ce que les associations puissent faire face aux dépenses, notamment en raison du poids grandissant des coûts d'entretien de locaux, de carburant et de personnel.

À ce jour, les GPM de Dunkerque, Le Havre, Nantes-Saint-Nazaire, Bordeaux, Marseille-Fos et La Réunion ont signé une charte de bien-être des gens de mer. Le GPM de La Rochelle a même signé un protocole d'engagement pour 2014, 2015 et 2016. La charte pour le GPM de Rouen est en cours de discussion.

GPM	Date de signature de la charte
Dunkerque	12/01/2015
Le Havre	11/02/2015
Rouen	En cours
Nantes Saint-Nazaire	25/02/2015
La Rochelle	12/03/2014 (protocole d'engagement)
Bordeaux	En cours de signature
Marseille-Fos	16/03/2015
Port-Réunion	12/01/2015

Le tableau ci-après indique les engagements, financiers et autres, des GPM vis-à-vis des associations d'accueil de marins présentes et actives dans le port.

La deuxième colonne fait apparaître le nombre de marins ayant été accueillis dans le ou dans les foyers. La troisième colonne, le nombre de navires ayant reçu la visite d'un membre d'une association d'accueil des marins. La dernière colonne précise toute aide hors subvention apportée par le GPM et d'éventuelles observations.

GPM	Nb marins	Nb navires visités	Subvention GPM (€)	Complément / observations
Dunkerque	2 500	983	10 000	Utilisation des installations de lavage des véhicules 42 badges d'accès à la zone portuaire aux membres des associations (aide équivalant à 966 €)
Le Havre	11 900	30	43 350	
Rouen	6 000	260	5 500	1 500 € pour travaux + 2 places de parking
Nantes – Saint-Nazaire	3 200	444	3 000	Montant plafonné à 0,15 % des droits de port.
La Rochelle	8 000	1 200	32 500	Remise de 100 % de la location du bâtiment et du terrain (soit 20 000 €) + coût des badges des membres permanents de l'association.
Bordeaux	?	?	0	Mise à disposition temporaire d'un bâtiment. Mise à disposition du terrain où sera construit le foyer. Le foyer devrait être la propriété du GPMB qui ne participe pourtant pas à son financement, hormis la mise à disposition du terrain.
Marseille-Fos	50 100	2 200	29 900	Soit 19 200 € à Port-de-Bouc et 10 700 € à Marseille. Le foyer des croisières est mis à disposition de l'association sans redevance, avec fourniture des fluides. Mise à disposition d'un bâtiment modulaire dans les bassins ouest avec fluides.
Port-Réunion	6 900	1 700	5 000	Subvention d'investissement possible

Si l'on se fonde sur le seul ratio subvention / nombre de marins, le soutien financier apporté par les GPM connaît donc une amplitude importante, de 0,6 € par marin accueilli (à Marseille-Fos) à plus de 10 € (Nantes – Saint-Nazaire) si on laisse de côté le cas de Bordeaux, qui n'apporte aucun soutien financier.

Mais au-delà des seules subventions, ce tableau fait apparaître des différences significatives entre les différents ports : certains d'entre eux prennent en charge le lieu d'accueil des marins (Marseille, La Rochelle, Bordeaux dans le futur), voire les fluides (Marseille), certains quelques avantages en nature (Dunkerque, Rouen), tandis que d'autres n'apportent aucun soutien supplémentaire.

8. Il paraît nécessaire que, dans le cadre de ses responsabilités issues des conventions de l'OIT, l'administration rappelle, dans l'enceinte des commissions portuaires de bien-être, que les associations de marins doivent bénéficier d'un traitement aussi équitable que possible dans l'ensemble des GPM.

3.3. La démarche d'incitation en direction des autres ports

Si l'État a joué son rôle dans l'accueil des marins dans les ports qui dépendent directement de son autorité, des progrès restent à faire dans les autres ports qui ont fait l'objet d'une décentralisation au bénéfice des collectivités territoriales.

Localement, les associations doivent consacrer une part non négligeable de leur temps à intervenir, auprès tant des collectivités territoriales que des opérateurs portuaires, pour solliciter un soutien financier, sans qu'il y ait d'engagement pluriannuel de ces aides.

Toutefois, la région Bretagne a proposé aux associations et aux acteurs concernés des ports de Saint-Malo, Brest et Lorient, la mise en œuvre d'une convention en faveur de l'accueil des marins en escale. Cette convention a été signée pour une première année d'expérimentation à Saint-Malo et à Lorient. Au vu du bilan positif, une nouvelle convention a été signée pour trois ans dans ces deux ports.

