

Rapport n° 2005-0197-01

Propositions de réorganisation du ministère dans le champ maritime

Février 2006

**CONSEIL GENERAL
DES PONTS ET CHAUSSEES**

**INSPECTION GENERALE
DES SERVICES DES
AFFAIRES MARITIMES**

Affaire n° 2005-0197-01

Propositions de réorganisation du ministère dans le champ maritime

Rapport

présenté par

René Genevois

Ingénieur général des Ponts
et Chaussées

Jean-Yves Hamon

Inspecteur général de
l'Équipement

Jean-Marc Hamon

Inspecteur général des
services des Affaires
Maritimes

Destinataires

Le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

note à l'attention de

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

ministère
des Transports
de l'Équipement
du Tourisme
et de la Mer



Conseil général
des Ponts
et Chaussées
Le Vice-Président

La Défense, le 13 FEV. 2006

Rapport n°2005-0197-01 : Propositions de réorganisation du ministère dans le champ maritime

Par lettre du 30 mai 2005, le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer et le secrétaire d'Etat aux transports et à la mer ont demandé au Conseil général des ponts et chaussées et à l'Inspection générale des services des affaires maritimes de formuler des **propositions de réorganisation de l'ensemble des services du ministère exerçant des missions maritimes**.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par **MM. René GENEVOIS**, ingénieur général des ponts et chaussées, **Jean-Yves HAMON**, inspecteur général de l'équipement et **Jean-Marc HAMON**, inspecteur général des services des affaires maritimes.

Sans cantonner la mission à l'examen de points précis, les ministres souhaitaient particulièrement des réponses à trois questions portant d'une part sur l'organisation des directions régionales des affaires maritimes, d'autre part sur leur positionnement au sein des services de l'Etat et de l'équipement en Région et enfin sur le positionnement respectif des directions départementales des affaires maritimes et des services maritimes de l'équipement ainsi que sur les conditions d'un rapprochement éventuel.

Tel est l'objet du rapport qui vous est soumis ci-après.

Après avoir présenté les services à vocation maritime ou littorale de l'équipement, à savoir, d'une part les services des affaires maritimes, d'autre part les services maritimes, et étudié l'impact sur chacun d'eux des réformes en cours et notamment de la décentralisation, de la loi organique relative aux lois de finances et des diverses dispositions relatives à la réforme de l'Etat, les rapporteurs ont formulé des propositions de restructuration, limitées à la métropole, et visant à :

- d'une part renforcer la pertinence de l'organisation du ministère dans le champ du maritime en constituant des services solides et pérennes, à l'identité forte et aux compétences claires, recentrés sur les activités dont le caractère maritime justifie une approche et une organisation appropriée ;
- d'autre part, conforter les DDF dans leur rôle d'aménageur et de gestionnaire du littoral ;
- enfin, regrouper les fonctions support de l'ensemble des services (sous réserve du maintien d'une nécessaire gestion de proximité), au sein des DRF/DDE.

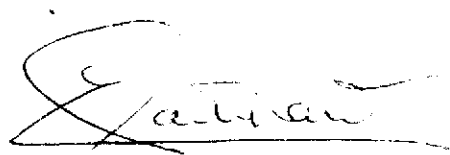
C'est ainsi que sont préconisées la création de directions régionales maritimes de façades (DRM), au nombre de 4, situées au Havre, à Rennes, à Bordeaux et à Marseille, qui auraient vocation à traiter tout ce qui concerne l'économie maritime, les gens de mer et l'ensemble des questions de sécurité et de sûreté maritimes et auraient autorité (sous réserve des compétences préfectorales) sur les délégués régionaux maritimes (ex directeurs régionaux des affaires maritimes), les directions départementales maritimes, les CROSS, les centres de sécurité des navires, les services des Phares et balises et les centres Polmar.

Dans chaque Région administrative, le directeur départemental maritime du lieu du siège de la Région administrative, sous le titre de délégué régional, serait l'interlocuteur de proximité, dans le domaine économique et social, tant du Préfet de Région et du Président du Conseil Régional, que des professionnels.

Par ailleurs, l'administration maritime de proximité serait assurée par des directions départementales maritimes qui reprendraient les circonscriptions des actuels directeurs des affaires maritimes. Leurs compétences seraient élargies à la tutelle du pilotage et à l'autorité hiérarchique sur les officiers de port des ports décentralisés.

Seraient positionnées au sein des directions départementales de l'équipement, toutes les activités actuellement en charge des services maritimes relatives à la gestion du domaine public maritime (hors ports décentralisés et ports autonomes), de l'aménagement et de la protection du littoral, de l'ingénierie, ainsi que les activités à caractère économique s'exerçant hors des eaux maritimes. La déclinaison de ces orientations devrait être faite avec souplesse et en fonction des réalités et synergies locales.

Ce rapport est **non communicable** au sens de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée relative à l'accès aux documents administratifs.



Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 2005-0197-01

- le directeur du Cabinet du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer	2 ex
- le secrétaire général	2 ex
- la directrice générale du personnel et de l'administration	2 ex
- le directeur général de la mer et des transports	2 ex
- le directeur des transports maritimes, routiers et fluviaux	1 ex
- le directeur des affaires maritimes	1 ex
- le directeur de l'Etablissement national des invalides de la marine	1 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- le président et le secrétaire de la 4 ^{ème} section	2 ex
- le président de la 1 ^{ère} section	1 ex
- MM. René GENEVOIS, Jean-Yves HAMON, Jean-Marc HAMON	3 ex
- archives CGPC	1 ex

Résumé du rapport

Les services à vocation maritime ou littorale de l'équipement ressortissent de deux groupes distincts :

- les services des affaires maritimes, organisés en directions interrégionales, directions régionales, directions départementales et services spécialisés (centres de sécurité des navires, CROSS) ; ils assurent au niveau déconcentré l'administration des gens de mer, l'administration de la sécurité et de la sûreté des navires et de la navigation maritime ainsi que le sauvetage en mer, l'administration des pêches maritimes et des cultures marines ; ils participent aussi à l'administration du domaine public maritime et à la protection de l'environnement ; ils ont enfin des missions de police en mer et à terre ainsi que des missions juridictionnelles et des attributions de défense.
- les services maritimes, très divers, organisés, selon le contexte géographique et économique local, en services maritimes d'une DDE, services maritimes spécialisés ou placés jusqu'à une époque récente sous l'autorité de directeurs de ports autonomes ; ils ont en charge la gestion des ports d'intérêt national (PIN) et notamment l'aménagement des infrastructures, l'exploitation et l'entretien des ouvrages, la police, la tutelle des concessions, etc, la gestion du littoral et notamment le domaine public maritime naturel, les SMVM, l'accueil de la plaisance, le sentier du littoral, les moyens POLMAR-TERRE, la qualité des eaux littorales, etc et enfin la signalisation maritime (Phares et balises).

Les premiers seront très peu impactés par la décentralisation. Leurs activités pour le compte du MTETM sont couvertes par le « BOP » SAM (sécurité et affaires maritimes). Dans le cadre de la "réforme de l'Etat", ils sont intégrés à la fois au sein du pôle "transport, aménagement et mer" et dans le pôle "économie agricole et monde rural".

Les seconds seront au contraire fortement touchés à travers la décentralisation des ports métropolitains qui concernera l'ensemble des domaines techniques et économiques de leurs activités portuaires et, en moyenne, un petit tiers de leurs effectifs (mais avec des impacts très forts pour plusieurs services, ne permettant plus leur maintien). De par la LOLF, ils relèvent à la fois des BOP "SAM" au titre de la signalisation maritime et de la gestion des moyens de lutte anti pollution, et "TTM" (Transports Terrestres et Maritimes) ainsi que, marginalement, "AUIP". Par contre la réforme de l'Etat n'aura qu'un impact indirect sur leur fonctionnement courant.

Nos propositions, limitées à la métropole, ont pour objectifs, en cohérence avec les grandes orientations de la réforme de l'Etat, les dispositions de la LOLF et la décentralisation :

- d'une part de renforcer la pertinence de l'organisation du ministère dans le champ du maritime en constituant des services solides et pérennes, à l'identité forte et aux compétences claires, recentrés sur les activités dont le caractère maritime justifie une approche et une organisation appropriée ;
- d'autre part, de conforter les DDE dans leur rôle d'aménageur et de gestionnaire du littoral ;
- enfin, de regrouper les fonctions support de l'ensemble des services (sous réserve du maintien d'une nécessaire gestion de proximité), au sein des DRE/DDE.

C'est ainsi que nous préconisons la création de directions régionales maritimes de

façades (DRM), au nombre de 4, situées au Havre, à Rennes, à Bordeaux et à Marseille, qui auraient vocation à traiter tout ce qui concerne l'économie maritime, les gens de mer et l'ensemble des questions de sécurité et de sûreté maritimes et auraient autorité (sous réserve des compétences préfectorales) sur les délégués régionaux maritimes (cf ci-dessous), les directions départementales maritimes, les CROSS, les centres de sécurité des navires, les services des Phares et balises et les centres Polmar.

Dans chaque Région administrative, le directeur départemental maritime, sous le titre de délégué régional, serait l'interlocuteur de proximité, dans le domaine économique et social, tant du Préfet de Région et du Président du Conseil Régional, que des professionnels.

Par ailleurs, l'administration maritime de proximité serait assurée par des directions départementales maritimes qui reprendraient les circonscriptions des actuels directeurs des affaires maritimes. Leurs compétences seraient élargies à la tutelle du pilotage et à l'autorité hiérarchique sur les officiers de port des ports décentralisés

Seraient positionnées au sein des directions départementales de l'équipement, toutes les activités actuellement en charge des services maritimes relatives à la gestion du domaine public maritime (hors ports décentralisés et ports autonomes), de l'aménagement et de la protection du littoral, de l'ingénierie, ainsi que les activités à caractère économique s'exerçant hors des eaux maritimes.

La déclinaison de ces orientations devrait être faite avec souplesse et en fonction des réalités et synergies locales.

