

L'ADMINISTRATION DE LA MER

MISSION D'ETUDE, DE REFLEXIONS ET DE PROPOSITIONS
sur l'organisation et les missions de l'administration centrale de la "Mer"
et de ses services déconcentrés

RAPPORT

à

Monsieur le Ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme

Présenté par

Alain CHABROL
Conseiller maître à la Cour des comptes

le 29 février 1996

1. Observation liminaire

Par lettre de mission en date du 15 novembre 1995 (cf. annexe 1), Monsieur Bernard PONS, Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, a demandé au soussigné de *"conduire une mission d'étude, de réflexions et de propositions sur l'organisation et les missions de l'administration centrale de la "Mer" ainsi que de ses services déconcentrés"*.

Cette mission a été expressément rattachée à la circulaire du Premier Ministre, en date du 26 juillet 1995, relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et des services publics.

Dans ce contexte, il y avait donc lieu de prendre tout particulièrement en compte, sans méconnaître l'originalité de l'administration de la mer, un certain nombre d'objectifs communs devant présider à cette réforme. Parmi ceux-ci, il est apparu essentiel de garder présentes tout au long de cette réflexion les principales orientations suivantes:

* Préciser les **missions de l'Etat** et défendre la conception française des services publics assurant à tous, sur l'ensemble du territoire, les prestations que les citoyens d'une démocratie développée sont en droit d'attendre;

* Transférer les tâches de gestion encore prises en charge par les administrations centrales vers les services déconcentrés, avec notamment comme corollaire la **restructuration des directions d'administration centrale, aujourd'hui trop nombreuses et trop cloisonnées¹**;

* Améliorer la déconcentration à travers la réorganisation des services de l'Etat, le **regroupement fonctionnel des services territoriaux et la rénovation des relations entre l'Etat central et ses opérateurs**;

* Insister sur une **gestion de proximité**, en n'excluant pas une **diminution du nombre des corps** chargés de mettre en oeuvre les missions et d'exercer les métiers publics correspondants.

¹ Il convient cependant de prendre en considération le fait que la plus grande efficacité des administrations centrales n'est pas automatiquement liée à la solution qui paraîtrait a priori la plus économique.

La présente synthèse a été effectuée à partir de travaux antérieurs (cf. annexe 2), notamment ceux qui ont été présentés dans la période la plus récente. Ces derniers ont été éclairés et actualisés par un certain nombre d'entretiens avec des personnalités particulièrement qualifiées en raison de leurs fonctions et expériences actuelles ou passées (cf. annexe 3). Sans interférer avec la mission de réflexion et de proposition menée en juillet 1995 par M. Bernard Dujardin sur *"une structure de gouvernement pour la mer"*, dont les conclusions ont conduit à la création, par le décret n° 95-1232 du 22 novembre 1995, d'un secrétariat général de la Mer placé sous l'autorité directe du Premier ministre, elle ne peut cependant que s'inscrire dans la continuité avec ces travaux.

L'existence de cette dernière institution qui remplace de facto la mission interministérielle de la mer, mais dont les attributions, même élargies, restent tournées exclusivement vers la coordination interministérielle, ne pourra être ignorée dans les projets de réorganisation qui seront envisagés après l'examen des propositions du présent rapport. Cette réforme est une donnée nouvelle dont toute la logique aurait d'ailleurs dû conduire à examiner l'introduction du "maritime" dans les différentes structures ministérielles existantes. Mais cette hypothèse n'entre pas dans les objectifs de la présente mission. S'agissant d'une réforme déjà mise en oeuvre et extérieure au ministère en charge de l'administration de la mer, il était exclu d'aller au delà de ce simple constat. On peut considérer cependant que le rôle renforcé de coordination interministérielle qui a été dévolu au nouvel organisme, est un argument qui conduit à écarter a priori l'idée de "rapatriement" de tous les secteurs spécifiquement maritimes au sein d'un même département ministériel.

Deux postulats ont donc été admis au départ de cette étude:

- l'existence de certaines spécificités de l'administration de la mer ne remettrait pas en cause son appartenance à un plus grand ensemble ministériel chargé principalement de l'équipement et des transports;

- l'intégration, décidée en 1993, du secteur des pêches et des cultures marines dans le ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation a été considérée comme acquise, tous les transferts définitifs de gestion devant être réalisés en principe pour 1997.

Il n'y aura pas lieu non plus de reprendre très longuement des développements de caractère historique, déjà rappelés récemment dans le rapport de M. Dujardin, sur l'évolution de structures administratives qui, en dépit des multiples avatars qui ont affecté leurs différents rattachements ministériels - particulièrement au cours des vingt dernières années - ont permis d'assurer, contre vents et marées, la tutelle des institutions et des activités maritimes.

Il faut enfin souligner que la présente approche se veut purement technique et que l'avis exprimé, essentiellement à partir de différentes études menées au sein de l'administration sur sa propre organisation, n'engage que l'opinion du rapporteur.

Les consultations auxquelles il a été procédé n'ont pas non plus eu pour objet d'obtenir a priori un consensus sur des propositions qui comportent inévitablement, pour chacune des directions prise isolément, une part de démantèlement, mais pour l'ensemble de l'administration de la mer la reconstruction d'une identité.

2. Les structures de l'administration de la mer

a) Rappel historique

Lors de sa création en 1913, l'administration de la mer - on disait alors "marine marchande" - comportait déjà l'essentiel de ses attributions et de ses services actuels.

On observera cependant qu'après avoir relevé d'un sous-secrétaire d'Etat auprès du ministre de la marine (militaire), les services de la marine marchande ont été, dès 1916, placés sous l'autorité du ministre des travaux publics, des transports et du ravitaillement.

Leur rattachement ministériel a ensuite fluctué au gré des changements de gouvernements de la III^e et de la IV^e Républiques, allant de la complète autonomie ministérielle de 1929 jusqu'au retour sous la dépendance du ministre des travaux publics et des transports en 1945, mais avec l'institution d'un **secrétaire général de la marine marchande**.

Depuis, tantôt ministère, tantôt secrétariat d'Etat, la marine marchande a pris des titres divers entre 1948 et 1958, année qui a marqué un nouveau retour vers les Travaux publics et les Transports, devenus Equipement en 1966 avec un secrétaire d'Etat aux transports jusqu'en 1978.

A partir de 1978, époque dite de la "réforme Le Theule", et indépendamment des divers types de rattachements ministériels qui ont continué à se succéder, l'organisation même de l'administration centrale s'est profondément transformée sous l'autorité d'un éphémère **directeur général de la marine marchande** qui a remplacé le secrétaire général et a disparu à son tour en 1981.

La distribution des responsabilités entre cinq grandes directions en a d'abord été confortée, mais le transfert du service de l'équipement naval au ministère du

redéploiement industriel et du commerce extérieur (1984), puis le départ de la direction des pêches (1993) ont remis en cause, au cours des dix années écoulées, la relative stabilité des attributions et l'équilibre des structures.

b) Les évolutions récentes

L'évolution des activités liées à la mer et de leur environnement au cours des dernières années montre que ce secteur de la vie économique a été confronté à une mutation rapide et parfois paradoxale: mondialisation des échanges, diminution du nombre des marins actifs et des navires de pêche et de commerce mais accroissement du trafic maritime, fort développement de la plaisance et des sports nautiques, besoin accru de sécurité, nécessité de protéger mieux le littoral... et, par la force des choses, perte en spécificité pour les tâches administratives traditionnelles qui ont bénéficié de la modernisation des procédures.

Il importe donc qu'une véritable administration de la mer, affectée parallèlement par une contraction de ses effectifs et de son budget, soit en mesure de définir les missions jugées prioritaires et de permettre à ses services déconcentrés d'y faire face avec une organisation et des moyens modernes. A cet égard, une certaine rigidité des structures, des mentalités et des cultures associées n'a pas toujours permis de réaliser les adaptations indispensables.

L'histoire administrative de ces dernières années reflète bien ces contradictions.

Ainsi la direction des ports n'a été réunie qu'assez récemment, par volonté politique, à la famille maritime mais elle n'a jamais oublié sa culture "équipement". A l'inverse, la direction de la flotte de commerce a été vidée de sa substance principale, l'équipement naval, qui a rejoint l'industrie, de même que les pêches et les cultures marines ont été aspirées par leurs homologues du monde agricole. Le monde maritime n'en conserve pas moins dans sa diversité quelques caractères bien particuliers que l'on peut encore prendre en compte dans une organisation plus recentrée sur un "dernier carré".

Parallèlement, la marche vers la complète autonomie ministérielle, très fortement engagée en 1981, ralentie dès 1983 et bien hésitante entre 1986 et 1988, a pris fin en 1993. Il ne faut pas y voir le signe de l'abandon de toute politique maritime puisque, au contraire, celle-ci est désormais clairement située au niveau gouvernemental avec la création du secrétariat général de la mer et le renforcement des moyens d'action

du **comité interministériel de la mer**². Ceci milite par conséquent, au niveau du département ministériel, pour des structures administratives "opérationnelles", concentrées sur des missions homogènes et bien adaptées à la gestion d'un réseau de services implantés de façon cohérente dans les différentes régions côtières.

En tout état de cause, cette administration se caractérise déjà par sa modestie:

- en ce qui concerne les dotations budgétaires

Avec 6 417 M.F. en 1995 les crédits de la mer ne représentaient que 0,4 % du budget de l'Etat, même si ce rapport ne traduit que très imparfaitement l'importance des enjeux. A cet égard, il y a lieu de rappeler notamment que les dépenses de l'Etat bénéficiant à la mer ont atteint en réalité 8 688 M.F. compte tenu des interventions effectuées par d'autres départements ministériels (Défense, Agriculture, Industrie, Charges communes).

Mais il faut souligner que **plus de 70% des crédits de la mer sont utilisés dans la subvention de l'Etat à l'ENIM**, destinée à équilibrer le régime spécial de sécurité sociale et de retraite des gens de mer. Le budget correspondant réellement à l'administration de la mer n'en est donc que plus modeste.

Il convient de constater également qu'à ce niveau budgétaire, la gestion autonome, telle qu'elle a fonctionné pendant dix ans sous des appellations diverses, a paradoxalement coïncidé avec une baisse des crédits de fonctionnement - de l'ordre de 46% en francs constants entre 1984 et 1994 - et des effectifs - 15% environ - sans mise en oeuvre en parallèle d'une véritable modernisation.

Enfin, la politique de blocage ou de diminution de crédits pratiquée régulièrement au cours de ces dernières années a eu un impact beaucoup plus contraignant sur le budget de la mer dans sa configuration "indépendante" qu'elle n'en aurait eu s'il avait été rattaché à un ensemble plus vaste permettant d'en atténuer les effets.

² *Le comité interministériel de la mer est chargé de délibérer sur la politique du Gouvernement dans le domaine de la mer sous ses divers aspects nationaux et internationaux et de fixer les orientations de l'action gouvernementale dans tous les domaines de l'activité maritime, notamment en matière d'utilisation de l'espace, de protection du milieu, de mise en valeur et de gestion durable des ressources de la mer de son sol, de son sous-sol et du littoral maritime (art. 1er du décret n° 95-1232 du 22 novembre 1995).*

- en ce qui concerne les personnels

En prenant en compte la plus récente contribution à l'effort de diminution des dépenses publiques, l'effectif de l'administration de la mer s'établit à 2 954 postes en 1996 (hors effectifs "équipement"), dont 478 en administration centrale. Encore faut-il remarquer que sur cet effectif près de 200 personnes sont affectées à la seule direction de l'ENIM.

Les personnels travaillant dans les services déconcentrés des affaires maritimes sont arrêtés à 2 476 au budget de 1996. Ils sont affectés dans des unités administratives et techniques implantées le long du littoral.