En revanche, une telle solution n'a pas été possible à Brest, devant le refus des agents maritimes de la place portuaire de s'associer à une telle mesure, en dépit des échanges entre la Région et son concessionnaire pour le port, la Chambre de commerce et d'industrie. On doit mentionner également que la Région a conduit une action de rénovation de locaux : un « pôle social maritime » a été inauguré en novembre 2014, qui héberge les associations d'accueil de marins et le service social maritime. Il reste que les associations hébergées doivent notamment assurer elles-mêmes le paiement des fluides. On rappellera (voir le précédent rapport) que, parmi les équipages qui fréquentent le foyer, figurent au premier chef les marins, tous malgaches, de l'armement de France Telecom, l'un de ses trois navires câbliers stationnant en permanence à Brest. Il est quelque peu surprenant que cet armement, dépendant d'une entreprise publique française, refuse assidûment d'apporter la moindre aide au seamen's club... Le risque, pointé par la Région Bretagne, est que les agents maritimes des ports de Saint-Malo et de Lorient ne finissent par renoncer à contribuer à l'accueil des marins, si la Région ne parvient pas à entraîner leurs collègues de Brest.

S'agissant du port de Sète, le seamen's club fonctionne avec une subvention de la ville à hauteur de 6 000 € et du Conseil départemental à hauteur de 10 000 €. La Région a décidé de participer aux frais de fonctionnement pour 2015, en mettant à disposition gratuitement un local pour servir de foyer du marin. Mais ni le port ni ses opérateurs ne participent au soutien du foyer.

L'administration centrale souhaite sensibiliser les élus sur le sujet du bien-être des marins pour parvenir à une formalisation des aides aux associations dans le cadre portuaire. Mais, avant que le ministre s'adresse aux présidents de régions concédantes de ports, elle a décidé de tirer d'abord un premier bilan des actions engagées dans les GPM en application des chartes, afin de pouvoir montrer aux collectivités concédantes l'intérêt qu'elles auraient à mettre en place un système analogue dans les ports dont elles assurent la tutelle.

9. *Faute de vouloir utiliser le mécanisme des droits de port pour financer l'accueil des marins, le ministère doit, aussi rapidement que possible, sensibiliser les collectivités territoriales qui sont autorités concédantes de ports (en s'appuyant sur l'expérience menée dans les GPM avec la mise en place des commissions de bien-être et des chartes), dans l'espoir qu'elles formaliseront à leur tour un dispositif d'aide aux associations d'accueil des marins en escale dans les ports sur lesquels elles exercent une tutelle.*

Conclusion

Le premier rapport effectué par la mission⁹, constatant l'évolution, depuis la guerre, de la notion de bien-être des marins, recommandait à l'État d'admettre que le logement des marins dans des « hôtels de gens de mer » n'était plus une priorité au sens des conventions de l'OIT ratifiées par la France, la priorité devant porter désormais sur le fonctionnement des seamen's club, qui apportent une aide précieuse aux marins en escale.

Il recommandait donc à l'État d'aider l'ENIM à vendre ses hôtels et de convaincre l'AGISM d'en faire de même pour les hôtels qui sont sa propriété.

Pour ce qui est des hôtels de l'ENIM, la mission se réjouit qu'il n'y ait plus débat sur leur vente (principe qui a été repris dans le contrat d'objectifs et de moyens signé avec cet établissement le 20 décembre 2012), même s'il est évident que l'imbroglio des situations juridiques de certains de ces hôtels (étaillés dans le premier rapport) rend inévitable un allongement des délais. La mission espère que l'AGISM, maintenant que le tribunal de grande instance de Paris a accepté son plan de redressement, reviendra à la table de négociations avec l'ENIM pour que soient rapidement décidées d'un commun accord les conditions de cette vente.