En outre, la nouvelle organisation ne vivra qu'à travers les hommes qui la mettront en oeuvre, dans la richesse et la diversité de leurs profils et de leurs expériences. C'est pourquoi les évolutions préconisées devront s'accompagner d'une réflexion complémentaire sur les compétences, les formations et les carrières.

Sommaire

	Pages
Résumé du rapport	3
Sommaire	5
Introduction	7
Première partie : l'organisation et les tâches actuelles	9
Les services des affaires maritimes	9
<u>Les missions assurées</u>	9
1 – L'administration des gens de mer	9
2 - La sécurité et la sûreté des navires	11
3 - La sécurité et la sûreté de la navigation maritime et le sauvetage	12
4 - L'administration des pêches maritimes et des cultures marines	14
5 - L'administration du domaine public maritime et la protection de l'environnement marin	15
6 - Les missions de police	17
7 - Les attributions de défense	18
<u>L'organisation</u>	18
1 - Les structures territoriales	19
Les directions départementales des affaires maritimes	19
Les directions régionales des affaires maritimes	21
2 - Les centres spécialisés	23
Les CROSS	23
Les centres de sécurité des navires	23
Les services maritimes	24
<u>Description générale et missions assurées</u>	24
<u>Les effectifs</u>	26
<u>Les types d'organisation</u>	28
Seconde partie : Les évolutions prévisibles	31
L'impact de la décentralisation	31
<u>Les services des affaires maritimes</u>	31
<u>Les services maritimes</u>	31
L'impact de la LOLF	35
<u>Les services des affaires maritimes</u>	35
<u>Les services maritimes</u>	36

L'impact de la réforme de l'Etat et du ministère	36
<u>Les services des affaires maritimes</u>	37
<u>Les services maritimes</u>	37
Troisième partie : Les propositions pour l'avenir	39
La problématique d'une réorganisation	39
Les attentes des partenaires extérieurs	41
Les propositions	42
<u>Des directions régionales maritimes de façades</u>	42
<u>Créer la fonction de délégué régional maritime</u>	47
<u>Les directions départementales maritimes</u>	48
<u>Les directions départementales de l'équipement</u>	49
<u>Les services communs</u>	50
Conclusion	53

Introduction

Par lettre de mission du 30 mai 2005 (cf. annexe 1), le ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer ainsi que le secrétaire d'Etat à la mer ont demandé au Conseil Général des Ponts et Chaussées et à l'Inspection Générale des services des affaires maritimes de formuler des propositions de réorganisation de l'ensemble des services du ministère exerçant des missions maritimes.

Sans cantonner la mission à l'examen de points précis, les ministres souhaitaient particulièrement des réponses à trois questions portant d'une part sur l'organisation des Directions régionales des affaires maritimes, d'autre part sur leur positionnement au sein des services de l'Etat et de l'équipement en Région et enfin sur le positionnement respectif des Directions départementales des affaires maritimes et des services maritimes de l'équipement ainsi que sur les conditions d'un rapprochement éventuel.

Tel est l'objet du présent rapport.

En raison des réorganisations en cours au sein des administrations centrales du ministère, puis des congés annuels, la mission n'a pu se dérouler au rythme envisagé initialement.

Elle a donné lieu à :

- d'une part des consultations officielles (cf. liste en annexe 2) :
 - des responsables d'administration centrale les plus concernés,
 - d'un large échantillon de responsables de services déconcentrés (3 préfets de Région, 2 secrétaires généraux pour les affaires régionales, 3 directeurs régionaux et départementaux de l'équipement, 3 directeurs régionaux des affaires maritimes, 3 directeurs départementaux de l'équipement, 2 directeurs départementaux des affaires maritimes, un chef de service maritime spécialisé, 2 chef de services maritime de directions départementales de l'équipement)
- d'autre part de nombreuses consultations officieuses de chefs de service ou plus simplement de personnels des services des affaires maritimes et des services maritimes.

Il convient cependant de préciser qu'à ce stade de nos réflexions, nous n'avons procédé à aucune consultation des instances représentatives des personnels (syndicats, etc.) ni des professions concernées (conchyliculteurs, marins, armateurs, professions portuaires, etc. ...), réservant à ces contacts qui nous paraissent inéluctables la présentation d'un produit déjà quelque peu élaboré et comportant des propositions concrètes.

Avant d'aborder le fond du sujet qui nous était confié, il convient d'appeler l'attention sur le point suivant qui nous est apparu au cours des contacts que nous avons eus dans les services maritimes comme au sein des services des affaires maritimes ou en administration centrale : des fonctionnaires du même ministère qui se côtoient presque journalièrement, qui ont l'occasion de travailler ensemble sur des projets communs, qui, à titre individuel, s'apprécient souvent, n'ont qu'une médiocre connaissance de la diversité des métiers pratiqués par leurs collègues ainsi que de la réalité et de l'importance de leurs

missions dans les domaines autres que ceux ayant entraîné des contacts directs.

Les termes "expliquez-moi!" (ce que font les autres) ou encore "je ne savais pas" (qu'ils faisaient cela) ont été fréquemment entendus, surtout dans les entretiens officiels. On doit à la vérité de dire que, si l'ignorance n'est jamais totale, elle semble uniformément partagée.

C'est pourquoi, il nous a semblé nécessaire, afin de faciliter la compréhension des propositions du présent rapport, de rappeler dans une première partie l'organisation et les missions actuelles des services des affaires maritimes et des services maritimes de l'équipement.

Une seconde partie sera consacrée à l'impact, direct ou indirect, sur les services précités, des réformes décidées par le parlement et le gouvernement : décentralisation, loi organique relative aux lois de finance, réforme de l'Etat, etc. ...

Nos propositions feront l'objet d'une troisième partie dans laquelle nous exposerons nos orientations et projets d'organisation générale en les assortissant d'un argumentaire lorsque cela nous a semblé nécessaire.

Il convient enfin de préciser que nos propositions ne visent que la métropole et que, dans le temps qui nous était imparti, nous n'avons pas pu explorer les particularités des départements d'outre-mer : dans un contexte insulaire par ailleurs très peu affecté par la décentralisation des ports (un décret actuellement soumis au Conseil d'Etat prévoit que seul le port de pêche de Larivot en Guyane serait décentralisé), ces derniers nécessiteront très vraisemblablement des adaptations au schéma que nous proposons.

1ère partie

L'organisation et les tâches actuelles

Les services des affaires maritimes

Historiquement issue des préoccupations de l'ancien régime d'assurer un recrutement stable des équipages de l'armée de mer par la mise en oeuvre d'un régime original de conscription, lui-même assorti de l'esquisse d'un régime de protection sociale, l'administration des affaires maritimes (à l'origine, commissaires aux classes, puis commissaires de l'inscription maritime), a évolué d'abord dans la mouvance de la Marine royale, puis nationale, avant de s'en émanciper à partir de 1902 après avoir progressivement étendu ses compétences à l'ensemble du champ maritime.

Aujourd'hui, les services des affaires maritimes, outre des attributions défense qui prendraient une réelle importance dans les périodes de crise internationale ou de conflit armé, sont en charge de :

- l'administration des gens de mer ;
- l'administration et la sécurité des navires ;
- la sécurité de la navigation et du sauvetage en mer ;
- l'administration des pêches et des cultures marines ;
- l'administration du domaine public maritime (pour partie) et la protection de l'environnement marin ;
- les missions de police en mer et à terre.

Les missions assurées

1 L'administration des gens de mer

Par « gens de mer », il faut entendre ici non seulement les équipages professionnels de navires de commerce, de pêche et de plaisance, mais aussi une fraction importante des personnels des entreprises de culture marines affiliés à l'ENIM, ainsi que les navigateurs de plaisance.

Cela concerne aujourd'hui :

- environ 38 000 marins actifs dont :
 - ◆13 000 sur navires de commerce,
 - ◆25 000 sur navires de pêche ;
- 120 000 marins retraités ;
- 850 000 navires de plaisances ;
- 20 000 conchyliculteurs.

L'administration des gens de mer s'exerce dans quatre directions essentielles :

Le droit du travail maritime

Les directions départementales et régionales des affaires maritimes exercent vis à vis des marins professionnels, les fonctions de directeur du travail et de l'emploi.

Les inspecteurs du travail maritime ont en charge à l'égard des armements et de leurs salariés marins l'ensemble des attributions de l'inspection du travail et, en collaboration avec les Centres de sécurité des navires et les services de médecine des gens de mer, participent à la prévention des risques professionnels maritimes.

Ces services de médecine ont, par ailleurs, pour mission principale le contrôle des conditions d'aptitude physique à l'entrée dans la profession de marin, puis tout au long de la vie professionnelle. Participant en outre au contrôle des conditions d'hygiène et d'habitabilité à bord des navires, ils constituent un service spécialisé de médecine de prévention dans l'entreprise maritime.

La protection sociale

Les services des affaires maritimes sont les correspondants sur le littoral de l'Etablissement national des invalides de la marine. Si un grand nombre de procédures ont été centralisées et informatisées, les services restent les interlocuteurs locaux des assurés et des retraités. Surtout, il leur appartient de diligenter les procédures de détermination des droits à prestations, de contrôle des prestations et de représenter l'Etablissement dans l'ensemble des procédures contentieuses auprès des juridictions spécialisées.

Si la réduction du nombre des marins actifs toutes ces dernières années est patente, le nombre de retraités demeure important et, au total, l'ENIM compte encore 230 000 ayant-droit.

La formation et la qualification des gens de mer

La profession de marin est réglementée. Ne peuvent y accéder que les personnes titulaires de certains titres de formation professionnelle ou de certains brevets. Ces exigences de qualification ont pour l'essentiel été harmonisées au plan international sous l'égide de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) dans le cadre de la convention « Standards of training, certification and watchkeeping » dite « STCW ».