Mais, comme cela a déjà été souligné à différentes occasions, ces personnels appartiennent à des corps très variés (notamment civils et militaires), à effectifs réduits, et dans certains cas soumis à des gestions différentes (personnels de l'équipement), tous restant foncièrement attachés à leur statut individuel. On recense aujourd'hui une bonne vingtaine de corps relevant strictement de l'administration de la mer soit 9 corps de catégorie C (agents de service, ouvriers, agents et adjoints administratifs, syndics des gens de mer,... au total 1201 personnes), 6 corps de catégorie B (secrétaires administratifs, contrôleurs des affaires maritimes, officiers de port adjoints,... au total 676 personnes) et 8 corps de catégorie A (576 personnes) dont trois sous statut militaire (administrateurs des affaires maritimes, professeurs de l'enseignement maritime et officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes) qui représentent à eux seuls 325 personnes. Une réforme des structures administratives pourrait donc être utilement complétée, sans attendre, par un regroupement de certains corps dans une perspective de meilleure gestion des effectifs et des carrières.

En définitive, si l'importance d'une structure administrative n'est pas proportionnelle aux crédits dont elle dispose ni au personnel qui lui est affecté, on peut au moins considérer qu'un tel constat plaide en faveur d'un dispositif plus "resserré".

c) L'organisation actuelle

Indépendamment des différentes missions d'inspection générale (dont la plus spécifique est l'inspection générale des services des affaires maritimes), l'administration centrale ne repose plus aujourd'hui que sur quatre directions:

- la *Direction des gens de mer et de l'administration générale*,
- la *Direction de la flotte de commerce*,
- la *Direction des ports et de la navigation maritimes*,
- la *Direction de l'établissement national des invalides de la marine*.

Toutes sont directement issues du décret n° 85-659 du 2 juillet 1985 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports³, ainsi que des différents arrêtés d'application qui sont intervenus de 1985 à 1995 pour organiser les directions, sous-directions et bureaux, et notamment ceux du :

- 18 juillet 1985 relatif à l'organisation de l'administration centrale du secrétariat d'Etat chargé de la mer,
- du 9 août 1985 portant organisation de la direction de la flotte de commerce et tirant, en particulier, les conséquences du départ de la sous-direction de l'équipement naval,
- du 25 octobre 1990 (2 arrêtés) qui ont intégré le service des phares et balises dans la sous-direction de la navigation maritime et réparti entre deux bureaux les compétences de cette nouvelle sous-direction;
- du 17 janvier 1995 (2 arrêtés) portant organisation de la direction générale des gens de mer et de l'administration générale et fixant l'organisation des sous-directions en bureaux;
- du 27 avril 1995 (2 arrêtés) portant organisation de la direction des ports et de la navigation maritimes et fixant l'organisation des sous-directions en bureaux.

Le bref survol de l'évolution qu'a connue l'entité administrative de la mer, à nouveau intégrée aujourd'hui dans le ministère chargé de l'équipement et des transports mais amputée de deux secteurs importants de l'activité maritime (équipement naval et pêches), démontre, si besoin était, le caractère particulièrement contingent de structures souvent modifiées en fonction des orientations arrêtées par la politique du moment dans le domaine maritime, économique ou social. La nécessité d'une organisation moins mouvante, plus efficace et plus représentative pour l'ensemble des administrés, devient donc aujourd'hui très pressante.

³ modifié notamment par le décret n° 93-782 du 8 avril 1993 qui retire au ministre de l'équipement, des transports et du tourisme son autorité sur la direction des pêches maritimes et des cultures marines. En ce qui concerne l'ENIM, le décret de 1985 qui lui confère la place de direction de l'administration centrale, n'a pas remis en cause son statut d'établissement public national issu de la loi du 1er janvier 1930 et régi par le décret n°53-953 du 30 septembre 1953.

PREMIERE PARTIE

L'ADMINISTRATION CENTRALE

3. Les missions de l'administration de la mer

Les études antérieures ont souvent souligné l'absence de définitions précises des missions ministérielles dans le domaine maritime, qui ne peuvent être appréhendées qu'à travers la description des moyens qui leur sont affectés par les textes relatifs à l'organisation administrative.

C'est ainsi qu'actuellement le décret n° 95-1213 du 15 novembre 1995 relatif aux attributions du **ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme**, renvoie au décret n° 95-768 du 8 juin 1995 en ce qui concerne les attributions et pouvoirs précédemment dévolus au ministre de l'aménagement du territoire, de l'équipement et des transports, qui lui-même se réfère au décret n° 93-782 du 8 avril 1993 visant les attributions précédemment dévolues au ministre de l'équipement, des transports et du tourisme.

L'article 4 du décret du 8 avril 1993 et l'article 3 du décret du 8 juin 1995 précisent dans les mêmes termes que pour l'exercice de ses attributions dans le domaine de l'équipement et des transports le ministre a autorité *sur l'administration centrale du ministère de l'urbanisme, du logement et des transports, telle qu'elle est définie par le décret du 5 juillet 1985...*, à l'exception de la direction des pêches maritimes et des cultures marines...".

On relève également que le décret n° 95-1238 du 23 novembre 1995 a maintenu l'existence d'un **secrétaire d'Etat aux transports** qui figurait dans le gouvernement précédent, et dont les attributions s'exercent, **par délégation** du ministre de l'équipement, du logement des transports et du tourisme, notamment dans le domaine des transports maritimes. Il peut faire appel, en tant que de besoin, à la direction des ports et de la navigation maritimes, à la direction de la flotte de commerce, à la direction des gens de mer et de l'administration générale, à la direction de l'établissement national des invalides de marine et à l'inspection générale des affaires maritimes.

L'enchaînement des différents textes en vigueur conduit en définitive à définir les missions de l'autorité de niveau gouvernemental à travers celles qui sont dévolues aux services dont elle dispose pour les exercer. Il convient par conséquent de revenir au décret du 2 juillet 1985 et à ses arrêtés d'application pour retrouver les attributions du

secrétaire d'Etat à la mer de l'époque, qui sont aujourd'hui exercées par le ministre en charge de l'équipement et des transports.

Il n'est pas inutile de rappeler l'étendue des attributions correspondantes, dans la perspective notamment d'une révision des organigrammes. Les principaux domaines couverts, dans la répartition actuelle des compétences administratives, sont schématiquement les suivants:

*** au titre de la direction des gens de mer et de l'administration générale:**

- élaboration et mise en oeuvre de la politique du travail, de l'emploi, de la formation et de la santé des gens de mer;
- préparation du budget et tenue de la comptabilité;
- gestion des moyens en matériel et en personnel, *à l'exception de ceux gérés respectivement par la direction de l'administration générale et par la direction du personnel et des services*⁴;

*** au titre de la direction de la flotte de commerce:**

- politique d'investissement et d'utilisation de la flotte de commerce;
- réglementation d'ensemble des activités relatives à cette flotte;
- contrôle économique du trafic maritime et de l'exploitation de la flotte;

⁴ Deux grandes directions fonctionnelles - la direction du personnel et des services et la direction des affaires financières et de l'administration générale, pour reprendre les appellations fixées par le décret n° 92-334 du 27 mars 1992 qui a *modifié* le texte de base de 1985 - ont été mises en place pour la gestion de tous les moyens matériels, financiers, budgétaires et en personnel de l'ensemble du ministère. Toutefois le décret du 2 juillet 1985 - repris sur ce point par le décret de 1992 - a maintenu une autonomie de gestion pour les services de la "mer" (comme pour ceux de l'aviation civile) en consacrant la compétence de la direction des gens de mer et de l'administration générale.

Cependant, dans la pratique, les personnels de la direction des ports (76 emplois en 1995) ont continué à être administrés par la structure "équipement" sous couvert d'un transfert annuel de leur gestion budgétaire.

L'organisation de la direction du personnel et des services (deux arrêtés du 30 juin 1992) et celle de la direction des affaires financières et de l'administration générale (arrêtés du 7 janvier et du 15 février 1993) montrent bien que ces deux directions constituent la structure normale d'accueil de l'administration générale du ministère.

- tutelle des compagnies nationales et des auxiliaires du commerce maritime.

*** au titre de la direction des ports et de la navigation maritimes:**

- politique en matière portuaire;
- réglementation relative à l'exploitation de l'ensemble des ports maritimes civils;
- tutelle des ports autonomes et des organismes et professions qui concourent à l'exploitation des ports, contrôle des concessions dans les ports non autonomes;
- gestion et conservation du domaine public maritime;
- sécurité des navires et de la navigation maritimes;
- signalisation maritime.

*** au titre de la direction de l'établissement national des invalides de la marine:**

- législation et réglementation du régime spécial de sécurité sociale des marins et de leurs familles (à l'exception des allocations familiales);
- gestion de la caisse générale de prévoyance et de la caisse de retraites des marins;
- tutelle des institutions sociales maritimes.

On constate en définitive que le ministère est compétent pour la plupart des questions maritimes mais non pour la totalité puisque lui échappent notamment, en tout ou partie:

- la construction et la réparation navales,
- les pêches maritimes et les cultures marines,
- la défense,
- l'environnement,
- les affaires internationales,
- la recherche.

A l'inverse, les missions à assurer se sont notablement élargies dans certains domaines au cours des dernières années, particulièrement en matière de police et de sauvegarde des biens et des personnes en mer.

L'administration de la mer reste néanmoins une administration polyvalente, entretenant des relations très personnalisées avec un milieu maritime moins homogène

qu'il n'y paraît, compte tenu de la multiplicité des professions qui s'y exercent et ne disposant finalement en propre que de moyens relativement limités.

Il en résulte à la fois une diversité d'interventions et une dispersion des moyens qui rendent particulièrement difficile la recherche d'une organisation rationnelle des services et qui peuvent donner un caractère arbitraire à toute tentative de redistribution ou de regroupement des compétences au sein du ministère.

Ceci ne saurait cependant interdire définitivement, en respectant certains préalables, la prise en compte des évolutions récentes qui militent pour une organisation administrative mieux adaptée.

4. Réflexions récentes et principales critiques

Les avis exprimés sur les différentes possibilités de restructuration de l'administration centrale de la mer ont été clairement exposés et discutés dans le rapport présenté en décembre 1992 par l'ingénieur général DUBOIS et l'inspecteur général HAMON. Il n'y a pas lieu, à notre sens, de présenter une nouvelle fois un argumentaire dont les données fondamentales n'ont pas varié. Il sera toujours utile de s'y reporter pour retrouver les éléments d'un débat permanent mais jamais tranché⁵.

Il a paru préférable de repartir des réflexions qui ont été menées, au cours de la période la plus récente, autour d'un examen des activités de nature régaliennne (sécurité, administration des gens de mer, gestion des services) et des interventions à finalité plus économique (politique portuaire, flotte de commerce), en vue d'une redistribution des compétences de chacune des directions existantes.

Deux approches se dégagent ainsi des études examinées:

- la principale donne la priorité à la spécificité maritime en proposant de regrouper dans une même direction les compétences régaliennes, et dans une autre les aspects économiques de la politique maritime et portuaire;

- une autre attitude consiste à tirer toutes les conséquences de l'intégration de l'administration de la mer dans le grand ensemble du ministère chargé de l'équipement et des transports.

⁵ Des éléments substantiels de ce débat figurent dans les différents compte-rendus de la concertation qui a été organisée du 13 janvier au 3 février 1993 au sein de la direction des ports et de la navigation maritimes après la diffusion du rapport relatif à "la réorganisation de l'administration centrale".

L'alternative reviendrait alors:

1°/ soit à préserver en priorité l'identité "Mer" en maintenant un maximum de structures spécifiques, *y compris en ce qui concerne la gestion des moyens*, réorganisées autour des deux pôles précités, voire réunies sous une autorité unique (direction générale ou délégation générale);

2°/ soit à privilégier les synergies ministérielles en utilisant au mieux les directions fonctionnelles (administration générale, personnel) pour ne conserver dans des structures allégées que la partie véritablement spécifique et "opérationnelle" de l'administration de la mer. Cette option paraît la plus difficile à réaliser directement en l'état des cultures administratives, mais les enseignements que l'on peut tirer de l'exemple du rattachement complet de la direction des pêches au ministère de l'agriculture donnent à penser qu'une telle restructuration n'est pas impossible.