Le rapport recommandait aussi à l'État qu'il essaie de convaincre l'AGISM, en réactivant les moyens de contrôle dont il disposait dans les statuts de l'association (moyens de contrôle qu'il avait d'ailleurs trop peu utilisés auparavant), de vendre elle-même ses propres hôtels avant qu'elle ne soit acculée à une situation financière qui mette en péril ses emplois. Il apparaît que l'AGISM a décidé de s'obstiner dans la poursuite d'un modèle économique qui ne semble pourtant pas convaincant. En effet, l'AGISM est obligée de procéder régulièrement à des fermetures d'hôtels qui réduisent encore un périmètre d'action déjà très rétréci. Le produit de ces ventes sert essentiellement au paiement de ses déficits de fonctionnement, ce qui ne fait que retarder une échéance que beaucoup craignent inéluctable : après la fermeture de l'hôtel de Concarneau en 2013, apparaît maintenant la fermeture programmée de l'hôtel de Boulogne ainsi que la vente du terrain de la rue Forbin à Marseille sur lequel est construit l'hôtel des gens de mer... Certes, la vente programmée (et pas encore réalisée) de ce terrain à un promoteur prévoit le maintien d'un hôtel dans le nouvel ensemble immobilier, mais l'AGISM, qui aura utilisé le produit de la vente (déduit des hypothèques...) pour régler ses dettes sociales, devra encore décider si elle rachète cet hôtel ou, ce qui est plus probable, si elle le reprend en location, ce qui augmentera en tout cas ses charges. Toutefois, le jugement du TGI de Paris du 8 janvier 2015 a confirmé l'inaliénabilité du terrain de la rue Forbin sur lequel est construit l'hôtel pendant la durée du plan de redressement de l'AGISM.

⁹ Etude prospective relative à l'Association pour la gestion des associations sociales maritimes (CGEDD n°008550-01 et IGAM n°2013-57) de juillet 2013.

Faute d'avoir convaincu l'AGISM de se retirer de son activité hôtelière, la recommandation de la mission, selon laquelle l'État devait au moins se retirer rapidement des organes de décision de cette association, a été suivie d'effet, dès l'Assemblée générale de l'AGISM en date du 26 juin 2014 qui a modifié ses statuts en ce sens. Au moins, l'État ne pourra plus être tenu pour responsable de l'obstination mise par l'AGISM à persister dans un modèle économique de gestion hôtelière qui n'est plus un enjeu pour le bien-être des marins et qui n'apparaît guère viable comme le premier rapport le montrait.

L'ENIM se montre manifestement disposé à rechercher un accord d'ensemble avec l'AGISM pour résoudre les différends qui, jusqu'à présent, opposent ces deux structures sur la situation de certains hôtels.

En tout état de cause, les délais que cette négociation et sa mise en œuvre entraîneront pour la mise en vente effective des hôtels concernés (Dunkerque, Le Havre et La Rochelle) laisseront le temps de régler correctement les problèmes liés à l'accueil des marins et à l'animation du milieu maritime. Le seul seamen's club concerné est celui qui est hébergé par l'hôtel des gens de mer du Havre : il ne manque pas, sur le domaine du GPM, de friche portuaire qui pourrait être réhabilitée (comme la Région Bretagne l'a fait à Brest en 2014) pour abriter ce foyer. Et la charte signée au Havre dans le cadre de la commission de bien-être devrait permettre de trouver une solution honorable et efficace (comme le GPM de Marseille l'a fait en construisant en 2014 un foyer sur le terminal des croisières). L'autre question, qui ne concerne pas vraiment l'accueil des marins mais plutôt l'animation du milieu maritime, est certainement plus facile encore à régler : certains hôtels servent de siège social à beaucoup d'associations maritimes (essentiellement, d'ailleurs, des associations de retraités). Il ne doit pas être difficile d'imaginer que le siège de ces associations soit accueilli dans une « maison des associations », comme il en existe dans toutes les villes.

En ce qui concerne les seamen's club, il est apparu à la mission que, si l'État entend respecter les engagements internationaux qu'il a signés dans le cadre de l'OIT, la question de l'accueil des marins ne lui apparaît pas réellement comme une priorité : la preuve en est que l'État a profité de son désengagement de l'AGISM pour débudgeuter fortement les lignes consacrées à l'accueil des marins (110 000 € en 2014 contre 350 000 € versés par l'ENIM jusqu'en 2012 et 300 000 € versés en 2013 par l'ENIM pour les marins français et l'État au titre des marins étrangers).

Même si une part de la charge a été transférée aux GPM, celle-ci ne semble pas très équitablement répartie entre les ports. En outre, il s'agit là encore d'argent public. La mission regrette que, par manque de volonté politique, les différents services de l'administration centrale (budget et ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie) n'aient pas souhaité creuser plus avant la possibilité de reporter cette charge sur les droits de port, comme la CTM 2006 lui en ouvre pourtant la possibilité. Cela aurait le mérite de faire porter la charge (finalement très modeste) de l'accueil des marins sur les véritables bénéficiaires que sont en définitive les armateurs et leurs agents maritimes, qui sont responsables des conditions de travail et de vie de leurs salariés. Cela semblerait en tout cas plus logique que de faire peser cette charge sur les contribuables.