A ce titre, l'administration des affaires maritimes :

- est en charge de la délivrance de ces différents titres et brevets pour lesquels l'OMI a exigé des pays membres la mise en place d'une procédure d'assurance qualité. C'est elle qui organise les examens et les processus de validation des acquis de l'expérience ;
- exerce la fonction d'autorité académique sur les établissements dispensant les formations de préparation à ces titres et brevets (4 écoles de la Marine marchande, 12 lycées maritimes et aquacoles et quelques établissements publics ou privés agréés) ;
- gère les procédures d'instruction et d'octroi des aides financières susceptibles d'être allouées aux étudiants et stagiaires (bourses d'études et rémunérations de stagiaires de la formation professionnelle continue) ;
- intervient souvent comme « service instructeur » pour le compte des collectivités régionales en charge des lycées et de la mise en œuvre des actions de formation professionnelle continue (les brevets de navigation à la pêche nécessitant une

expérience professionnelle préalable, ne peuvent pratiquement être préparés qu'en formation continue) ;

En France est également exigée une qualification des marins non professionnels pour piloter les navires de plaisance à moteur. L'administration des affaires maritimes organise les examens des permis plaisance sur l'ensemble du territoire et assure la délivrance des titres (95 000 titres délivrés par an).

L'application du régime disciplinaire et pénal

L'exercice de la profession de marin est assorti de l'application d'un régime disciplinaire et pénal spécifique, les éléments constitutifs des fautes disciplinaires et des infractions pénales spécifiques étant définis dans le Code disciplinaire et pénal de la Marine marchande. La partie pénale de ce Code est également susceptible de s'appliquer aux marins plaisanciers.

Cette compétence amène l'administration des affaires maritimes à intervenir dans les procédures judiciaires d'enquête préliminaire, voire d'instruction de certains délits nautiques. Ses membres participent à la juridiction pénale que constitue le Tribunal maritime commercial où ils interviennent en qualité de juge et de greffier.

2 L'administration de la sécurité et de la sûreté des navires

Les services des affaires maritimes sont en charge de la délivrance des titres de navigation exigés pour les navires professionnels et de plaisance.

Ces titres (rôle d'équipage ou permis de circulation pour les navires professionnels, carte de circulation pour les navires de plaisance) ne sont délivrés qu'après vérification de la conformité du navire lui-même, de son équipage et de ses conditions d'exploitation aux règles de sécurité et de sûreté.

Ceci concerne :

- 1 800 navires de commerce ;
- 11 000 navires de pêche ;
- 850 000 navires de plaisance (mais on estime à 3 millions le nombre de pratiquants d'un sport nautique).

Le contrôle des équipages

Les services ont à s'assurer que l'équipage de chaque navire est quantitativement et qualitativement conforme aux normes en vigueur, c'est à dire qu'ils doivent :

- valider le niveau de qualification requis pour chaque poste de travail à bord,
- vérifier que les postes prévus permettent bien d'assurer l'ensemble des fonctions requises par la sécurité et la sûreté du navire et éventuellement de ses passagers,
- et que l'effectif permet de remplir l'ensemble des postes dans le respect des dispositions du Code du travail maritime sur la durée du travail.

Le contrôle des navires et des armements

Tous les navires, professionnels et de plaisance, sont astreints au respect de normes de sécurité de construction, d'entretien et d'exploitation. Pour les navires les plus importants, effectuant des navigations internationales, ces normes sont pour l'essentiel posées par les

conventions internationales en vigueur (Conventions « Safety of life at sea », « Load lines », « Marpol ») ; pour les autres navigations, elles sont d'origine nationale.

Les contrôles de sécurité sont effectués sur plans, puis tout au long de la construction du navire, avant la délivrance du permis de navigation, lequel est ensuite soumis à un renouvellement annuel subordonné à une inspection préalable.

Cette activité de contrôle est diligentée sur l'ensemble des navires battant pavillon français (à l'exception des navires de plaisance qui ne sont soumis qu'à visite inopinée). Par ailleurs au titre du Code ISM (procédure qualité de gestion de la sécurité des navires), les armements eux-mêmes font régulièrement l'objet d'« audit qualité » de la part des services.

Dans le cadre du Memorandum de Paris (dit du "MOU"), les affaires maritimes assurent, vis à vis des navires battant pavillon étranger, les responsabilités de l'Etat dit « du port », c'est à dire, en application des procédures harmonisées par l'Union européenne, l'obligation de contrôler au moins 25% de ces navires touchant un port français, en ciblant particulièrement les navires classés à risque à partir d'un « target factor » régulièrement entretenu par les états membres du Memorandum.

Après quelques difficultés liées à l'insuffisance des effectifs d'inspecteurs, les services des affaires maritimes dépassent aujourd'hui cette obligation puisque le pourcentage de navires étrangers contrôlés est de l'ordre de 30%, soit un peu moins de 2 000 navires par an.

Enfin, depuis 2004, avec l'entrée en vigueur du Code ISPS (international ship and port facility security code), cette activité de contrôle de la sécurité se double, pour les navires de commerce, d'un contrôle de la sûreté qui se traduit pour chaque navire, par l'analyse et l'approbation d'un plan de sûreté et par sa vérification à l'occasion de chaque visite périodique ou inopinée. Ces contrôles de sûreté sont à appliquer également aux navires étrangers dans le cadre du "MOU".

3 La sécurité et la sûreté de la navigation maritime et le sauvetage en mer

En charge de l'application des normes de sécurité aux navires, les services des affaires maritimes veillent également à la sécurité de la navigation. Différentes compétences concourent à cet objectif, exercées tantôt directement pour le compte du Ministère chargé de la mer, tantôt par délégation du Préfet maritime.

La surveillance et le contrôle de la navigation

Cette mission est exercée 24 heures sur 24 par les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), en particulier dans les dispositifs de séparation de trafic qui couvrent les axes de circulation maritime les plus resserrés et les plus fréquentés, avec pour objectif de :

- faire respecter les règles spécifiques de navigation dans ces dispositifs en assurant une couverture radio et radar permanente des zones considérées ainsi qu'un suivi de tous les navires pénétrant dans ces dispositifs ou utilisant les voies de navigation côtière adjacentes ;
- identifier les éventuels contrevenants et réunir les éléments de preuve permettant les poursuites judiciaires ;

- déceler toute anomalie dans la trajectoire des navires ou tout comportement dangereux ou à risque ;
- diffuser toutes informations utiles sur le trafic à l'intérieur des voies.

Cette activité de surveillance dispose désormais d'une base de données connue sous le nom de « Trafic 2000 », dont l'objectif est d'offrir aux autorités en charge de la sécurité maritime l'ensemble des renseignements leur permettant d'apprécier de manière préventive les dangers attachés à la présence d'un navire à risque du fait de son état ou de sa cargaison.

Le système mutualise l'ensemble des informations sur les mouvements des navires en provenance d'organismes en charge de la surveillance du trafic maritime (CROSS, sémaphores, capitaineries de ports) et permet, à partir d'un poste unique, d'accéder aux informations relatives aux caractéristiques d'un navire et de sa cargaison.

La diffusion des informations de sécurité maritime

On peut citer à ce titre :

- la diffusion des informations météorologiques pour la côte et pour le large en fréquences VHF et MHF ;
- la diffusion des avis urgents aux navigateurs (AVURNAV) ;
- l'exploitation, dans le cadre du système mondial de détresse et de sauvetage en mer (SMDSM), du service NAVTEX international (en langue anglaise) qui permet aux navires, quelles que soient leurs positions, de recevoir les informations utiles à leur sécurité (pour élargir ce dispositif, un service Navtex en langue française a été mis en œuvre).

Le sauvetage en mer

La convention de Hambourg de 1979 met à la charge des états côtiers la responsabilité de l'organisation des secours en mer. En France, la fonction de MRCC (Maritime rescue coordination center) est exercée par les CROSS sous la responsabilité du Préfet maritime. Ils ont en charge à cet effet :

- la veille permanente des fréquences de détresse (canal 16 en VHF ; 2182 en MHF ; fréquence du SMDSM : appel sélectif numérique (ASN) canal 70)
- la mobilisation et la coordination de l'ensemble des moyens nautiques ou aériens, publics ou privés susceptibles d'intervenir en mer.

Les CROSS sont également responsables de l'acheminement des consultations radio médicales entre les navires et le centre hospitalier spécialisé de Toulouse.

Les alertes de sûreté

Le CROSS Gris-Nez est chargé de la réception et de la transmission aux autorités concernées des alertes de sûreté émises par un navire français en quelques zones qu'il se trouve.

La présidence des Commissions nautiques locales

Les affaires maritimes président les commissions nautiques locales par délégation du préfet maritime et du préfet de département. Celles-ci ont pour objet d'instruire les projets de réglementations locales de la circulation maritime et de définir éventuellement les

modalités du balisage à mettre en place

Le « zonage » et le balisage des plages

En situation d'interface entre le préfet maritime et les maires des communes littorales, les affaires maritimes étudient et proposent les « zonages » destinés à la séparation des activités nautiques et balnéaires exercées à partir des plages et dans la bande côtière des 300 mètres, ainsi que le balisage qui matérialise ces zones

Les plans de mouillages légers collectifs

Pour le compte du préfet maritime , les affaires maritimes étudient et proposent les plans en cause essentiellement destinés aux navires de plaisance en zone littorale

Le pilotage

L'administration des affaires maritimes exerce la tutelle des stations de pilotage portuaire. Cette tutelle, à la fois technique et financière, est destinée à s'assurer que les stations qui, dans l'exercice de leur mission de service public, disposent d'un monopole, fournissent des prestations conformes, en quantité et en qualité, aux attentes des usagers et à la nécessité de sécuriser les accès aux ports et la navigation intra-portuaire à des conditions tarifaires convenables.

La sécurité des accès est liée à la définition, pour chaque port, de l'obligation de pilotage en termes de périmètre et de navires astreints.

La qualité des prestations est fonction de la compétence des pilotes et de l'organisation du service. Les affaires maritimes organisent le recrutement et s'assurent au travers du règlement local de la station, de la permanence et de la régularité du service rendu. Elles organisent et arbitrent, pour le compte du préfet de département, la concertation sur la fixation des tarifs entre la station, les représentants des armateurs et les autorités portuaires.

Les services organisent également les concours de recrutement des pilotes hauturiers.

Les épaves maritimes

Pour le compte du préfet maritime, les affaires maritimes ont en charge les mesures destinées à mettre un terme aux dangers que peuvent présenter les épaves maritimes pour la navigation et /ou l'environnement.