Une troisième voie conciliant cette double préoccupation serait sans doute la plus souhaitable. On constate en effet que chacune des directions actuelles participe plus ou moins des deux fonctions de l'Etat, régalienne ou économique, partage qui au demeurant ne prend pas explicitement en compte les aspects sociaux de ces activités.

En réalité, il ne faut pas oublier que l'action des pouvoirs publics à l'égard des activités maritimes (qu'il s'agisse du commerce et de la plaisance mais également de la pêche et des cultures marines) s'exerce pour une large part à travers des services déconcentrés (directions et quartiers des affaires maritimes) qui, comme on le verra dans la deuxième partie de ce rapport, sont implantés sur tout le littoral et ont une vocation **d'administration de synthèse** compétente pour les multiples aspects de la vie maritime. L'efficacité de l'outil que constituent les services des affaires maritimes, dont les tâches administratives sont souvent ingrates et de détail, demande le maintien d'une structure propre garantissant une bonne coordination au niveau central.

Dans la pratique, les fonctions à assurer par une administration de la mer correspondent finalement à trois grands types de gestions:

- celle des hommes, les marins,
- celle de la flotte et des ports
- et enfin celle de leur environnement naturel, l'espace maritime, qui est une donnée commune au marin, au navire et à leurs infrastructures terrestres.

5.

1°/ La gestion des hommes

Il s'agit de la mission la plus traditionnelle qui est partagée en réalité entre la direction des gens de mer et l'ENIM.

En ce qui concerne la première, il n'est pas contestable qu'il soit nécessaire de confier à une instance administrative la responsabilité de l'élaboration et de l'application des réglementations propres au travail maritime et la tutelle des filières de formation professionnelle.

Mais le rapprochement au sein d'une direction des gens de mer et de l'administration générale de la gestion, d'une part, des gens de mer (droit du travail, formation, santé,...) et, d'autre part, de fonctionnaires civils (d'ailleurs pas pour leur totalité) et militaires paraît peu justifié: ces deux types de fonctions ne présentent aucun point commun.

Entre 1978 et 1981, cette direction qui existait du temps du secrétariat général de la marine marchande sous la dénomination "administration générale et gens de mer" avait été supprimée: le service de l'administration générale avait subsisté sans être rattaché à aucune direction et le service des gens de mer avait été rattaché à la direction de la flotte de commerce, ce qui était également discutable.

L'établissement national des invalides de la marine, établissement public doté de la responsabilité civile et de l'autonomie financière, eu égard à ses moyens en personnel et à son budget, constitue paradoxalement le "noyau dur" des services de la place de Fontenoy⁶. On peut penser que le versement par l'Etat d'une subvention d'équilibre qui représente plus de 70% du budget de la mer et près de 50% des ressources de l'établissement, n'a pas été dénué de conséquences administratives.

Mais une direction de l'ENIM, à la fois direction d'administration centrale et établissement gestionnaire paraît contestable. Elle représente pour le moins une dérogation fâcheuse aux principes fondamentaux qui, sur le plan de l'organisation administrative, font de tout établissement public un organisme décentralisé par nature et, sur le plan budgétaire et comptable, imposent de séparer la gestion des moyens de l'Etat de celle qui concerne les établissements publics nationaux.

La logique administrative et financière voudrait plutôt que le service des gens de mer et l'activité de direction centrale de l'ENIM soient réunis au sein d'une même direction qui aurait alors la tutelle d'un établissement cantonné dans le rôle de caisse gestionnaire, ce qui ne toucherait en rien à sa spécificité.

Le service de l'administration générale devrait en tout état de cause rester distinct du service précédent, ce qui ne peut qu'inciter à conclure dans le sens d'une meilleure utilisation des synergies au sein d'un même département ministériel.

⁶ dont l'immeuble qu'ils occupent est d'ailleurs la propriété de l'ENIM.

6.

2'/ La gestion de la flotte et des ports

Depuis que la sous-direction de l'équipement naval a été affectée au ministère de l'industrie, la direction de la flotte de commerce n'a plus que deux champs de compétences: l'un juridique et financier (avec, notamment, la tutelle des entreprises publiques maritimes), l'autre économique et commercial. En soi, cette organisation n'est guère critiquable mais l'on peut s'interroger sur la justification d'une direction amputée d'une partie non négligeable de ce qui pouvait apparaître comme sa justification première: la construction navale. Le nouvel élan donné à la coordination interministérielle, ne permet plus de poser en préalable le retour à la situation antérieure.

En revanche, la complémentarité qui apparaît de plus en plus forte avec le secteur des ports, dans un contexte de continuité du transport maritime et de filière portuaire, implique pour cette direction, aux dimensions trop limitées, la recherche de nouveaux rapprochements.

La direction des ports et de la navigation maritimes quant à elle exerce ses responsabilités dans quatre grands secteurs: les ports maritimes, le domaine public maritime, la sécurité des navires, la sécurité de la navigation.

Il n'est pas inutile de rappeler qu'en 1978, la direction générale de la marine marchande s'était vu confier les ports maritimes, en provenance de l'Équipement, tandis que les ports fluviaux étaient rattachés à la direction générale des transports intérieurs. Il est certain que chaque type de rattachement a sa logique, l'une plus fonctionnelle (maritime), l'autre accordant la primauté aux statuts (les ports, maritimes ou fluviaux, ont toujours fait partie du monde de l'équipement). Redéfaire ce qui a été fait en 1978 et a subsisté depuis lors à travers différentes configurations ministérielles (ministère de la mer, secrétariat d'État chargé de la mer, ministère des transports "à géométrie variable"...) demanderait une étude plus approfondie et soigneusement argumentée. Il est certain cependant que cette direction, quel que soit son rattachement officiel, reste une partie originelle du ministère de l'équipement par ses structures, son personnel, sa tradition administrative. Si de ce fait, et à la limite, les changements de tutelle (lui) importent peu, un regroupement des tâches devrait être l'occasion d'une meilleure intégration dans un bloc de compétence maritime.

A cet égard, la réforme de 1978 a agrégé au sein de la même direction trois domaines très différenciés, *les ports, le littoral, la sécurité*, relevant de cultures administratives "mixtes", équipement d'une part, affaires maritimes d'autre part. Ces trois pôles bien identifiés ont à la fois leur logique propre et leur complémentarité, même si les cultures correspondantes conservent manifestement un fort particularisme. La frontière entre le régalién et l'économique y est en outre relativement floue et interpénétrée.

Les liens qui existent entre ports et littoral sont naturellement très forts, compte tenu en particulier des relations étroites et permanentes avec l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'environnement, et donnent à la direction une dimension très importante.

En définitive, la nécessité de maîtriser l'ensemble de la chaîne qui va des accès terrestres jusqu'au navire, en passant par les infrastructures portuaires et la logistique associée, conduit à préconiser une restructuration administrative englobant toutes les activités liées à une "**filière maritime**" plus complète que la seule "filière portuaire". Cette intégration pourrait d'ailleurs aller jusqu'à la partie "fluvio-maritime" des voies navigables, actuellement rattachée à la direction des transports terrestres.

La fonction sécurité quant à elle paraît a priori plus dissociable - même si l'organisation de la sécurité portuaire reste une préoccupation majeure - dans la mesure où elle doit s'articuler d'abord autour des problèmes de la circulation maritime, c'est-à-dire de gestion de l'espace.

Mais surtout, **l'application aux navires français des règles internationales et nationales de sécurité entraîne des contraintes et des charges qui peuvent aller à l'encontre des intérêts immédiats des armateurs ou des ports.** La nécessité de renforcer les règles de sécurité et le contrôle de leur application, de poursuivre les navires qui ne répondent pas aux normes, et d'une manière plus générale le souci de maintenir au dessus de toute autre considération la sauvegarde de la vie humaine en mer impliquent que ce secteur ne soit pas, par principe, rattaché à une direction ayant des responsabilités économiques directes, comme c'est le cas aujourd'hui pour la direction des ports ou comme cela le serait pour la direction de la flotte de commerce⁷.

La crainte, déjà exprimée lors de consultations antérieures, d'un rapprochement fâcheux des ports et de la flotte en termes de neutralité juridique et commerciale ne nous paraît donc pas fondée, tandis que la logique de la séparation organique entre le contrôleur et le contrôlé reste suffisamment forte pour ne pas associer dans une même direction les aspects flotte de commerce et sécurité des navires.

⁷ A l'appui de cette position, on ne peut que se référer au rapport que l'OCDE vient de diffuser sur les "*Avantages concurrentiels dont bénéficient certains armateurs du fait de l'inobservation des règles et des normes internationales en vigueur*" (document OCDE/GD(96)4). Ce rapport souligne notamment les insuffisances du contrôle de l'industrie des transports maritimes par les Etats du pavillon et regrette en particulier que les considérations commerciales l'emportent souvent sur les questions de sécurité.

7.

3°/ La gestion de l'espace maritime

En l'état actuel des structures, nul ne conteste à l'administration de la mer sa pleine juridiction pour prendre en charge le contrôle de la circulation des navires. Cette fonction est cependant au croisement de différentes compétences qui non seulement supposent une coordination interministérielle efficace, compte tenu du nombre et de la qualité des partenaires ou intervenants (affaires maritimes, marine nationale, douanes, gendarmerie nationale ou maritime, sociétés de sauvetage...) mais encore, et c'est là notre propos, une clarification des attributions et des liaisons fonctionnelles ou hiérarchiques au sein même du département ministériel responsable.

En effet, à l'échelon central, cette gestion s'inscrit actuellement dans la logique "équipement" de la direction des ports (deux sous-directions se partagent la sécurité des navires et de la navigation), tandis qu'à l'échelon local la surveillance et les interventions répondent essentiellement à une logique "affaires maritimes", les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), armés par les personnels (sous statut militaire) des affaires maritimes, restant néanmoins totalement rattachés à la structure "ports".

Comme on l'a déjà souligné, une séparation est nécessaire en ce domaine entre les responsabilités de nature technique et régaliennne, et celles qui sont de nature économique. Cette préoccupation conduit tout naturellement à demander une meilleure cohérence entre l'administration centrale et les services déconcentrés et à souhaiter le regroupement des problèmes de sécurité par une restructuration complète au sein de l'administration des affaires maritimes.

8. Conclusions et propositions sur un nouvel organigramme de l'administration centrale

Les différentes observations précédentes (paragraphe 3 à 7) conduisent à faire une série de constats qui donnent les idées directrices d'une restructuration:

- les directions centrales sont trop nombreuses et leurs activités trop dispersées;
- les cultures administratives au fil des réorganisations successives n'ont jamais réellement fusionné et les gisements de doubles-emplois sont réels;
- il existe cependant une relative diversité des tâches à prendre en compte et il importe, fondamentalement, que la tutelle administrative des employeurs du monde maritime (ports et armateurs) ne soit pas exercée au sein de la même structure que celle qui a en charge les marins et les questions de sécurité.

Le cheminement adopté dans ce rapport a conduit presque naturellement à **ne pas retenir la solution d'une structure unique** (direction générale ou délégation générale) pour l'ensemble de l'administration. Deux raisons principales sont à faire valoir ici:

- l'institution d'un secrétariat général de la mer au niveau interministériel excluait que l'on mette en place une autre autorité donnant l'apparence de couvrir toutes les compétences maritimes au niveau ministériel, ce qui serait source d'ambiguïtés voire de luttes d'influence;

- la logique de l'intégration dans un grand ministère permettait au contraire, non seulement de développer les synergies sur le plan des moyens, mais de répartir les attributions selon certaines spécialisations sectorielles (ainsi les activités relatives aux transports terrestres, qui bénéficient déjà de la communauté des moyens du ministère, relèvent actuellement de trois directions distinctes).