En outre, un tel dispositif aurait eu le mérite de traiter de la même manière les GPM que les ports décentralisés : en effet, il n'est pas assuré que l'initiative, prévue par le ministère mais pas encore réalisée (alors qu'elle a été décidée pendant l'été 2014), d'écrire aux autorités concédantes des ports décentralisés en leur suggérant de s'inspirer de ce que l'État a mis en place dans les GPM, aboutira à des résultats concrets et équitables dans tous les ports concernés : les Régions, en effet, restent libres de leurs décisions et elles n'ont pas forcément les mêmes moyens de pression sur leurs concessionnaires portuaires que ceux dont l'État dispose sur les GPM.

Quoi qu'il en soit, l'État a eu le mérite de mettre en place, comme le prévoyait la recommandation de l'OIT, des commissions de bien-être dans les principaux ports. Dans ces enceintes, les associations d'accueil des marins auront ainsi la possibilité d'expliquer leurs activités et leurs difficultés en présence de tous les partenaires du milieu portuaire, qui ne pourront plus s'en désintéresser. En cas de crise, toujours à craindre avec des associations composées essentiellement de bénévoles, la commission de bien-être sera au moins une structure où tous les partenaires du milieu maritimes seront sensibilisés et responsabilisés, ce qui devrait permettre de faire naître des solutions.

Et même quand il n'y a pas de crise, ces commissions de bien-être, qui sont constituées « au plus près du terrain », seront sans doute un lieu où pourront être abordées toutes les évolutions concernant les besoins des marins en escale et où l'évolution nécessaire des structures permettant d'y faire face pourra être débattue. En effet, les besoins des marins en escale peuvent évoluer rapidement : aujourd'hui, par exemple, les demandes des marins concernent en premier lieu la possibilité de bénéficier de moyens informatiques pour communiquer à bas coût avec leur famille ; mais qui sait si demain, quand les quais seront équipés, comme cela se développe dans certains ports, de moyens de transmission en wi-fi, bon nombre de marins ne préféreront pas communiquer avec leur famille directement à partir de leur cabine, à bord de leur navire, en utilisant leurs propres équipements informatiques, et réserver leurs visites dans les foyers pour satisfaire d'autres besoins (change, loisirs, course....) ? La structure associative des seamen's clubs, surtout si elle est appuyée par une enceinte collégiale comme les commissions de bien-être, peut leur donner la souplesse nécessaire pour s'adapter aux nouveaux besoins.

Si ces structures avaient existé depuis la fin de la guerre, peut-être l'AGISM aurait-elle elle-même accepté d'évoluer, admettant que l'hébergement des marins dans des hôtels finissait par ne plus correspondre aux besoins des marins, car la durée des escales s'est fortement raccourcie et les revenus des marins ne leur permettent pas souvent de s'offrir un hébergement hôtelier quand ils bénéficient gratuitement du logement dans leur cabine.

Au niveau de l'AGISM, la gestion patrimoniale des hôtels des gens de mer l'a emporté sur la gestion sociale de l'accueil et du bien-être et plus largement sur la gestion des institutions sociales maritimes.

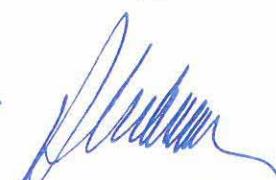
La conservation aujourd'hui par l'AGISM de son nom avec ce qu'induit la signification de son acronyme (« gestion des institutions sociales maritimes ») ne fait qu'ajouter de l'ambiguïté en ce domaine alors que l'activité de l'association est désormais restreinte à une activité hôtelière privée.

François BORDRY



Inspecteur général de
l'administration du
développement durable

Philippe FORIN



Administrateur général des
affaires maritimes

Dominique PINEY



Conseiller d'administration
de l'environnement,
du
développement et de
l'aménagement durable

Annexes

1. Lettre de mission

CGEDD n° 008550-02



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Paris, le 30 JAN. 2014

Le ministre délégué chargé des Transports,
de la Mer et de la Pêche

à

Monsieur Patrice PARISE
Conseil général de l'environnement et du
développement durable Vice-président

Monsieur Laurent COURCOL
Inspecteur général des Affaires Maritimes

Référence : D14001936
Objet : mission d'appui à la vente des hôtels de gens de mer

Vous m'avez fait parvenir, par transmission du 28 août 2013, un rapport répondant au souhait que j'avais exprimé de disposer d'une étude prospective relative à l'Association pour la Gestion des Institutions Sociales Maritimes (AGISM). Celle-ci connaît aujourd'hui un certain nombre de difficultés du fait notamment de l'évolution du transport maritime et des nouvelles orientations données par l'Etablissement national des invalides de la marine (ENIM), par ailleurs propriétaire de certains hôtels gérés par l'AGISM. Son conseil d'administration souhaite maintenir une offre hôtelière de même nature que l'offre actuelle, qui ne correspond plus aux engagements internationaux de l'Etat, comme l'indique votre rapport.