4 L'administration des pêches maritimes et des cultures marines

Pour le compte du Ministère de l'agriculture et de la pêche, l'administration des affaires maritimes est l'administration de tutelle des activités de pêche maritime et de cultures marines. A l'égard de ces secteurs économiques son action couvre l'ensemble du champ d'intervention publique, à savoir :

- la tutelle administrative et financière des organisations professionnelles : Comités régionaux et comités locaux des pêches maritimes, sections régionales du Comité national de la conchyliculture (contrôle des comptes, approbation des budgets et des comptes de résultats) ;
- le suivi et l'encadrement économique du secteur : instruction des dossiers d'aides publiques mises en place par l'Union européenne au travers de l'IFOP (Instrument

financier d'organisation de la pêche), par l'Etat (subventions aux navires de plus de 16 mètres et prêts bonifiés) et par les collectivités territoriales ; encadrement de l'accès à l'activité au travers des permis de mise en exploitation et des licences de pêche ; établissement des statistiques ; suivi des comptes d'exploitation ; instruction des demandes de concessions d'établissements de pêche sur le domaine public maritime. Les affaires maritimes interviennent aussi souvent, dans ce domaine des aides économiques, comme service instructeur des collectivités régionales auxquelles ont été transférés les régimes d'aide aux navires de pêche de moins de 16 mètres.

•l'encadrement réglementaire : la forte intégration de la politique commune des pêches laisse néanmoins subsister une marge de manœuvre dans la réglementation de l'exploitation des stocks locaux à l'intérieur de la zone côtière des 12 milles, celle qu'exploitent la grande majorité des navires artisans. Cette activité normative est exercée pour le compte des préfets de région concernés par les « DRAM de l'article 4 » (cf. ci-après).

S'agissant des cultures marines, l'administration des affaires maritimes définit le schéma de structure de chaque bassin conchylicole. Ce schéma fixe les surfaces minimales d'exploitation et les densités maximales d'élevage par rapport aux capacités trophiques du milieu. Elle procède aussi, sous l'autorité du préfet de département, au classement sanitaire des zones de production.

5 L'administration du domaine public maritime et la protection de l'environnement marin

Pour être, à certains égards, plus diffuses, les attributions relatives à l'utilisation du domaine public maritime et à l'environnement marin et littoral n'en sont pas moins suffisamment importantes pour faire de l'administration des affaires maritimes un acteur essentiel de l'aménagement du littoral.

D'une part, ses services sont associés à la plupart des procédures diligentées dans ce domaine par les DDE ou les services maritimes, qu'il s'agisse de planification de l'usage de l'espace littoral au travers des procédures de SMVM, SCOT, DTA, PLU ..., ou de procédures d'autorisation de certains usages ou de certaines occupations.

D'autre part, ils exercent en propre des compétences déterminantes pour l'utilisation du domaine public maritime et, partant, pour l'aménagement de la zone littorale :

- En premier lieu au travers de leurs compétences de réglementation ou d'encadrement économique, les affaires maritimes ont une activité structurante essentielle des espaces littoraux et maritimes :

Cela se vérifie immédiatement s'agissant des **autorisations d'occupation du domaine public maritime par les concessions de culture marine** dont l'importance est souvent méconnue tant en termes d'emplois (près de 4 000 entreprises et de 20 000 emplois) et de production (environ 200 000 tonnes de coquillages), que d'actes administratifs de gestion des concessions, dont la superficie totale représente 20 000 ha.

Pour être peut-être moins apparent, cela n'est pourtant pas moins vrai de **l'encadrement des activités de pêche professionnelle** : outre que ces activités, exercées toute l'année, contribuent à fixer une population permanente sur un littoral où la pression des activités saisonnières est de plus en plus

difficile à gérer, elles contribuent incontestablement, même si c'est de façon difficilement mesurable, à l'attractivité touristique du littoral par l'animation qu'elles génèrent dans les ports (les possibilités de sortie en mer, de pêche récréative), l'approvisionnement des réseaux locaux de commerce et de restaurants en produits de première fraîcheur.

L'action structurante est également identifiable au travers de ***l'encadrement des activités de pêche de loisir*** qu'il s'agisse de pêche à partir de navires de plaisance dont l'importance ne peut être ignorée même si le secteur de la pêche professionnelle la surestime vraisemblablement (la Fédération des pêcheurs plaisanciers estime ses adhérents à 4 millions de pratiquants), ou de pêche à pied, dont la contribution à l'activité touristique est indéniable.

Structurantes également ***les interventions de zonage dans les sites balnéaires*** et les espaces où se pratiquent les différents types de sports nautiques, toutes activités dont le développement n'a été possible que grâce à la sécurisation que procure l'action des CROSS. Il faut rappeler ici que la majorité de leurs interventions concernent la navigation de plaisance et les sports nautiques (58% des opérations) et que 45% d'entre elles sont réalisées en période estivale. La police assurée en mer par les unités nautiques des affaires maritimes (cf. ci-dessous) contribue également à cette sécurisation.

Il faudrait citer également ***les interventions déterminantes dans les procédures d'autorisation de mouillages collectifs et dans celles de concession des baux de chasse maritime.***

- En deuxième lieu, les compétences exercées en matière de sécurité des navires et de la navigation sont déterminantes en terme de protection de l'environnement marin et littoral, même s'il est patent que l'essentiel de la pollution marine est d'origine tellurique.

Plus directement, à ce titre, les services des affaires maritimes sont en charge de ***l'application des dispositions de la Convention MARPOL*** qui définit les mesures propres à prévenir la pollution marine par les déchets des navires. Il convient également de rappeler ici que les CROSS ont un rôle essentiel dans la détection et la surveillance des pollutions marines et dans la recherche des éléments de preuve contre leurs auteurs.

En outre, à la suite des pollutions ayant affecté le littoral ces dernières années, s'est révélé l'intérêt de renforcer encore ***la lutte en mer contre les pollutions par hydrocarbures***, en évitant par tous moyens que les nappes ne touchent le littoral où la récupération des déchets s'avère au total beaucoup plus coûteuse. C'est ainsi qu'est apparu le concept de lutte « en deuxième rideau », c'est à dire dans une zone immédiatement littorale qui ne relève pas du plan Polmar terre, mais où les moyens hauturiers de la marine nationale sont assez largement inopérants. Les affaires maritimes sont en charge de la mobilisation des moyens nautiques susceptibles de participer à ces opérations et ont vu ainsi leur rôle d'interface entre autorités maritimes et terrestres renforcé.

- Enfin, il convient de rappeler que le code de l'environnement confie à l'administration des affaires maritimes des compétences pour ***la recherche, la poursuite et la répression des infractions à la protection du milieu marin***, notamment : la protection des milieux physiques (livre II) , la protection des milieux naturels (livre III),

la protection de la faune et de la flore (livre IV), la prévention des pollutions, des risques et des nuisances (livre V).

6 Les missions de police

Investie des responsabilités précédemment évoquées en matière de droit social maritime, de sécurité des navires et de la navigation, d'administration des pêches et des cultures marines, l'administration des affaires maritimes est également chargée des missions de contrôle et de police propres à assurer le respect de ces différentes réglementations.

La plupart de ses personnels sont habilités à constater les infractions aux règles sur le travail maritime (travail dissimulé, ...) et les qualifications des équipages, sur la sécurité des navires, sur la sécurité de la navigation, sur les pêches maritimes professionnelles et de loisir, sur la protection de l'environnement, de la flore et de la faune.

Cette activité de police prend, s'agissant des pêches maritimes, une importance particulière puisque, outre l'engagement de ses propres moyens (environ 70 embarcations et vedettes de 6 à 52 mètres ; 266 agents dont 120 sur les moyens hauturiers et 146 répartis entre les 18 unités littorales des affaires maritimes (ULAM)), l'administration des affaires maritimes est appelée à coordonner l'action des autres ministères dans ce domaine. A ce titre :

- Les DRAM 4 établissent les plans de contrôle des pêches pour l'ensemble de leur inter-région.
- S'agissant des contrôles en mer, si, au titre de l'action de l'état en mer, il appartient au préfet maritime de s'assurer de la bonne coordination de l'emploi des moyens nautiques des différentes administrations qui en disposent, la coordination et le contrôle opérationnel des moyens de la Marine nationale, des Douanes, de la Gendarmerie maritime et naturellement des affaires maritimes, engagés dans des missions de contrôle des pêches, sont assumés par chaque CROSS dans sa zone de compétence.
- Il convient de rappeler ici le rôle particulier joué, aux plans national et international, par le CROSS Etel en tant que centre gestionnaire du FMC c'est à dire réceptionnaire des émissions des balises de positionnement qu'en application des règlements communautaires doit emporter tout navire de pêche battant pavillon d'un état membre de l'Union : Le FMC (fishing monitoring center) ETEL est ainsi tenu de surveiller les positions des navires français en quelque zone qu'ils se trouvent et des navires étrangers dès lors qu'ils opèrent dans la zone économique française. Cela concerne environ 1 500 navires français et 800 navires étrangers dont les balises fournissent une position toutes les heures et dont les trajectographies doivent être conservées durant au moins trois années
- Enfin il appartient aux DRAM 3 de coordonner les actions de police entreprises à terre dans leur ressort territorial par l'ensemble des administrations concernées (qu'il s'agisse de contrôles au débarquement, de contrôles routiers ou de contrôles dans les points de vente ou les entreprises de transformation des produits).

7 Les attributions de défense

Ces missions ont naturellement perdu de l'importance depuis la suppression du régime de l'inscription maritime ; elles n'en restent pas moins partie intégrante de cette administration dès lors que le décret du 14 juillet 1991 portant organisation générale de la marine nationale inclut les administrateurs des affaires maritimes dans l'organisation des commandements maritimes à compétence territoriale.