Certes, une grande et unique direction générale aurait ses avantages: elle faciliterait en particulier certains arbitrages dans le débat économique et social armateurs/marins. Si la solution paraissait préférable en pure opportunité, l'identification de quatre types de compétences sectorielles: *Flotte, Ports, Gens de mer, Sécurité*, permettrait en tout état de cause d'envisager très facilement une réunification à partir des deux directions (Transport maritime et Affaires maritimes) qui sont proposées ci-après. Mais on peut penser que le système resterait lourd à gérer.

1°/ Regroupement des synergies administratives

Sans méconnaître le risque d'un impact psychologique important accompagné d'une résistance au changement, le rattachement de la gestion des personnels et des moyens aux deux directions fonctionnelles du ministère (direction des personnels et des services - direction des affaires financières, administratives et générales) doit être préconisé, sous réserve d'une étude plus précise de mesures d'accompagnement.

En effet, l'unification de la gestion implique que la DPS la DAFAG puissent tenir compte de certaines spécificités du secteur mer, tant du fait de la modestie des effectifs et du budget de fonctionnement, que des particularités de certains corps.

Il pourrait donc être envisagé au minimum de:

- . désigner au sein de la nouvelle structure mer des correspondants de la DAFAG pour la gestion des crédits budgétaires concernant ses activités et ses missions;

- . de placer auprès de chaque directeur une cellule du personnel et des affaires générales effectuant la liaison avec la DPS, étant admis que, s'agissant des personnels sous statut militaire, ce rôle serait relayé par l'inspecteur général des services des affaires maritimes qui fait déjà fonction de "chef de corps".

Disparaîtraient par conséquent, au sein de l'actuelle DGMAG, la sous-direction des personnels et des services et la sous-direction des moyens et de la modernisation, sous réserve de maintenir par ventilation de certaines fonctions dans les nouvelles structures, les passerelles nécessaires avec les directions fonctionnelles.

Une telle option serait sans doute plus facilement comprise si les mêmes principes étaient, simultanément ou à terme, appliqués à l'ensemble du ministère, c'est-à-dire si les autres situations dérogatoires (aviation civile, tourisme) étaient appelées à disparaître selon des modalités similaires.

Toutefois ce type d'évolution pourra paraître prématuré dans les esprits en ce qui concerne la gestion des personnels, du moins pour les corps techniques d'appartenance "mer", et être ressenti comme une perte d'identité difficilement compatible avec la réussite d'une réorganisation. Il sera donc nécessaire, en tout état de cause, de ménager une transition probatoire. Il est suggéré de maintenir, pendant une période qui pourrait aller jusqu'à deux ans, un bureau spécifique qui préparerait un transfert adapté à l'organisation des bureaux compétents de la DPS (cf. infra n° 11). En outre, pour leur bon aboutissement, il serait plus logique que les études en cours sur la réduction du nombre et le regroupement des corps techniques puissent être menées à terme et leurs conclusions mises en oeuvre au sein de la même structure.

S'agissant des personnels de l'administration centrale, leur gestion pourrait certainement être prise en compte par la DPS dans de meilleurs délais.

9.

2°/ Création d'une direction du transport maritime

La fusion de la direction des ports et de la navigation maritimes avec la direction de la flotte de commerce, sous réserve des transferts d'attributions qui seront indiqués ci-après (essentiellement la sécurité), doit se faire au sein d'une nouvelle direction du transport maritime (au singulier).

La question pouvait se poser d'un retour de la partie portuaire au sein des structures de l'équipement afin de privilégier l'intégration de la filière portuaire dans la chaîne des transports terrestres.

La création d'une direction du transport maritime, interlocuteur naturel à la fois des usagers et, si besoin est, de l'administration des transports terrestres, nous paraît mieux répondre aux besoins de dialogues spécialisés mais coordonnés avec tous les partenaires de l'activité maritime. Ce maintien de la spécificité administrative est d'autant plus nécessaire actuellement que d'importants "chantiers" de réflexion et de réformes sont engagés sur la filière portuaire (avec notamment la possibilité de réexaminer et

d'adapter la loi d'autonomie portuaire de 1965), la domanialité maritime ou la manutention portuaire, mais également sur les modalités de l'aide publique à la marine marchande.

La nouvelle direction regrouperait ainsi, d'une part des compétences techniques (ports et littoral, flotte de commerce) et d'autre part des attributions générales communes (affaires administratives, financières et fiscales - affaires économiques et internationales du transport maritime)⁸, qui pourraient se répartir entre les trois sous-directions suivantes⁹:

- Flotte de commerce (FC1, FC2 et FC4),
- Ports maritimes, infrastructures et littoral (P.E.1, P.E.2, L.J.1, L.J.2)¹⁰,
- Affaires juridiques, commerciales et internationales du transport maritime (FC3, FC5, FC6, P.E.3 et L.J.3).

On a déjà indiqué que la création d'un secrétariat général de la mer, destiné à s'assurer notamment de la mise en oeuvre des décisions gouvernementales dans tous les domaines de la politique maritime, conduisait à ne pas examiner l'éventualité d'une réintégration de l'équipement naval au sein de cette nouvelle direction. La structure proposée permettrait cependant, en fonction de l'étendue des compétences à exercer, d'accueillir l'équipement naval sous forme, soit d'un bureau supplémentaire de la sous-direction flotte de commerce, soit d'une quatrième sous-direction.

10.

3*/ Séparation de l'ENIM de l'administration centrale

L'adaptation de l'ENIM à son temps reste étroitement liée à la modernisation, déjà bien avancée, de ses structures. La création, relativement récente, des centres

⁸ cf. proposition d'organigramme de la direction du transport maritime en annexe 6.

⁹ La référence aux bureaux actuels n'est donnée qu'à titre indicatif; une répartition plus précise pourrait impliquer d'autres partages, éliminations de doubles-emplois ou regroupements à ce niveau.

¹⁰ Il devrait être remédié à cette occasion à l'excessive dispersion géographique des bureaux actuels de la direction des ports dont le directeur n'a, paradoxalement, auprès de lui, place Fontenoy (7ème), que la sous-direction de la sécurité des navires et dont les autres senices d'administration centrale sont éclatés entre le rue de la Fédération (15ème) - où se trouvent notamment les sous-directions des ports et du littoral - et le square Desaix (15ème). L'immeuble de la place de Fontenoy devrait réunir en priorité la totalité de la nouvelle administration centrale de la mer, si l'on veut restituer à celle-ci une véritable identité.

spécialisés délocalisés a constitué une réponse appropriée dont il convient simplement de poursuivre totalement la logique.

Jusqu'en 1960 en effet les quartiers des affaires maritimes constituaient autant de centres de gestion locaux assurant pour le compte de l'établissement le traitement des prestations sociales ainsi que la liquidation et l'encaissement des recettes. D'une manière générale les paiements étaient effectués "au guichet".

A partir de 1960, les quartiers ont été progressivement déchargés des opérations de caractère financier tout en conservant une fonction d'accueil, d'information et de traitement des réclamations. Il s'est opéré un mouvement continu de centralisation des traitements de masse, notamment en ce qui concerne toutes les tâches liées à la liquidation des prestations maladie, des prestations vieillesse et une partie importante du recouvrement des contributions et cotisations sociales. Il ne s'agit plus d'une véritable gestion de proximité, mais elle ne remet pas pour autant clairement en cause le rôle des quartiers et le maintien en place de certains effectifs locaux de l'ENIM¹¹. La mise en facteur commun des attributions et des moyens ne paraît donc plus parfaitement justifiée.

On peut penser que la prise en charge complète de tous les ressortissants par les centres spécialisés, comme cela se pratique d'une manière beaucoup plus centralisée dans d'autres régimes spéciaux à population pourtant très dispersée (caisse nationale militaire de sécurité sociale, caisse de prévoyance de la SNCF, etc.), est aujourd'hui dans la bonne voie avec l'aboutissement de la politique de modernisation des procédures mise en oeuvre au début des années 1990.

Comme, parallèlement (cf. deuxième partie du présent rapport), on ne peut qu'envisager un resserrement du dispositif territorial des affaires maritimes, les raisons qui militent encore pour une survivance de services de l'ENIM au sein des quartiers ne pourront que se heurter à une impossibilité de fait de persister dans l'imbrication actuelle¹². D'ailleurs, rien ne s'oppose a priori à ce que les directions départementales des affaires maritimes, dans leur nouvelle organisation à définir, disposent en propre d'une

" Malgré la mise en place principalement de trois centres de liquidation des prestations (St-Malo, Bordeaux et Lorient), d'un centre des pensions à Paimpol et de douze régies de l'agence comptable sur le littoral, 99 agents (sur 697 personnes travaillant pour l'ENIM) continuent à assurer "l'accueil" des ressortissants dans les quartiers ou directions des affaires maritimes.

¹² d'autant que les renseignements d'ordre administratif (données de base sur l'armement des navires et situation des personnels) nécessaires à la gestion du régime de protection sociale sont à l'heure actuelle traités sur ordinateur par le centre administratif des affaires maritimes (CAAM) de Saint-Malo, qui est en mesure de les diffuser directement aux centres de l'ENIM concernés.

"section sociale" et puissent continuer à intervenir comme *correspondants* de l'ENIM pour le traitement local de certains dossiers¹³.

Une organisation plus transparente, tant sur le plan juridique que financier, passe par la mise en cohérence du statut de l'établissement avec son rôle originel de gestionnaire d'un régime spécial de prestations sociales et par un exercice indépendant des responsabilités de la tutelle, même si l'établissement a jusqu'à maintenant trouvé avantage à ce que la gestion administrative de ses personnels soit assurée par la direction des gens de mer. La confusion qui règne actuellement en matière de répartition des effectifs communs à la "Mer" et à l'ENIM rend plus souhaitable encore une séparation claire des activités¹⁴.

L'identité administrative de l'établissement public doit donc être affirmée. En raison du bon fonctionnement de cette institution originale, il n'y aurait sans doute aucun obstacle juridique, moyennant un certain toilettage des textes, à maintenir l'existence du conseil supérieur qui permet notamment à l'établissement de rester "sous l'autorité directe du ministre". Mais la logique d'une réforme voudrait plutôt que l'on crée un établissement administratif à part entière, comportant par conséquent un véritable conseil d'administration responsable et une direction autonome.

En revanche, la tutelle de l'établissement et les compétences relatives à la réglementation du régime social des marins seraient bien entendu exercées au sein de l'administration centrale de la mer (cf. ci-après en 4°).

Cette proposition n'est sur aucun point de nature à remettre en cause l'unité de la profession de marin, ni la spécificité du régime de sécurité sociale ni les modalités de sa gestion.

¹³ Le décret statutaire de 1953 dispose que l'ENIM "peut être appelé, par arrêté du ministre des finances et du ministre chargé de la marine marchande, à *prêter son concours pour l'exécution de services relevant de la marine marchande et de la marine militaire ou intéressant les entreprises et populations maritimes*". A l'inverse, on ne peut déduire de ce texte que l'établissement doit faire partie intégrante des structures de l'administration.

¹⁴ Le tableau indiquant en annexe de chaque "vert" budgétaire la répartition de ces effectifs "communs" à l'administration centrale et dans les services déconcentrés, loin d'être une source de clarification, paraît introduire une complexité supplémentaire de gestion des personnels en termes d'emplois et d'imputation de leur charge financière.

11.

4/ Création d'une direction centrale des affaires maritimes

L'administration de la mer repose fondamentalement sur une administration territoriale de proximité qu'il y a lieu d'insérer dans un réseau cohérent. De ce point de vue, l'administration centrale doit prendre convenablement en charge la coordination de ce réseau de services déconcentrés.