Il a donc été convenu avec l'AGISM que l'Etat se retirerait des instances de cette association. Le président de l'AGISM m'a transmis le 2 décembre dernier une proposition de statuts modifiés entérinant cette décision.

Je souhaite que cette évolution, consécutive au recentrage de l'ENIM sur ses missions premières et à celui de l'Etat sur ses engagements en matière d'accueil des marins étrangers, soit accompagnée par une mission que vous désignerez.

Il s'agira de veiller, en assurant le lien avec les préfets concernés, à la qualité de la concertation avec les différents acteurs institutionnels et locaux.

Par ailleurs, la mission évaluera le réseau associatif concourant à l'accueil des marins en escale et dans la mesure du possible sa situation économique. Il s'agira notamment d'examiner leurs conditions d'activité avec les ports ou leurs tutelles respectives selon leur statut.

Je souhaite disposer dans un délai de 6 mois d'un rapport d'étape afin de me permettre d'apprécier les conditions de la poursuite de la mission ou sa réorientation.

La mission pourra disposer, notamment, du concours de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer.

Frédéric CUVILLIER

Hôtel de Roquelaure – 246, boulevard Saint-Germain – 75007 Paris – Tél : 33 (0)1 40 81 21 22
www.developpement-durable.gouv.fr

2. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
AMBROSINI	Jean-Marc	Cabinet du ministre délégué aux transports	Conseiller social	03/03/14
BECOUARN	Yann	Direction des affaires maritimes	Sous-directeur des gens de mer	07/01/15
BÉLE	Christian	Agents maritimes et consignataires de France	Président	29/10/14
BOURVEN	Patrick	Sous-direction des ports et du transport fluvial	Sous-directeur	07/07/14
BREHIER	Régine	Direction des affaires maritimes	Directrice	07/01/15
BRÛLÉ	Hervé	Direction des affaires maritimes	Adjoint à la directrice	29/04/14
BUISSON	Christophe	Syndicat national des agents maritimes	Président	29/10/14
CASANOVA	Jean-Philippe	Fédération française des pilotes maritimes	Secrétaire général	08/07/14
GOURDON	Alain	Agents maritimes et consignataires de France	Conseiller du président	29/10/14
ILLIONNET	Philippe	Établissement national des invalides de la marine	Directeur	16/05/2014
JOUFFRAY	Jean-François	Conseil supérieur des gens de mer	Président	21/10/14
LAMBERT	François	Cabinet du ministre délégué aux transports	Conseiller technique	03/03/14
LANDEL	Jean-François	Bureau de l'organisation et de la réglementation portuaire – DGITM	Chef de bureau	07/07/14
LEFEBVRE	Bernard	Nantes-Port-Accueil	Président	01/01/15
LIRZIN	Franck	Bureau des transports – Direction du Budget	Chef de bureau	08/10/14
MONCANY de SAINT-AIGNAN	Frédéric	Fédération française des pilotes maritimes	Président	08/07/14
ORY	Pierre	Sous-préfecture du Havre	Sous-Préfet	26/05/14
PELEN	Gérard	Fédération nationale des associations d'accueil des marins	Président	20/05/14
PHILIPPE	Édouard	Ville du Havre	Maire	26/05/14
ROUGANNE	Danièle	Entreprendre pour le fluvial	Déléguée générale	07/11/14

3. Glossaire des sigles et acronymes

Acronyme	Signification
AGISM	Association pour la gestion des institutions sociales maritimes
AMAM	Association marseillaise d'accueil des marins
BPIfrance	Banque publique d'investissement
CDI	Contrat à durée indéterminée
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CTM	Convention du travail maritime
DAM	Direction des affaires maritimes
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
ENIM	Établissement national des invalides de la marine
FFPM	Fédération française des pilotes maritimes
FNAAM	Fédération nationale des associations d'accueil des marins
GPM	Grands ports maritimes
IGAM	Inspection générale des affaires maritimes
OIT	Organisation internationale du travail
SSM	Service social maritime
TGI	Tribunal de grande instance
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