En temps de paix, elles sont essentiellement relatives à :

- la représentation de la Marine nationale et à la suppléance de ses services dans les ports où elle n'est pas implantée. Ceci inclut notamment l'organisation des escales des bâtiments français et étrangers, la sauvegarde des intérêts de la marine à chaque fois qu'ils sont susceptibles d'être mis en cause (dans les procédures administratives, dans les exercices ..), les relations extérieures (liaisons avec les collectivités territoriales, les associations d'anciens marins ...)
- la préparation de la mobilisation de certains moyens et services : navires et personnel (flotte militaire de complément, flotte auxiliaire occasionnelle). L'instruction sur le contrôle naval (PARACOMER) prévoit une représentation permanente dans les principaux ports ;
- la défense maritime du territoire : l'instruction sur l'organisation de la défense maritime (édition 1996 en cours de refonte) inscrit les CROSS dans les moyens permanents de surveillance et les moyens nautiques des affaires maritimes parmi les moyens de collecte du renseignement.

En temps de crise ou de guerre, ces attributions seraient appelées à prendre une autre dimension avec :

- l'activation des fonctions d'officier du contrôle naval,
- la mise en place des services locaux des transports maritimes de défense.

L'organisation

Issue de préoccupations de défense nationale (l'inscription maritime) et de gestion des gens de mer, l'administration des affaires maritimes s'est bâtie sur des structures adaptées aux bassins d'emploi maritime (les quartiers) et s'est articulée jusqu'à une époque assez récente selon une ligne hiérarchique simple et directe, interposant seulement entre l'administration centrale et ces quartiers, cinq directions des affaires maritimes, en toute indépendance par rapport aux structures préfectorales.

Le premier mouvement important de décentralisation au début des années 1980 et le renforcement corrélatif des pouvoirs des préfets ont conduit à la création de directions départementales des affaires maritimes, plutôt conçues comme des structures de représentation auprès du préfet que comme des échelons de plein exercice, en laissant l'essentiel des compétences au niveau des quartiers.

La réforme de 1997 a poursuivi le mouvement de normalisation en supprimant les

quartiers dont les compétences ont donc été entièrement dévolues aux DDAM, en créant des directions régionales (DRAM 3) dans l'ensemble des régions littorales (Picardie exceptée), en maintenant un rôle particulier aux anciennes directions des affaires maritimes réintitulées DRAM « de l'article 4 » auxquelles étaient dévolues, outre les compétences des DRAM 3, des attributions particulières couvrant plusieurs régions d'une même façade maritime

Préalablement et parallèlement à ce mouvement de normalisation des structures territoriales, était entrepris un mouvement de reconcentration de compétences précédemment exercées dans les quartiers, vers des centres spécialisés.

Il en a été ainsi d'un assez grand nombre de procédures relatives au régime social des gens de mer par la création de centres de liquidation de prestations et de perception des cotisations sociales de l'ENIM, structures d'administration centrale délocalisées.

De façon générale, un certain nombre de procédures administratives de gestion des marins et des navires ont été informatisées et sont maintenant traitées, non plus au niveau local, mais par le Centre administratif des affaires maritimes, devenu depuis sous-direction des services informatiques de la direction des affaires maritimes (DAM).

Le mouvement de spécialisation / reconcentration a également concerné le domaine de la sécurité des navires avec la création de quinze centres du même nom (CSN), ainsi que celui de la sécurité de la navigation et du sauvetage avec la constitution des CROSS.

Au terme de ces évolutions la situation des services des affaires maritimes se présente actuellement de la façon suivante :

1 Les structures territoriales

Les directions départementales des affaires maritimes

Les DDAM constituent désormais l'échelon de base des affaires maritimes. Il en existe 25 en Métropole. Quelques unes d'entre elles sont interdépartementales (DIDAM du Pas de Calais et de la Somme ; DIDAM des Landes et des Pyrénées orientales).

Dans les départements qui comportaient plusieurs quartiers ou des quartiers importants, certains d'entre eux ont été conservés comme services de proximité chargés de diligenter des formalités immédiates au bénéfice des usagers et de réceptionner et transmettre des dossiers. Plusieurs accueillent par ailleurs un service délocalisé de la DDAM.

Subsistent encore également un certain nombre de stations maritimes mais dont, sauf exception justifiée, l'armement permanent ne devrait pas survivre à la généralisation des ULAM (cf. ci-dessous).

La structuration des DDAM en services a été normalisée par la réforme de 1997. Chaque DDAM comporte (et ne comporte normalement que) :

- un secrétariat général (SG) en charge du fonctionnement interne du service,
- un service « gens de mer –ENIM » (GM-ENIM) en charge de l'ensemble des compétences relatives aux gens de mer et à leur protection sociale :
 - statut du marin,
 - statut du navire,
 - formation et qualification,

- emploi maritime,
 - protection sociale,
- un service « affaires économiques » (AE) chargé des :
 - pêches maritimes,
 - cultures marines,
 - régimes d'aides publiques,
 - réglementation sanitaire,
 - tutelle des organisations professionnelles,
 - tutelle du pilotage,
 - suivi des activités économiques maritimes,
- un service « action interministérielle mer et littoral » (AIML) chargé des :
 - affaires nautiques (balisage, commissions nautiques locales, autorisation des manifestations nautiques ...),
 - actions de police en mer et sur le littoral,
 - aménagements du littoral et de l'environnement,

Ce service AIML dispose notamment de l'unité littorale des affaires maritimes (ULAM), équipe de 6 à 10 agents polyvalents mettant en oeuvre des véhicules terrestres adaptés (4x4) et des moyens nautiques (vedettes côtières d'une quinzaine de mètres et / ou zodiacs rigides). L'ULAM est chargée, en zone côtière et sur l'ensemble du territoire du département, de toutes les missions de surveillance et de police dévolues aux affaires maritimes (essentiellement police des pêches et des cultures marines et police de la navigation et du rôle d'équipage ; les agents concernés sont également habilités à intervenir dans la police de l'environnement). Elle est également compétente, par délégation des chefs de centres de sécurité des navires, pour effectuer les visites de sécurité des navires de petite taille. Enfin, elle est également appelée à exercer certaines missions d'accueil et d'information des usagers en des points du littoral ne comportant pas de bureaux permanents.

Il n'existe que très peu de dérogations à cette structure type : les DDAM sièges d'une importante activité conchylicole ont été autorisées à sortir cette compétence du service AE pour constituer un service spécifique. Par ailleurs, de légères variations peuvent être observées dans la répartition des compétences entre services : ainsi les permis plaisance qui sont normalement de la compétence du service GM-ENIM sont parfois, pour des raisons d'opportunité locale ou des contraintes d'armement en personnel ou d'équilibrage des services, confiés au service AIML. Lorsqu'un service "cultures marines" est identifié, il arrive qu'il prenne en charge l'ensemble des problématiques littorales et environnementales qui relèvent normalement du service AIML.

Chaque service est dirigé par un cadre A+ (Administrateur des affaires maritimes) ou un cadre A (inspecteur des affaires maritimes ou officier du corps technique et administratif des affaires maritimes). Dans certains cas, un seul cadre peut avoir la responsabilité de plusieurs services.

Globalement, les DDAM sont des structures de taille modeste : d'une quinzaine d'agents pour la plus petite (DDAM du Nord) à une petite centaine pour la plus grosse (DDAM du Finistère).

La répartition des agents entre les différents services permet une approche de l'importance relative des différentes missions exercées par les DDAM (étant précisé que, dans les cas où la DDAM est siège d'une DRAM, ces différents services travaillent

également sur les compétences régionales). On dénombre ainsi en métropole :

- 218 agents dans les services GM-ENIM,
- 213 agents dans les services AIML (dont 134 dans les ULAM – chiffre qui devrait augmenter, les postes budgétaires disponibles n'ayant pas encore permis la constitution d'ULAM dans tous les départements),
- 139 agents dans les services AE (y compris les services cultures marines là où ils existent).

Les Directions régionales des Affaires maritimes

Il existe en Métropole 10 DRAM dites DRAM 3 situées à :

- Boulogne pour les régions Nord-Pas de Calais et Picardie,
- Le Havre pour la région Haute Normandie,
- Caen pour la région Basse Normandie,
- Rennes pour la région Bretagne,
- Nantes pour la région Pays de la Loire,
- La Rochelle pour la région Poitou-Charentes,
- Bordeaux pour la région Aquitaine,
- Sète pour la région Languedoc-Roussillon,
- Marseille pour la région Provence Alpes Côte d'Azur,
- Ajaccio pour la région Corse,

Dans les DRAM 3 dont le siège coïncide avec celui d'une DDAM les directeurs régionaux cumulent leurs fonctions avec celles de directeur départemental

Toutes les DRAM 3 ont un fonds commun de compétences, lesquelles sont exercées :

- par délégation du préfet de région (dans les domaines des ministères de l'équipement et surtout de l'agriculture) :

- promotion du développement économique des activités maritimes (transport, pêche et cultures marines, plaisance ..),
- exercice de la tutelle sur les stations de pilotage,
- exercice de la tutelle sur les échelons régionaux de l'organisation professionnelle des pêches et des cultures marines.

- ou par délégation directe du gouvernement (décret) :

- dans le domaine du droit du travail (règlement des conflits collectifs, recours sur les décisions d'effectif, dérogations aux règles de nationalité et de moralité ...),
- dans le domaine disciplinaire et pénal (procédures de suspension des droits et prérogatives des brevets, recours sur sanctions disciplinaires ..),
- dans le domaine de la formation maritime (exercice de l'autorité académique sur les lycées maritimes, délivrance des titres de formation professionnelle et des brevets ..),

- ou enfin par délégation du directeur de l'ENIM :

- dans le domaine de la protection sociale (répartition des enveloppes de secours ENIM, désignation des membres des commissions spéciales de visite),

Parmi ces DRAM, certaines au nombre de 5, se voient en outre reconnaître, dans un ressort territorial élargi à plusieurs régions, des compétences supplémentaires. Il s'agit

des DRAM dites "de l'article 4" dont le siège est situé à :

Le Havre pour les régions Nord-Pas de Calais, Picardie, Haute et Basse Normandie,
Rennes pour la région Bretagne,
Nantes pour la région des Pays de la Loire,
Bordeaux pour les régions Poitou-Charentes et Aquitaine,
Marseille pour les régions Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse.