Une fois confiées à une direction du transport maritime des tâches à dominante technique et économique (en fait la logistique de la mer), une autre direction, plus horizontale, devra regrouper la gestion des hommes et de l'espace maritime.

La clarification de l'action de l'Etat vis-à-vis des administrés, impliquait également que la direction regroupant des fonctions essentiellement régaliennes reçoive une dénomination identique à celle de ses services déconcentrés. Il est donc proposé de créer une direction centrale des affaires maritimes (DCAM), appellation qui traduit exactement l'organisation territoriale et reflète la correspondance des attributions¹⁵.

En effet, la nouvelle direction, héritière pour partie de la direction des gens de mer mais également de l'ENIM, serait d'abord conduite à prendre en charge (par exemple dans une sous-direction des gens de mer renouvelée, ou même deux sous-directions compte tenu des conséquences à tirer de la loi à venir relative aux transports, en matière notamment d'inspection du travail maritime) les activités traditionnelles de la gestion des hommes:

- Travail et emploi maritimes (GM. 1),
- Formation maritime (GM.2),
- Santé (GM.3) et Protection sociale (partie de la sous-direction des affaires juridiques de l'ENIM), sous forme d'un bureau à compétence exclusivement administrative, les attributions de nature médicale étant entièrement à prendre en compte par le Service de Santé des Gens de mer.

Ensuite, la DCAM recueillerait de la direction des ports toutes les attributions relatives à la sécurité et à la surveillance maritimes (sous-direction

¹⁵ Cf. proposition d'organigramme en annexe 7.

regroupant S.N. et N.M.¹⁶) auxquelles pourraient être associées une grande partie des fonctions exercées par le bureau de la stratégie (PS3), notamment en ce qui concerne la politique d'équipement et d'utilisation des unités à la mer (flottes).

Enfin, une cellule du personnel, des affaires générales et de centralisation financière (héritage minimum de MM1, MM2, PS1 et PS2) pourrait être placée, hors sous-direction, *auprès du directeur* (ou d'un directeur adjoint, chargé éventuellement de la sous-direction des gens de mer) pour assurer la liaison avec les directions fonctionnelles. Les questions relatives aux personnels sous statut militaire seraient suivies par **l'inspecteur général des services des affaires maritimes**¹⁷, qui aurait également la tutelle pédagogique du groupe des écoles des affaires maritimes.

Pendant une période transitoire, qui ne devrait pas excéder deux ans, cette cellule pourrait fonctionner comme bureau des personnels à part entière (PS1/PS2) afin de préparer le transfert de gestion à la DPS¹⁸. Ce transfert paraît devoir poser d'autant moins de problèmes que la DPS connaît déjà, placés auprès du directeur, des "chargés de mission pour la gestion des corps" dont la compétence pourrait être étendue aux corps techniques "mer".

¹⁶ S'agissant du bureau des phares et balises (NM1), il ne s'agirait plus, d'ailleurs, que de conserver la fonction de réglementation en matière de signalisation maritime puisque, après la fusion du service technique de la navigation maritime et des transmissions de l'Équipement avec le service technique central des ports maritimes et des voies navigables, le rattachement de la partie technique des "phares et balises" à cette nouvelle structure vient d'être décidé.

¹⁷ Pour bien marquer sa compétence exclusive sur cette nouvelle sphère d'activités et éviter toute confusion avec l'inspection générale des services maritimes (équipement), le terme de "services" devrait être abandonné en faveur d'une nouvelle appellation d'inspection générale des affaires maritimes.

¹⁸ Une autre formule consisterait à maintenir, pendant la même période transitoire, une sous-direction des affaires générales et financières qui organiserait la passation de suite avec les deux directions de l'Arche.

DEUXIEME PARTIE

LES SERVICES DECONCENTRES

12.

1°/ L'organisation générale actuelle

L'administration chargée de la mer, avant de gérer des activités, gère d'abord une population particulière: celle des marins ou gens de mer. Elle réunit à cet effet dans ses services déconcentrés l'ensemble des services administratifs qu'un marin est amené à fréquenter au cours de sa vie tant professionnelle que personnelle. Cette omniprésence de l'administration au niveau local existe depuis *l'inscription maritime* de Colbert; son ancienneté et les services rendus expliquent un attachement très fort de la population maritime à son maintien.

Dès l'origine, la structure de base de l'administration maritime a été constituée par les "quartiers" qui coordonnaient l'activité des "stations maritimes", organismes locaux au plus près des administrés (en particulier des marins-pêcheurs). Sans remettre en cause cette structure élémentaire, l'évolution de la vie administrative, notamment la décentralisation des années 1982/1983, et la modernisation des techniques, notamment en matière de sécurité maritime, ont conduit à rendre plus complexe l'organisation des services déconcentrés, qui étaient devenus "affaires maritimes" en 1967.

Les services des affaires maritimes présentent l'originalité, liée à l'histoire de la marine, d'être principalement administrés par des personnels sous statut militaire, dont 95% des activités sont de nature civile. Cette situation n'en présente pas moins d'intérêt aujourd'hui pour une structure qui doit assumer nombre de sujétions de caractère opérationnel et se trouve à l'interface des administrations civiles et de la marine nationale pour les problèmes de sécurité et d'environnement maritimes.

Ces services couvrent l'ensemble des aspects de la vie maritime. Leurs attributions sont d'ordre administratif, économique, technique, social, juridictionnel, militaire et de défense. Ils interviennent pour contrôler l'exploitation des ressources (pêches, aquaculture), pour gérer administrativement les flottes de pêche, de commerce et de plaisance (immatriculation, instruction des dossiers d'aide à l'armement, plan de réquisition), pour veiller à l'application des règles de sécurité des navires et de la circulation maritime et à la sauvegarde en mer des personnes et des biens.

Ils ont également en charge tout ce qui concerne la vie du marin: identification en début de carrière, qualification, services, protection sociale, application du code du travail maritime et du code disciplinaire et pénal de la marine marchande.

Le service des affaires maritimes représente donc au plan local une véritable administration de synthèse dont l'originalité doit absolument être préservée mais dont il importe de retrouver clairement les liaisons hiérarchiques et fonctionnelles avec l'organisation de l'administration centrale.

L'administration déconcentrée repose aujourd'hui sur un double réseau:

- les services généraux que l'on retrouve aux trois niveaux de la décentralisation,
- le services spécialisés techniques, chargés de la sécurité des navires et de la navigation.

On peut même considérer qu'un troisième réseau, mettant en oeuvre les interventions de l'Etat dans le domaine portuaire et en ce qui concerne l'aménagement, la protection et la signalisation du littoral, fonctionne à travers les services maritimes rattachés aux directions départementales de l'équipement, aux ports autonomes (Marseille, Bordeaux, Nantes, Dunkerque) ou spécialisés (Boulogne, Calais, Montpellier).

A cet égard, l'organisation proposée en première partie pour l'administration centrale permet de rétablir une unité administrative cohérente autour, d'une part, d'une structure "affaires maritimes" complète, et d'autre part, d'une structure à dominante "équipement" destinée à prendre en compte une véritable "filrière maritime" (direction du transport maritime).

Dans l'immédiat et en l'état des réflexions, **ce dispositif paraît exclure une hypothèse de fusion à l'échelon local de deux types très différents de services déconcentrés**, même si certains rapprochements techniques restent envisageables (notamment en ce qui concerne les problèmes de signalisation et d'aménagement du littoral).

En définitive, le développement des *pôles de compétences* et une bonne coordination des directions locales (DDAM, DDE, DDAF), notamment sous l'égide du préfet, devraient répondre aux besoins de l'administration du littoral.

Les observations rassemblées ici ne porteront donc que sur les seuls services des affaires maritimes ou qui leur sont rattachés.

13.

A/ Les services généraux

En application du décret n°84-43 du 18 janvier 1984 et de l'arrêté du 10 février 1984 modifié, l'organisation territoriale des services des affaires maritimes est articulée sur trois niveaux, régional, départemental et local, comportant certains recouvrements:

- Les **directions régionales des affaires maritimes** (DRAM) coordonnent l'activité à la fois des services déconcentrés placés directement dans leur circonscription et celle d'autres services chargés de missions particulières notamment en matière de sécurité (centres de sécurité des navires et centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage).

Au nombre de six, elles se répartissent en fait entre

* 4 directions interrégionales (Le Havre, Bordeaux, Marseille, Fort-de-France),

* et 2 directions régionales (Rennes, Nantes).

- Les **directions départementales des affaires maritimes** (DDAM) constituent les interlocuteurs privilégiés des préfets des départements et des conseils généraux à qui les lois de décentralisation ont conféré un certain nombre de compétences (dont notamment la gestion des ports de pêche). Au nombre de vingt-six, elles comprennent en fait

* 5 directions interdépartementales/quartiers (Boulogne-sur-mer, Le Havre, Bayonne, Port-Vendres, Sète),

* 20 directions départementales/quartiers de Dunkerque à Saint-Pierre et Miquelon, en passant par Lorient, Bordeaux, Marseille et Ajaccio,

* 1 direction départementale à Quimper.

- Certains **quartiers des affaires maritimes** ont été transformés en directions départementales (cf. supra) et, dans ce cas, exercent une double fonction. Avec les autres, au total 18, ils coordonnent les activités d'une centaine de stations maritimes implantées tout le long du littoral.

- Enfin, 2 services des affaires maritimes fonctionnent dans les territoires d'outre-mer (Nouméa, Tahiti).

Depuis 1986, deux **services régionaux des affaires maritimes** ont été mis en place à Boulogne-sur-mer pour les régions "Nord-Pas-de Calais/Picardie" et à Ajaccio pour la Corse, sur la base d'une simple circulaire ministérielle.

14.

B/ Les services spécialisés techniques

Ces services répondent à des activités spécifiques marquées par un caractère opérationnel et la nécessité d'une permanence. Il s'agit:

- des six **centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage** (C.R.O.S.S.) mis en place sur les diverses façades maritimes à partir de 1967 (5 centres de la frontière belge à la Méditerranée: Gris-Nez, Jobourg, Corsen, Etel et La Garde, et un centre à Fort-de-France) et organisés en dernier lieu par une circulaire CAB/M 078 du 15 octobre 1992.

Leurs principales missions concernent la recherche et le sauvetage maritimes, la surveillance de la navigation et des pêches maritimes et celle des pollutions marines.

- des quinze **centres de sécurité des navires** prévus par la circulaire n° 1176 AG/2 - IGSAM - NM/1 du 20 mars 1980 et généralement implantés au sein des quartiers (Dunkerque, Boulogne, Rouen, Le Havre, Caen, Saint-Malo, Brest, Concarneau, Lorient, Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux, Sète, Marseille et Fort-de-France), mais ils relèvent directement des DRAM et leurs compétences sont exclues de la déconcentration.

Leurs missions consistent essentiellement dans le contrôle des navires (approbation des plans et documents, surveillance de la construction, essais, visites), des matériels destinés aux navires, de leurs cargaisons, la délivrance et le renouvellement des titres de sécurité, les enquêtes techniques, et la constatation d'infractions. Les visites de navires constituent en fait leur attribution principale.

L'autorité hiérarchique territoriale des services spécialisés est le directeur régional des affaires maritimes, **sauf pour l'aspect opérationnel des C.R.O.S.S. qui relève de la responsabilité du préfet maritime.**

15.

2°/ Critique générale

Les structures des services techniques, de création relativement récente à des fins principalement opérationnelles, ne paraissent pas devoir être remises en cause.

Tout au plus, des regroupements de certains centres de sécurité, en fonction de leur capacité d'intervention et en raison de leur voisinage, pourraient être envisagés: notamment dans le Pas-de-Calais (Dunkerque et Boulogne), la Seine maritime (Le Havre et Rouen) et dans le Finistère (Brest et Concarneau). **L'intégration pure et simple de tous les centres de sécurité dans les DDAM** de leur département d'implantation, et non plus une simple subordination directe aux DRAM, devrait même être préconisée.

En revanche, le déploiement des services généraux, très proche des administrés, qui a longtemps donné toute satisfaction, ne peut plus être maintenu en l'état, en raison à la fois de la réduction des moyens et de l'évolution des besoins actuels.

Leur organisation devrait désormais répondre à deux grandes préoccupations:

- *Concilier la nécessité de maintenir une gestion de proximité avec un aménagement rationnel de chaque façade maritime et une utilisation optimale des moyens disponibles, ce qui implique un recentrage des implantations territoriales.*
- *Assurer la cohérence avec les circonscriptions administratives de droit commun.*

A cet égard, toutes les conséquences juridiques et pratiques de la décentralisation n'ont pas été tirées, notamment au niveau départemental.

En effet, le décret déjà cité de 1984 a créé les directions départementales dont le rôle de correspondant unique du préfet de département et de coordination des quartiers n'a été défini que par une circulaire interministérielle. Mais surtout, malgré la création d'un nouveau niveau de décision, **les pouvoirs propres des chefs de quartiers ont été totalement maintenus.** Ainsi, dans les 9 directions départementales qui recouvrent plusieurs quartiers (Seine-maritime, Côtes d'Armor, Finistère, Morbihan, Loire Atlantique, Vendée, Charente maritime, Gironde et Bouches du Rhône), il n'y a pas de réelle correspondance avec la structure préfectorale, alors que les préfets et les collectivités territoriales ont reçu une certaine compétence en matière maritime. Il faut notamment rappeler que les problèmes de la mer relèvent localement et de plus en plus de l'interministérialité (environnement, santé, chômage, sports nautiques...) dont le maître d'oeuvre est soit le préfet de région, soit le préfet de département, soit le sous-préfet.

Certes la situation actuelle présente un intérêt pour les administrés par suite d'une plus forte présence de proximité, mais pour une administration dont les moyens sont limités, les économies de structures doivent a priori l'emporter sur une trop grande dispersion.

D'une manière plus générale, la superposition des échelons déconcentrés de l'administration d'Etat comme effet induit de la décentralisation doit être corrigée.

16.

3*/ Conclusions et propositions

Le besoin de simplification des structures administratives ne peut faire oublier la nécessité de rester proche des usagers et de tenir compte des réactions d'un milieu socioprofessionnel très attaché à son environnement administratif.

Mais le regroupement de tous les moyens disponibles au sein d'entités administratives cohérentes devrait être un atout important, du point de vue notamment de l'exercice de la souveraineté de l'Etat, dans le soutien local de la politique dynamique de la mer définie par le comité interministériel de la mer du 26 octobre 1995.

Dans ce contexte, des réformes sont à entreprendre à deux niveaux:

A/ au niveau départemental

La réforme fondamentale consiste à **mettre fin à l'existence juridique des quartiers des affaires maritimes** dont le nombre est excessif et dont les implantations sont elles-mêmes en grande partie dépassées. Dans certains secteurs géographiques les activités maritimes ont perdu de leur importance mais les quartiers ou stations subsistent, dans d'autres elles sont en expansion (notamment avec la plaisance) mais la présence de l'administration est insuffisante.

Avec la refonte nécessaire du décret du 10 février 1984, il y aurait lieu de prévoir un certain nombre de mesures d'accompagnement pour organiser le "repli" sur les **directions départementales:**

- les pouvoirs attribués en propre aux chefs de quartiers par les textes en vigueur (application du code du travail, conditions d'exercice de la profession de marin,..) devraient être officiellement transférés aux directeurs départementaux avec possibilité de délégation de signature;

- le rôle de représentant du préfet maritime et de suppléance des services de la marine nationale serait bien entendu à conserver mais à redéfinir en accord avec le ministère de la défense;

- simultanément, les chefs de quartiers actuels deviendraient les adjoints des directeurs départementaux, recevant toutes délégations utiles pour exercer les compétences émanant du préfet, du directeur départemental et, le cas échéant, de l'autorité militaire, à l'intérieur de nouvelles subdivisions territoriales (en nombre limité) correspondant à des *bassins socio-économiques maritimes* impliquant la présence effective d'un délégué (par exemple création d'arrondissements maritimes¹⁹ en tant que de besoin à partir d'anciens quartiers dont les activités maritimes le justifieraient toujours, comme au Guilvinec par exemple, ou, plus systématiquement, autour des ports d'immatriculation des navires);

- l'évolution interne des DDAM s'effectuerait ensuite, notamment en ce qui concerne les implantations géographiques, en fonction des nécessités locales, selon une démarche relativement empirique qui paraît la plus appropriée pour des raisons essentiellement psychologiques. A cet égard, le développement d'unités administratives mixtes "terre/mer", plus mobiles, qui a été engagé avec succès depuis 1993 par la création des unités littorales des affaires maritimes (**ULAM**) devrait apporter une solution bien adaptée à tous les besoins de proximité²⁰.

B/ au niveau régional

Les services des affaires maritimes comportent une organisation régionale qui, on l'a vu, implique déjà certains regroupements interrégionaux (4 DRAM sur 6 sont interrégionales). La référence en ce domaine reste la circonscription administrative "civile". On peut cependant considérer qu'une **harmonisation de l'organisation régionale avec les régions maritimes**²¹ constituerait une référence plus naturelle compte tenu du rôle déterminant des préfets maritimes en matière d'action de l'Etat en mer et de la relation privilégiée que ces services entretiennent avec la marine nationale. Ceci limiterait l'existence des DRAM (devenant des DIRAM), à trois directions

¹⁹ Il faut rappeler que les pouvoirs des sous-préfets ont été renforcés par un décret du 27 avril 1995.

²⁰ Cette nouvelle organisation rassemble dans une structure unifiée les moyens de surveillance et de police qui étaient répartis auparavant entre les vedettes côtières et les personnels habilités des quartiers et des stations. La polyvalence et la mobilité de ces unités qui sont dotées chacune d'un moyen nautique de douze mètres et de deux véhicules terrestres légers leur permet de remplir trois catégories de missions dont le dosage est variable suivant les zones d'intervention: surveillance et police maritimes, visites de sécurité des navires, missions administratives d'accueil et d'information. Actuellement au nombre de 12, elles sont placées sous l'autorité des DDAM et dirigées par un agent de catégorie B. La couverture entière du littoral métropolitain suppose la création de 12 ULAM supplémentaires.

²¹ Trois régions maritimes couvrent la totalité du littoral métropolitain: Manche et Mer du Nord (Prémar à Cherbourg), Atlantique (Prémar à Brest avec un arrondissement maritime à Lorient) et Méditerranée (Prémar à Toulon).

interrégionales en métropole, et entraînerait leur fusion avec la DDAM correspondante (cas de Cherbourg et de Toulon)²².

Un tel choix s'accompagnerait bien entendu de la disparition des "services régionaux" Nord-Pas-de-Calais-Picardie et Corse, dont les attributions seraient à redéployer entre la DIRAM de rattachement et les directions départementales dont le champ de compétence serait également à revoir²³.

Ce rapprochement du dispositif régional vers les préfetures maritimes pourrait être compensé, à l'échelon de la circonscription de "droit commun", par un poste de conseiller *maritime* auprès du secrétaire général pour les affaires régionales (S.G.A.R.) de chaque région de façade maritime, afin d'assurer les missions de caractère économique et une liaison permanente avec la région.

Tout en développant le rôle de conception et de coordination des directions interrégionales en matière de sécurité, de formation et d'environnement maritimes, ce dispositif ainsi remanié permettrait de concentrer les efforts de réorganisation autour des directions départementales, qui deviendraient la véritable ossature des services déconcentrés après la disparition des quartiers dans leur forme actuelle.

Ces propositions ne feraient que prolonger certaines réformes déjà envisagées, sinon amorcées, par les services déconcentrés, et dont il paraît opportun d'autoriser la poursuite immédiate.

*

* *

²² Resterait principalement à régler le problème de la DRAM de Bretagne, dont le siège est actuellement à Rennes, si sa compétence était étendue à toute la façade Atlantique avec une installation à Brest. Des "directeurs délégués" pourraient alors être implantés dans les régions Pays de Loire, Poitou-Charente et Aquitaine, au siège de la principale DDAM, à l'instar de ce qui se pratique dans les D.R.E./D.D.E. (voir la carte des implantations actuelles en annexe 8). Compte tenu de l'importance de la région Bretagne, une cellule maritime "étouffée" pourrait également être placée auprès du préfet de région.

²³ On constate en effet qu'il existe une direction interdépartementale à Boulogne-sur-mer et une direction départementale à Dunkerque qui pourraient éventuellement fusionner. De même, on peut s'interroger sur la justification de deux directions départementales en Corse.

LISTE DES ANNEXES

- 1. Lettre de mission en date du 15 novembre 1995**
- 2. Travaux et documents de référence**
- 3. Principales personnes consultées**
- 4. Quelques données statistiques**
- 5. Les effectifs**
- 6. Organigramme indicatif pour une direction du transport maritime**
- 7. Organigramme indicatif pour une direction centrale des affaires maritimes**
- 8. Les services déconcentrés des affaires maritimes (carte actuelle)**
- 9. L'administration de la mer (nouveau schéma général)**

Paris, le 15 NOV. 1995

Monsieur le Conseiller Maître.

Par circulaire du 26 juillet 1995, le Premier Ministre a présenté les objectifs qui doivent présider à la réforme de l'État. Il a par ailleurs rappelé l'importance qu'il attache à cette réforme de l'État et des services publics au cours du séminaire gouvernemental organisé le 14 septembre 1995.

Au nombre de ces objectifs figurent notamment les points suivants :

- * Clarifier les missions de l'État et préciser le champ des services publics.
- * Changer l'État central.
- * Déléguer les responsabilités.
- * Rénover la gestion publique.

Dans ce cadre, le Gouvernement prépare un programme triennal de réforme qui inclut la réorganisation des services déconcentrés de l'État.

A cet égard, l'administration de la mer, qu'il s'agisse de l'administration centrale ou des échelons déconcentrés (affaires maritimes et services maritimes), présente des spécificités qui justifient un examen particulier.

D'une part, l'administration centrale a connu dans les deux décennies passées des modes de fonctionnement différents allant de l'autonomie ministérielle au rattachement au ministère chargé des transports en passant par l'articulation au sein d'un secrétariat général de la marine marchande.

Monsieur Alain CHABROL
Conseiller Maître
à la Cour des Comptes
13, rue Cambon
75001 PARIS

D'autre part, les services déconcentrés (directions régionales des affaires maritimes, directions départementales des affaires maritimes, quartiers et stations des affaires maritimes, services maritimes des DDE et services maritimes spécifiques) sont au service d'une population maritime (marins, armateurs et plaisanciers) et littorale en métropole et outre-mer.

L'administration de la mer exerce également des missions en mer (surveillance, sauvetage, sécurité, police et balisage) ou dans les ports par le moyen de services particuliers que sont les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), les centres de sécurité des navires (C.S.N), les services maritimes et enfin les unités du littoral des affaires maritimes (ULAM).

Je vous demande de bien vouloir conduire une mission d'étude, de réflexions et de propositions sur l'organisation et les missions de l'administration centrale de la «Mer » ainsi que de ses services déconcentrés.

Dans le cadre de cette réflexion, tous les rapports antérieurs ayant une portée générale ou se limitant à des objectifs circonscrits vous seront communiqués.

Vous pourrez également procéder aux investigations et aux auditions qui vous paraîtront utiles. Je demande aux directions de mon administration d'apporter leur concours au bon déroulement de votre mission. J'ai donné instruction pour que vous disposiez de la collaboration d'agents du ministère pour vous assister et des moyens matériels adéquats.