Les compétences exercées par ces DRAM 4 sont relatives :

- à la sécurité des navires : Le DRAM 4 a autorité sur l'ensemble des centres de sécurité de sa circonscription. Il approuve, après avis de la Commission régionale de sécurité qu'il préside, les plans et documents des navires de commerce et de pêche qui ne relèvent pas de la compétence de la Commission centrale de sécurité ;
- à l'organisation des secours en mer, à la surveillance de la circulation maritime, au contrôle des pêches en mer : Le DRAM 4 est autorité organique des CROSS et autorité fonctionnelle pour l'exercice des missions qui ne relèvent pas du préfet maritime ;
- au commandement opérationnel des moyens hauturiers des affaires maritimes ;
- en cas de crise, au fonctionnement des directions régionales des transports maritimes ;

S'y ajoutent, par délégation du préfet de région du siège des DRAM 4, les compétences relatives :

- à la gestion des personnels, des crédits, du patrimoine immobilier et des matériels des services des affaires maritimes de toute l'inter-région ;
- à la réglementation de la pêche professionnelle et de loisir : Les DRAM élaborent un assez grand nombre d'arrêtés réglementant les pêches côtières et peuvent donner force exécutoire aux délibérations des Comités professionnels régionaux.

Globalement les DRAM restent toutes de petites structures : Les services des DRAM 3 se confondent avec ceux des DDAM auxquels elles sont adossées.

Seules les DRAM 4 disposent de services spécifiques pour la mise en œuvre de leurs compétences particulières, à savoir :

- Un service MSD (moyens des services déconcentrés) en charge de la gestion des personnels et des crédits de l'inter-région. Ce sont des services peu étoffés : 37 agents au total y travaillent ;
- Un service AEM (action de l'état en mer) qui exerce la tutelle sur les Centres de sécurité des navires et sur les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage. Il s'agit également de services aux effectifs modestes puisque 9 personnes seulement y sont affectées en métropole.

2 Les centres spécialisés

Les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS)

Au nombre de 5 en métropole (Gris-Nez, Jobourg, Corsen, Etel et La Garde), ces centres assument 5 grandes missions :

- la recherche et le sauvetage des personnes en détresse en mer (les centres sont à ce titre les Maritime Rescue Coordination Center au sens de la Convention internationale de Hambourg de 1979). Cette mission de sauvetage est assurée par délégation permanente du Préfet maritime juridiquement investi de la compétence, à chaque directeur de CROSS ;
- la surveillance de la navigation maritime en particulier (mais pas exclusivement) dans les zones pourvues d'un dispositif de séparation de trafic (Pas de Calais, Casquets, Ouessant, Bouches de Bonifacio) qui font l'objet d'une couverture radar ;
- la surveillance des pêches maritimes : les centres exercent le contrôle opérationnel des moyens nautiques de l'ensemble des administrations (Marine nationale, Douanes, Gendarmerie, Affaires maritimes) engagés dans des missions de police et de surveillance des pêches. Ils ont en particulier un rôle essentiel en cas d'arraisonnement et de déroutement d'un navire de pêche étranger en infraction dans la zone économique française ;
- la surveillance des pollutions marines pour les besoins des autorités en charge de la lutte en mer et à terre et pour la recherche des éléments de preuve nécessaires aux autorités judiciaires ;
- la diffusion de l'information nautique et météorologique pour le large et pour la zone côtière ;

L'encadrement des CROSS est assuré par les officiers des affaires maritimes (6 officiers dans chaque CROSS). Le personnel de quart (officiers mariniens) est fourni par la Marine nationale. Une partie des équipes de maintenance (dont le centre d'études techniques maritimes et fluviales (CETMEF) a la charge au niveau national) provient des services des Phares et balises. Au total chaque CROSS est armé par une cinquantaine d'agents ;

En 2004, les CROSS ont dirigé 7 439 opérations de sauvetage de personnes en détresse en mer, chiffre en diminution sensible par rapport à 2003 (8 139 opérations).

Les centres de sécurité des navires (CSN)

Sous l'autorité des DRAM 4, les CSN ont en charge l'application des normes de sécurité, d'hygiène, d'habitabilité, de sûreté, de prévention de la pollution sur les navires français. Cette compétence s'exerce au travers de procédures :

- d'approbation préalable des plans et documents ;
- de surveillance de la construction et de supervision des essais ;
- de visites de mise en service et de visites périodiques (annuelles) ;

La compétence des CSN s'est fortement développée dans le cadre des obligations

souscrites au titre du Memorandum de Paris (MOU) et imposées par l'Union européenne à l'ensemble des états membres pour lutter contre les navires sous normes, de visiter, en leur appliquant les dispositions des conventions internationales quand bien même les Etats dont ils portent le pavillon ne les auraient pas ratifiées, au moins 25% des navires étrangers touchant un port français.

A ce titre, les inspecteurs des CSN sont amenés à procéder à près de 2 000 visites par an et peuvent prononcer la détention des navires concernés jusqu'à mise aux normes. Ces visites s'ajoutent aux 13 875 visites passées (en 2004) sur les navires français.

Quinze centres de sécurité fonctionnent en métropole, de tailles variables : au total, 190 agents dont 128 cadres A+ et A y sont affectés ;

Les services maritimes

Au sein du ministère des transports, de l'équipement du tourisme et de la mer, la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux (DTMRF), qui a succédé récemment à la direction du transport maritime, des ports et du littoral (DTMPL), ainsi que la direction des affaires maritimes (DAM) pour les activités phares et balises, s'appuient, dans les domaines portuaires et littoraux, sur un réseau de services déconcentrés dits "**services maritimes de l'équipement**" (SM), dont l'organisation relève de la direction générale du personnel et de l'administration (un peu plus de 2 400 agents en métropole).

Description générale et missions assurées

Pour bien comprendre l'organisation des services maritimes ainsi que la diversité de leurs compétences et de leurs tailles, il faut remonter dans l'histoire de ces services, avant la création des ports autonomes. Instructive à cet égard est une note du 5 mars 1981 émanant de la direction des ports et de la navigation maritimes, rattachée alors à la direction générale de la Marine marchande, dont on citera quelques extraits :

"Les services maritimes (SM), placés sous l'autorité des préfets de département, ont pour mission l'administration et la gestion du domaine public et des ports. La spécificité des tâches de gestion des ports maritimes a conduit depuis longtemps l'administration, lorsque les SM ont la charge de ports importants, à ériger ses services en services autonomes dits services maritimes spécialisés."

"C'est ainsi qu'avant la création des ports autonomes (en 1925 pour les 2 premiers, en 1966 pour les 4 autres qui s'y sont ajoutés en métropole dans le cadre de la loi de 1965 sur l'autonomie des grands ports), il existait 8 services maritimes spécialisés. Après cette création (qui a conduit à intégrer au nouvel établissement public toutes les activités directement portuaires du service maritime), les 6 services maritimes correspondant aux ports ayant accédé au régime de l'autonomie ont été confiés aux directeurs de ports autonomes, solution heureuse qui a permis à ces services, tout en gardant leur propre structure, de s'appuyer sur les moyens de ces établissements pour assurer, dans de bonnes conditions et aux moindres frais, les tâches de gestion restantes."

"Les 2 autres SM spécialisés (celui de Boulogne-Calais et celui du Languedoc-Roussillon) ont été maintenus, eu égard à l'importance des ports dont ils avaient la charge."

"Les raisons qui ont motivé la création, puis le maintien de ces SM spécialisés tiennent essentiellement à la spécificité des problèmes maritimes et à la nécessaire spécialisation des hommes pour les résoudre. Mais elles ont aussi pour origine le rôle particulier et parfois délicat que doit assumer le SM vis à vis des chambres de commerce et d'industrie (concessionnaire des outillages publics portuaires), qui est à la fois celui de conseiller et de tuteur, et vis à vis des usagers et des autres administrations participant à l'exploitation des ports dont il a mission de coordonner les actions. Il faut également souligner les problèmes sociaux au centre duquel se trouve placé le chef du SM en tant que chargé de l'application du régime des dockers dans les ports et en tant qu'inspecteur du travail."

"La prise en compte de l'ensemble ces missions, lorsqu'il s'agit de ports importants comme c'est le cas pour les deux SM spécialisés, nécessite une organisation élaborée et une équipe parfaitement rodée qu'on ne peut espérer constituer que si, jusqu'au niveau du chef de service (qui aura à traiter les problèmes les plus délicats), on peut disposer d'un ensemble homogène de personnels compétents se consacrant entièrement à ces tâches."

"A tous ces motifs, qui militent pour le maintien de SM spécialisés, s'ajoute l'avantage de l'économie de moyens que permet la concentration, qui, s'il en était autrement, seraient dispersés dans plusieurs DDE"

L'appellation « services maritimes » (SM) recouvre donc aujourd'hui des situations très différentes :

- des services maritimes spécialisés (pour le Languedoc-Roussillon et le Pas-de-Calais),
- des entités intégrées au sein des directions départementales de l'équipement, mais généralement bien identifiées et jouissant d'une assez large autonomie,
- des services maritimes rattachés, jusqu'à une période récente, au directeur d'un port autonome, par ailleurs chef du service maritime (dans les départements métropolitains où existe un port autonome), étant précisé que depuis le 1er janvier 2005, les services maritimes de Nantes, Bordeaux et Marseille ont été placés sous l'autorité des directeurs départementaux de l'équipement de Loire-Atlantique, de la Gironde et des Bouches du Rhône.

Ces services de l'Équipement assurent, sous l'autorité des Préfets, les compétences locales en matière de :

➤ **gestion des ports** : ils traitent notamment de l'exploitation et de l'entretien des ouvrages, de la police portuaire, des aménagements des infrastructures, de l'animation de la place portuaire et de la tutelle des concessionnaires et de la gestion du domaine public portuaire. Ils constituent l'échelon déconcentré de l'État pour les ports d'intérêt national (PIN, ports relevant de l'État mais non autonomes) ou mis à disposition pour les ports décentralisés dès 1984.

gestion du littoral : ils sont compétents notamment en ce qui concerne le domaine public maritime (DPM) hors ports (délimitation, gestion domaniale), les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM), l'accueil de la plaisance, les moyens POLMAR-terre, la défense contre l'érosion marine, le sentier du littoral, la qualité des eaux littorales (dans ce dernier domaine pour le compte du ministère de l'Écologie). La gestion du DPM est une activité importante et difficile, souvent méconnue, qui s'exerce en liaison avec les autres ministères compétents. On trouvera en annexe 3 un extrait du site "littoral" de la DTMRF

qui en présente la consistance et les principes de gestion.