Je souhaite disposer de vos conclusions sur les services centraux au début de l'année 1996 et de celles sur les services déconcentrés pour la fin du premier trimestre 1996.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Conseiller Maître, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

)

Bernard PONS

TRAVAUX ET DOCUMENTS DE REFERENCE

I. Travaux internes "mer" ou "équipement"

- Diagnostic préalable à l'élaboration de projets de services décentralisés - Ministère de la Mer - Janvier 1990.

- Rapport sur la réorganisation de l'administration centrale du secrétariat d'Etat à la mer, par MM. DUBOIS et HAMON (décembre 1992).

- Rapport du comité de réorganisation et de déconcentration, présenté par M. COSTET (février 1994).

- Note sur la réorganisation de la direction des gens de mer et de l'administration générale, présentée par la DGMAG (novembre 1994) et réponse du ministre de la fonction publique en date du 30 novembre 1994.

- Réflexions pour un programme de renouveau de l'administration de la mer, par M. SERRADJI (10 mai 1995).

- Note et dossier de présentation du régime de sécurité sociale des gens de mer géré par la direction de l'ENIM, établis le 19 mai 1995 par le Directeur de l'ENIM à l'attention du Ministre.

- Rapport d'activité de l'ENIM en 1994.

- Avant-projet de rapport sur les missions et les structures des services des Affaires maritimes, établi le 28 juin 1995 par l'administrateur général des affaires maritimes HENAFF.

- "Une structure de gouvernement pour la mer", rapport présenté au Premier ministre par M. DUJARDIN (juillet 1995).

- "Discussion sur les hypothèses de restructuration des administrations centrales de la mer", note du 23 août 1995 établie par M. SERRADJI.

- Contribution de l'administration Mer au séminaire gouvernemental du 14 septembre 1995 sur la réforme de l'Etat, présentée par M. SERRADJI.
- Rapport "*Délégation aux affaires maritimes*" destiné au commissariat à la réforme de l'Etat (DGMAG - 6 novembre 1995).
- La sécurité et la police en mer. Programmation des moyens pour la période 1996-2000. Etude conjointe DGMAG (PS3) /DPNM(SN2/NM2) - 1995.
- Rapport sur la filière portuaire: "une volonté portuaire pour une ambition maritime", par M. Jacques DUPUYDAUBY (30 septembre 1995).

II. Documents établis dans le cadre de la présente mission

- Note sur le service des affaires maritimes, établie le 7 décembre 1995 par M. l'administrateur général de 1ère classe HENNEQUIN, Inspecteur général des services des affaires maritimes.
- Note sur les responsabilités de la direction des ports et de la navigation maritimes en matière de sécurité, présentée le 23 février 1996 par M. CHAVAROT, Directeur des ports et de la navigation maritimes.

III. Documents extérieurs

- Rapport public de la Cour des comptes: l'application de la loi du 29 juin 1965 sur les ports maritimes autonomes (1990, pp. 193 à 219).
- Rapport du comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics: la coordination des actions de l'Etat en mer (septembre 1991).
- Rapport de la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat, présenté par M. PICQ (mai 1994).
- Rapport public de la Cour des comptes: le groupe de la compagnie générale maritime et financière (1994, pp. 409 à 429).
- Avantages concurrentiels dont bénéficient certains armateurs du fait de l'inobservation des règles et des normes internationales en vigueur. Document OCDE/GD (96) 4.

PRINCIPALES PERSONNES CONSULTÉES

Le contrôleur des armées BODIN, chargé de mission au commissariat à la réforme de l'Etat,

M. CHAVAROT, Directeur des ports et de la navigation maritimes,

MM. COHU et CONFOLENT, représentants nationaux du SNAMER,

L'administrateur général de 1ère classe des affaires maritimes HENNEQUIN, Inspecteur général des services des affaires maritimes,

M. JOHANET, ancien directeur de l'ENIM (1985/1987),

M. LOGEROT, ancien adjoint au secrétaire général de la marine marchande (1969), ancien directeur de l'administration générale et des gens de mer (1974), vice-président du conseil supérieur de l'ENIM (depuis 1989),

M. MEYNET, sous-directeur des affaires commerciales et internationales du transport maritime,

M. ROUDIER, Directeur de la Flotte de commerce, vice-président du Conseil supérieur de la marine marchande,

M. SERRADJI, Directeur des Gens de mer et de l'administration générale,

M. SYLVESTRE, Directeur de l'Etablissement National des Invalides de la Marine,

M. TOUSSAIN, Directeur des pêches maritimes et des cultures marines,

MM. VINCENT et INGOUF, représentants nationaux du syndicat CGT/Mer.

Le rapporteur tient également à remercier tous les agents de l'administration centrale de la mer qui lui ont apporté une collaboration directe dans la préparation des dossiers qui ont alimenté cette réflexion, et plus particulièrement Mme Marie-Claude BONHENRY, chef du bureau des affaires financières de la DGMAG, qui l'a assisté de façon permanente pendant toute la durée de sa mission, M. Didier PEROCHEAU, chef du bureau de la stratégie de la DGMAG, et Mme Pierrette TISSERAND, chef du bureau de la vie des services et de la réglementation portuaire à la DPNM.

QUELQUES DONNEES STATISTIQUES

(1994/1995)

1 - Flotte de commerce:

Nombre de navires sous pavillon français :

207 au 1/7/95 (798 en 1960), dont la moitié sous pavillon "Kerguelen".

4 MT de jauge brute

En outre, une centaine de navires sont placés sous pavillons étrangers.

Le rang de la flotte française, corrigé des effets du dépavillonnement, se situe autour de la 20ème place mondiale depuis cinq à huit ans.

Marins: 9 000 (42 000 en 1960), dont 6 000 navigants réels

2 - Flotte de pêche:

Nombre de navires: 6 639 au 31/8/95

998 986 Tonneaux de jauge brute (1,1 MT en 1983).

Marins pêcheurs: 27 000

3 - Ports maritimes

Ports autonomes: 7 (Marseille, Le Havre, Dunkerque, Nantes, Rouen, Bordeaux, La Guadeloupe)

Ports de commerce d'intérêt national: 17

Ports d'intérêt national: 2

Trafic global: 303 millions de tonnes de marchandises (trafic mondial 4 450 MT)
32 millions de passagers

4 - Plaisance

Ports et installations de plaisance (métropole) 461

Navires de plaisance 850 000 (dont 610 000 de moins de 2 tonneaux)

5 - Ressortissants de l'ENIM

Actifs cotisants Commerce 18 067

Actifs cotisants Pêche 29 485

Pensionnés 114 184

LES EFFECTIFS

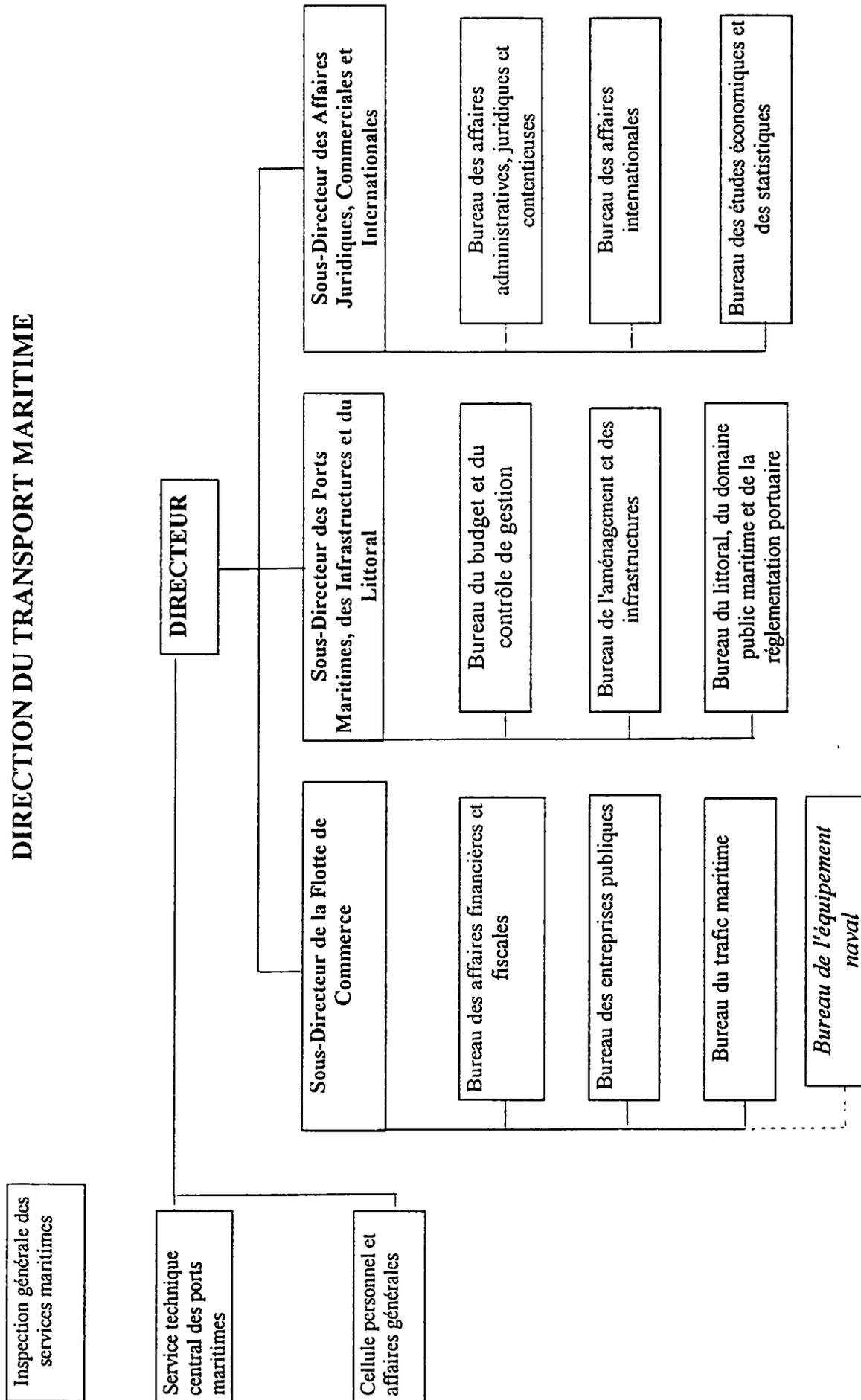
1 - Effectifs des personnels de l'administration centrale: 524

DGMAG	110
DFC	38
DPNM	130
ENIM	192
<i>(pour mémoire DPMCM</i>	<i>40)</i>
Service intérieur	16
Standard	4
Bibliothèque	2
Chauffeur	1
Bureau du Cabinet	4
Inspections générales, Conseils supérieurs...	27