➤ **signalisation maritime** (couramment dénommée : phares et balises) : ils assurent la création, l'exploitation et la maintenance des établissements de signalisation maritime et de radio-navigation, sous l'autorité de la direction des affaires maritimes (DAM).

Ces services maritimes, comme les directions d'administration centrale traitant des compétences susvisées, font appel, au plan technique, au CETMEF (centre d'études techniques maritimes et fluviales), service à compétence nationale du réseau scientifique et technique du ministère, au réseau des CETE (centres d'études techniques de l'équipement) ainsi qu'à celui des CIFP (centres interrégionaux de formation professionnelle).

Comme on l'a vu précédemment, les activités des SM s'avèrent, pour plusieurs d'entre elles, très proches des compétences voisines traitant des questions liées à la sécurité de la plaisance (contrôle des navires, délivrance des permis...) et à l'exercice des activités nautiques (sécurité des loisirs nautiques..), ainsi que de la tutelle de la profession du pilotage portuaire et du le suivi de certains aspects de la flotte de commerce qui sont mises en œuvre par les services relevant du réseau des " affaires maritimes " et de la direction des affaires maritimes (DAM), en l'occurrence les directions régionales et les directions départementales des affaires maritimes.

Les effectifs

Les services sont de tailles très diverses : de quelques agents à près de 400. Pour l'année 2000 et sur la base de données DTMPL-DPS, ils regroupaient au total quelques 3 000 agents répartis sur le littoral de métropole et des DOM, dont 50% de personnels d'exploitation et 15 % de marins. Les services maritimes spécialisés représenteraient 37,5 % du total et les services maritimes des DDE 62,5 %.

En retenant uniquement, pour cette même année 2000, les SM de métropole (hors Corse vu le statut particulier de ses collectivités territoriales dans le domaine des ports), ces mêmes sources indiquent 2 600 agents, avec une répartition des personnels donnée par le tableau suivant :

Année 2000

Catégorie de regroupement de personnels	Nombre d'agents	Pourcentage de l'ensemble des agents des services maritimes
Personnel technique (A, B, C)	404	15,40%
Personnel administratif (A, B, C)	420	16,0%
pitainerie (OP, OPA, surveillants de port)	139	5,30%
Personnel d'exploitation (agents d'exploitation, chefs d'équipe, OPA, contrôleurs des TPE dont PB)	1275	48,70%
Marins (balisage – dragage)	363	13,90%
Autres (agents chargés de l'entretien des locaux...)	19	0,70%

On notera que :

● 683 agents soit **26 % de l'effectif** (OP/OPA, surveillants de port, marins, contrôleurs Phares et balises) relèvent de corps spécifiques. Ils assurent des tâches propres au domaine maritime : police portuaire, conduite et exploitation d'engins nautiques (dragues, baliseurs), exploitation et entretien des équipements de signalisation maritime...

● 824 agents soit **31 % de l'effectif**, relèvent de corps administratifs et techniques du ministère. Ils sont chargés de tâches d'application et/ou d'encadrement. L'exécution de leurs missions nécessite l'appropriation d'une culture maritime plus ou moins étendue en fonction des tâches à accomplir : dragage, maintenance des télé-contrôles, rechargement de plages, gestion juridique du domaine public maritime, suivi des concessions d'outillages portuaires, etc...

● 1 275 agents soit près de **50 % de l'effectif** sont chargés de l'exploitation directe, certaines tâches étant très liées au domaine maritime : remplacements d'échelles de quais, manœuvres d'écluses et de ponts mobiles, sondages bathymétriques, contrôles des rejets en mer, veilles et liaisons radio, interventions subaquatiques, pompages,

travaux de protection du rivage, etc...

● En référence à ces données de l'année 2000, on retiendra pour les SM métropolitains hors Corse, une estimation de 2 400 agents pour l'année 2005.

Les types d'organisation des services maritimes

Un " service maritime " regroupe de quelques personnes (5 dans les Landes) à 400 agents environ pour les grands services spécialisés. L'organisation interne est fonction des missions affectées au service. Celles-ci sont liées :

• au type de rattachement administratif :

un service maritime placé sous l'autorité d'un directeur de port autonome (service annexe au sens du code des ports maritimes) concentre son activité sur certaines missions régaliennes : phares et balises, littoral et environnement, gestion domaniale hors circonscription du port autonome ; il n'exerce évidemment aucune activité de gestion de port d'intérêt national (PIN).

Six services maritimes relevaient jusqu'en 2003 de ce régime. Ils étaient directement liés aux ports autonomes métropolitains (Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes, Bordeaux et Marseille) ; les plus importants correspondent aux 3 grands estuaires (Rouen, Nantes et Bordeaux).

Une première évolution s'est produite à Dunkerque, avec le rattachement de service maritime du Nord (SMN 59) au chef du service maritime spécialisé de Boulogne-Calais (SMBC), dans la perspective d'un rapprochement des 3 ports de Dunkerque, Calais et Boulogne au sein d'une même entité portuaire dénuée de toute mission régalienne pour le compte de l'Etat. Ce rapprochement aux perspectives prometteuses a tourné court avec la nouvelle donne de la décentralisation.

Une seconde évolution est en cours, comme il l'a été indiqué ci-dessus : destinée à séparer la fonction de directeur de l'établissement public port autonome et celle de chef du SM, elle est intervenue sans changement dans les structures et en mettant à profit l'année 2005 pour mener les concertations nécessaires et optimiser les organisations futures : depuis le 1er janvier 2005, les services maritimes de Nantes, Bordeaux et Marseille ont été rattachés aux directeurs départementaux de l'équipement de Loire-Atlantique, de la Gironde et des Bouches du Rhône, à charge pour ceux-ci de restructurer les services en cause, ce qui reviendra à les faire basculer dans la catégorie suivante des SM intégré à une DDE . A noter enfin que le cas du SMN 76 rattaché au directeur du Port autonome de Rouen ne semble pas encore définitivement tranché

un service maritime intégré à une DDE n'a pas d'existence administrative propre : son organisation et son fonctionnement dépendent bien entendu de l'importance des enjeux maritimes, du contexte local, ainsi que des choix opérés par les directeurs départementaux.

Certains privilégient la constitution de pôles de compétences thématiques et dans

ce cas le service maritime intègre toutes les missions portuaires et littorales potentielles, en un arrondissement unique.

D'autres favorisent la transversalité et, dans ce cas, certaines activités maritimes s'exercent d'avantage en partenariat avec des structures communes. Le "noyau dur" constitué par le service maritime ne reflète alors que partiellement les compétences mobilisées dans le domaine maritime.

D'autres organisations intermédiaires entre les deux situations extrêmes ainsi décrites sont possibles.

Au total, 23 services maritimes, extrêmement divers, relèvent de cette catégorie (17 en métropole, 4 dans les DOM et 2 à St Pierre et Miquelon et Mayotte). Ils ont leur siège à : Amiens, Dieppe, Caen, Cherbourg, St Malo, St Brieuc, Quimper, Lorient, Les Sables d'Olonne, Mauzé, La Rochelle, Mont de Marsan, Bayonne, Toulon, Nice, Bastia, Ajaccio¹, Pointe-à-Pitre, Fort-de-France, Cayenne, Le Port, St Pierre et Mayotte.

un service maritime spécialisé assure sur son territoire de responsabilité, en pleine autonomie, notamment financière, l'ensemble des missions décrites plus haut . Deux services maritimes, héritiers des 8 SM spécialisés antérieurs à la création des ports autonomes, relèvent de ce statut administratif : le SMBC (service maritime de Boulogne et de Calais) qui a compétence sur le département du Pas-de-Calais, étendue au département du Nord depuis le 1-1-2003 et le SMNLR (service maritime et de navigation du Languedoc et du Roussillon) qui a compétence sur les départements des Pyrénées orientales, de l'Aude, de l'Hérault et du Gard.

•au contexte géographique et économique local :

C'est, bien évidemment, la présence d'un port d'intérêt national (PIN) dont l'administration relève des services maritimes de l'Etat qui justifie un service portuaire conséquent et une capitainerie.

L'existence de côtes dangereuses pour la navigation imposera l'existence d'un service de signalisation maritime important.

Une bande côtière fragile posera de multiples problèmes d'occupation du domaine public et deviendra un enjeu environnemental majeur nécessitant un service littoral solide.

Il convient enfin d'ajouter que plusieurs services sont à la fois des services maritimes et de navigation (fluviale). C'est le cas des services de Rouen, de Nantes, de Bordeaux et du Service spécialisé SMNLR, dits « services maritimes et de navigation » SMN, qui gèrent la navigation intérieure et les infrastructures fluviales à la fois sur les chenaux estuariens (eaux fluvio-maritimes en amont de la limite transversale de la mer) et sur des sections purement fluviales en amont du port maritime et de la limite de l'inscription maritime. A ce titre, le chef de service (service spécialisé ou port autonome) est également directeur régional de Voies Navigables de France.

Cette double fonctionnalité influe partiellement sur l'organisation des structures, les missions étant généralement assurées par des subdivisions différentes ; elle traduit

¹ une partie des attributions portuaires de ces services est en cours de transfert à la C. Territoriale de Corse

des synergies, particulièrement en Seine où la navigation fluviale est importante, et dans le domaine de la police des eaux et de la connaissance de ces milieux complexes.

La variété d'organisation des services maritimes se retrouve dans l'unité de base qu'est la subdivision maritime. Celle-ci comprend de 5 à 130 agents.

Elle peut être très spécialisée, comme l'est une subdivision Phares et Balises ou une capitainerie.

La majorité des subdivisions assure des missions portuaires et/ou littorales.

Certaines d'entre elles sont des subdivisions dites "mixtes" c'est à dire assurant des tâches majoritairement maritimes associées à d'autres fonctions : navigation fluviale, qualité des eaux, etc...