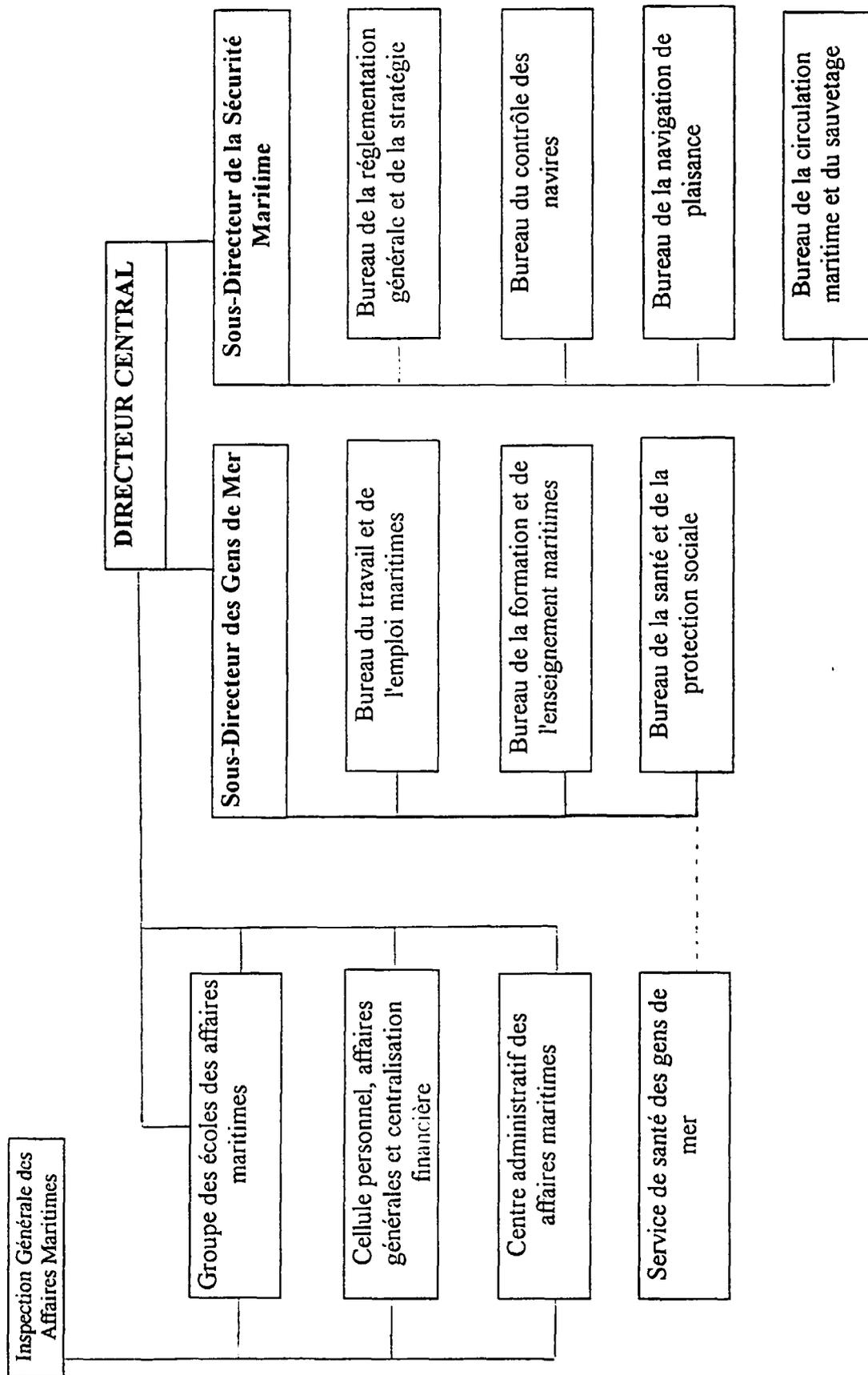
2 - Effectifs des personnels en poste dans les circonscriptions: 2 391

Directions des affaires maritimes:	982, <i>dont</i>
Le Havre	167
Rennes	276
Nantes	99
Bordeaux	161
Marseille	188
Outre mer	91
CROSS	258
PEASAM (personnel embarqué)	206
Gendarmes maritimes	39
C.A.A.M.	72
Enseignement maritime	226
Officiers de port	127
Surveillants de port	70
ENIM	411

DIRECTION DU TRANSPORT MARITIME

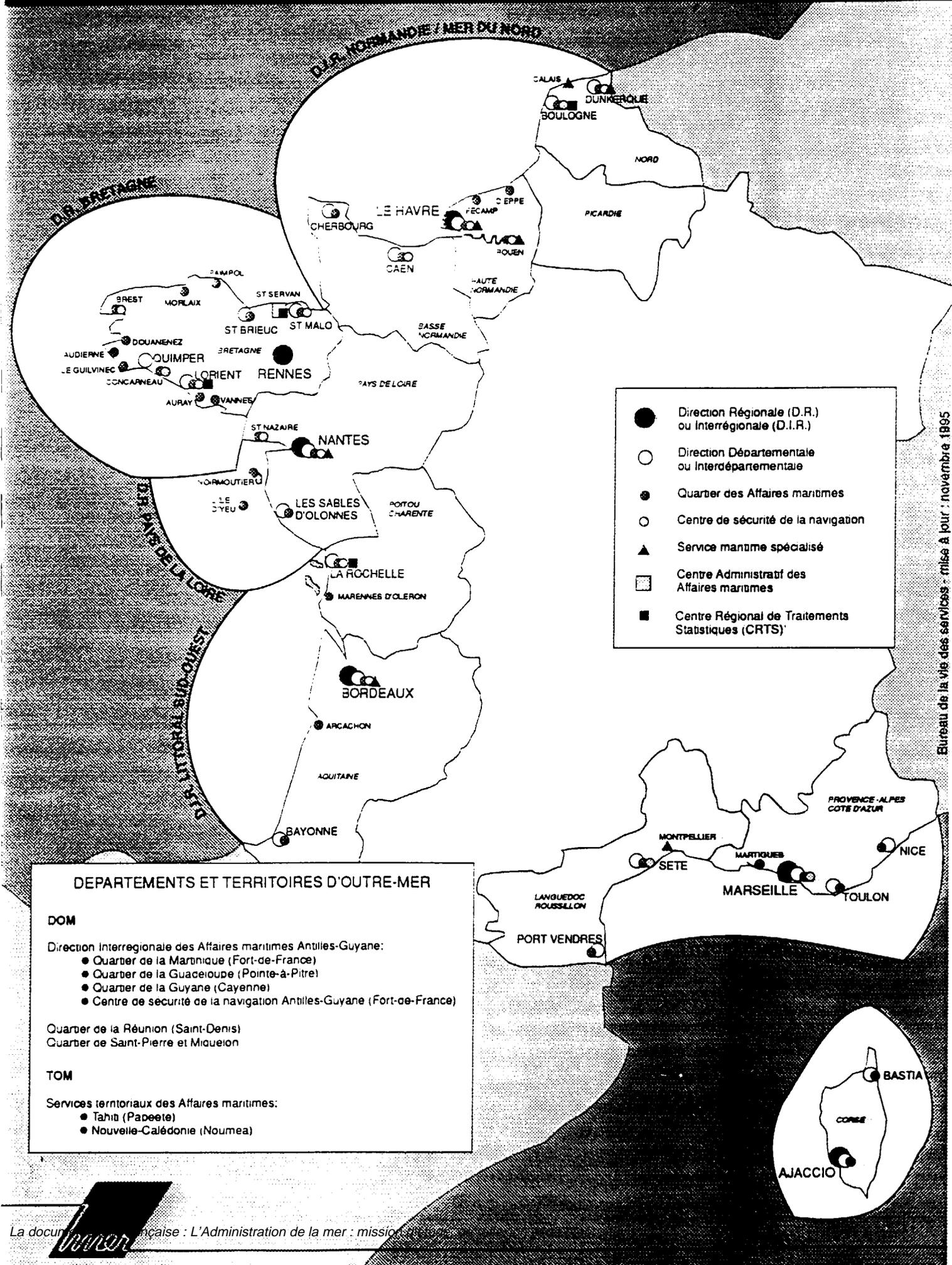


DIRECTION CENTRALE DES AFFAIRES MARITIMES



LES SERVICES DES AFFAIRES MARITIMES

ANNEXE 8



- Direction Régionale (D.R.) ou Interrégionale (D.I.R.)
- Direction Départementale ou Interdépartementale
- Quartier des Affaires maritimes
- Centre de sécurité de la navigation
- ▲ Service maritime spécialisé
- Centre Administratif des Affaires maritimes
- Centre Régional de Traitement Statistiques (CRTS)

DEPARTEMENTS ET TERRITOIRES D'OUTRE-MER

DOM

Direction Interregionale des Affaires maritimes Antilles-Guyane:

- Quartier de la Martinique (Fort-de-France)
- Quartier de la Guadeloupe (Pointe-à-Pitre)
- Quartier de la Guyane (Cayenne)
- Centre de sécurité de la navigation Antilles-Guyane (Fort-de-France)

Quartier de la Réunion (Saint-Denis)
 Quartier de Saint-Pierre et Miquelon

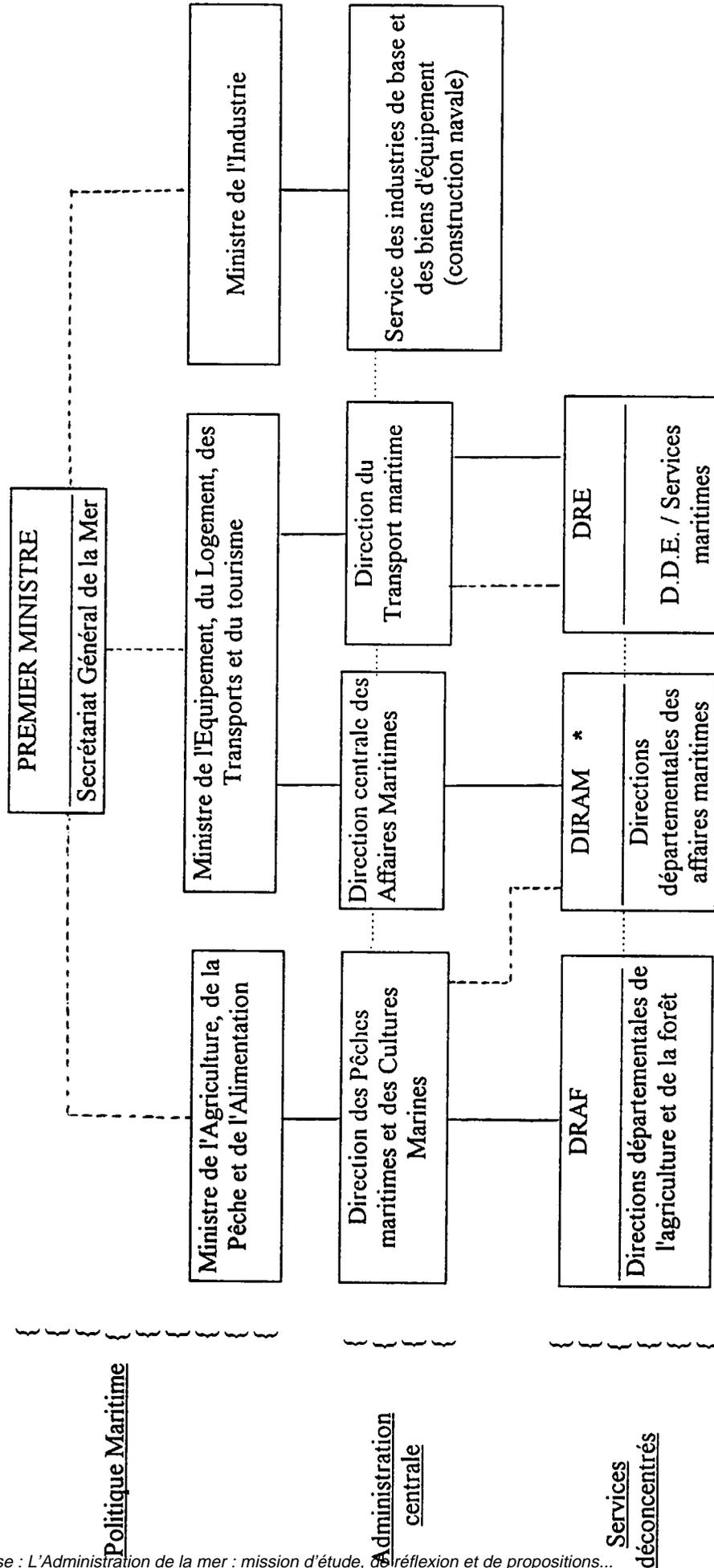
TOM

Services territoriaux des Affaires maritimes:

- Tahiti (Papeete)
- Nouvelle-Calédonie (Noumea)

Bureau de la vie des services : mise à jour : novembre 1995

L'ADMINISTRATION DE LA MER (nouveau schéma général)



Politique Maritime

Administration centrale

Services déconcentrés

* Les directions interrégionales des affaires maritimes assurent notamment la coordination avec les préfets maritimes et les directions régionales ou interrégionales des douanes.