D'autres subdivisions sont qualifiées de "territoriales" ou "polyvalentes" parce qu'elles n'assurent qu'un volume limité de tâches de nature purement maritime (5 à 15 % estimé du volume total de l'activité de la subdivision) par rapport aux activités dans d'autres domaines : routes ou urbanisme par exemple.

Au total, sur l'ensemble de la France, il existe une centaine de subdivisions à compétence maritime.

Le tableau annexe 3 présente une répartition des effectifs par structure administrative qui fait bien apparaître l'hétérogénéité des organisations et des tailles des différents services.

2ème partie

Les évolutions prévisibles

L'impact de la décentralisation

Les services des affaires maritimes

Les compétences exercées par les services des affaires maritimes ne sont guère touchées par les récentes mesures de décentralisation. Seules les écoles de la Marine marchande sont concernées (pour le fonctionnement, les structures immobilières, les équipements et les personnels *TOS*).

Les conditions de mise en oeuvre de cette réforme dont le principe est posé par la récente loi de décentralisation, ne sont pas encore définitivement arrêtées, mais, en tout état de cause, l'incidence sur le fonctionnement des services ne paraît pas devoir être significative.

Les services maritimes

Les services maritimes de l'équipement ont déjà connu les transferts de compétences opérés le 1^{er} janvier 1984, lorsque plus de 600 petits ports ont été transférés aux départements et communes.

Mais l'organisation en a été relativement peu perturbée pour une double raison :

- les plus grands ports restaient d'Etat (les ports dits d'intérêt national (PIN) ainsi que les 6 ports autonomes métropolitains constitués en 1966 par fusion des concessions portuaires allouées aux CCI et des activités des services maritimes directement liées à ces grands ports)
- par ailleurs, les textes successifs applicables aux DDE et SM n'ont pas opéré de scission des services ni de transfert d'agents, prolongeant ainsi les situations de mise à disposition.

La nouvelle phase de décentralisation prévue par l'article 30 de la loi du 13 août 2004 aura des conséquences beaucoup plus importantes, sinon très importantes, pour la plupart des services maritimes, dans la double mesure où :

- 1.le transfert de compétences porte sur l'ensemble des ports d'intérêt national (sauf éventuellement pour certains départements d'outre-mer), activité dominante pour nombre de services : 17 PIN vont être décentralisés en métropole et – ce qui a le même impact pour le service maritime - le port de La Rochelle vient d'être érigé en port autonome mis en place le 1-1-2006 ; ces ports ont bien entendu une tout autre dimension que les ports décentralisés en 1984,
- 2.le dispositif retenu par la loi prévoit, au-delà d'une phase transitoire de mise à

disposition, le transfert effectif des moyens nécessaires aux compétences transférées et la réorganisation corrélative des services restant à l'Etat. L'essentiel des services à vocation portuaire va donc être transféré, y compris les effectifs encore actuellement mis à disposition des ports départementaux décentralisés en 1984.

Concrètement, et comme le précise la circulaire n° 2005-51 du 2-8-2005 relative à la mise en œuvre des compétences transférées, devront relever des collectivités compétentes en matière portuaire les agents en charge :

- de la direction et de la stratégie de développement du port,
- du choix du régime d'exploitation du port et de ses exploitants,
- de la gestion du domaine public portuaire (transféré en pleine propriété à l'intérieur des limites administratives du port)
- de l'exploitation, de l'entretien et de la réalisation des ouvrages internes (ponts mobiles, écluses, quais et postes publics),
- de l'entretien des ouvrages extérieurs (digues) et des profondeurs (chenal). Ce dernier point conduit à transférer les services de dragages (s'ils sont propres au port transféré) et les ateliers correspondants ainsi que l'ingénierie propre aux ports transférés.

En revanche, demeurent sous la responsabilité de l'Etat les compétences régaliennes, qu'il conserve sans changement, en matière de littoral et de signalisation maritime ainsi que certaines compétences portuaires, liées :

- à la police portuaire des ports de commerce ou des ports accueillant des matières dangereuses (cf. l'ordonnance du 2 août 2005 prise en application de l'article 31 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004),
- aux aspects sociaux de la manutention portuaire et à la gestion des BCMO (livre V du code des ports maritimes),
- à la sûreté portuaire (définition et contrôle de l'application des mesures de sûreté)
- à la sécurité du transport maritime et des opérations portuaires,
- à la signalisation maritime,
- à la gestion du DPM hors ports,
- à la police des eaux,
- aux plans de secours (POLMAR-terre...),
- à la servitude du littoral (sentier),
- à la planification territoriale d'Etat (DTA, SMVM, SCOT),
- à l'ingénierie pour compte de tiers,
- à la mise en place des financements (déconcentrés) de l'Etat,
- et d'une façon générale à la participation au contrôle de légalité par les préfets des décisions portuaires locales
- ainsi qu'à l'information de l'Etat nécessaire à sa politique en matière de transport maritime ou multimodal (statistiques, études générales...).

Globalement, les effectifs qui ont vocation à être transférés représentent un petit tiers de l'effectif des services maritimes : le chiffre précis ne pourra être arrêté qu'après retour intégral de l'enquête en cours en complément de l'enquête effectifs/LOLF et des négociations avec les collectivités territoriales concernées, mais les chiffres globaux sont de l'ordre de 600/700 agents. Ils concerneront pratiquement toutes les catégories de personnels (à l'exception des officiers de port) : personnels administratifs et techniques de catégorie A, B ou C, contrôleurs des TPE, agents d'exploitation et chefs d'équipe, marins et OPA.

En réalité, les différents services seront très diversement affectés en fonction de la présence ou non d'un ou plusieurs PIN dans leur ressort. La mission a cherché à apprécier tant les effectifs globaux par grandes activités que l'impact probable de la décentralisation par SM et familles de SM : tel est l'objet du tableau joint en Annexe 3 « Effectifs des différents Services maritimes (métropole hors Corse) et leurs évolutions probables ». A défaut de données récapitulatives à jour disponibles auprès des services centraux compétents, le tableau résulte de la compilation de différentes sources : effectifs 2000 (ETP, source DTMRF), effectifs 2005 (REA autorisés, source DGPA), effectifs concernés par la décentralisation des ports(enquête conjointe DTMRF/DGPA de février 2005, avec ses limites, complétée à l'automne d'une actualisation partielle), effectifs Phares et Balises 2005 (données hors sièges des SM, source DAM), effectifs des capitaineries (OP, OPA et surveillants de port), effectifs liés à la navigation intérieure (enquêtes ponctuelles).

Il s'agit donc de données non homogènes, inévitablement approximatives et dont seuls les ordres de grandeur sont à considérer. Sous ces réserves, les ordres de grandeur restent néanmoins corrects et donnent d'intéressants enseignements :

- les effectifs globaux des SM de l'ordre de 2 400 agents se ventilent en 660 agents des 2 SM spécialisés, 410 agents dans les SM liés à des Ports autonomes (SM ex PA) et 1 330 agents dans les DDE ;
- la décentralisation des PIN (y compris la création du nouveau PA de La Rochelle) porte sur quelques 640 agents, dont 290 pour les 2 SM spécialisés et 350 dans les DDE : sont particulièrement touchés le SMBC (-64%), le SMNLR (-52%), les SM des DDE du Calvados, de la Manche, de l'Ille et Vilaine, de Charente maritime et des Pyrénées Atlantiques(-40 à -50 %) ;
- après décentralisation et prise en compte des cas particuliers de services mixtes (maritimes et de navigation intérieure), il resterait un effectif d'environ 1 600 agents au titre des SM, dont 340 pour les 2 SM spécialisés, 290 pour les SM ex PA et 980 dans les DDE.

Au total, c'est bien la décentralisation qui constitue l'enjeu et le bouleversement majeurs, pour les services maritimes.

Elle amputera fortement, mais d'une façon très variable d'un service à l'autre, les activités et les effectifs : de toute évidence, le statu quo est impossible en matière d'organisation.

Les deux services spécialisés n'auront plus la masse critique suffisante pour justifier une existence autonome.

Les SM ou entités assimilées de petites tailles subsistant au sein des DDE devront bénéficier d'un nouvel adossement et de nouvelles synergies, dans un périmètre d'optimisation à géométrie variable : services « classiques », départementaux ou interdépartementaux - cadre minimal dans lequel plusieurs SM et DDE, tout particulièrement en Bretagne, dans le Nord-Pas de Calais, en Languedoc-Roussillon et dans la Manche, ont commencé à réfléchir - ou grand ensemble incluant la totalité des activités « services maritimes » et « affaires maritimes » du ministère (cadre de réflexion dont l'intérêt n'a pas échappé à certains).

Le Tableau Annexe 3 donne également une ventilation approximative après décentralisation entre Phares et Balises, capitaineries (imputations directes) et autres activités maritimes (y compris l'ensemble des fonctions supports, sans doute d'ailleurs

sous-estimées) : on notera le poids de l'activité Phares et Balises (46% du total pour les seuls effectifs en subdivisions) et le cas particulier de la DDE du Finistère, seule DDE à gérer un grand centre de balisage (tous les autres centres étant issus de SM ex PA) et dont les effectifs Phares et Balises représentent les $\frac{3}{4}$ des effectifs du SM après décentralisation.

Ce tableau permet également d'apprécier les conséquences pour les différents SM des propositions d'organisation exposées en partie 3

Les missions des SM après décentralisation n'en resteront pas moins importantes :

En ce qui concerne les ports, elles toucheront, comme on l'a vu :

- les capitaineries (24H/24H et tous les jours de l'année) afin d'assurer la gestion des mouvements de navires (en liaison avec l'autorité portuaire décentralisée), la police portuaire, le respect des règlements particuliers ;
- l'élaboration des statistiques portuaires ;
- la sûreté et la sécurité ;
- la manutention des marchandises dangereuses ;
- la manutention portuaire (BCMO-mission transitoire) ;
- la participation au contrôle de légalité.

En ce qui concerne la gestion du domaine public maritime hors des ports, elles toucheront :

- la gestion et la conservation du domaine public maritime ; AOT et concessions, y compris gestion des baux de chasse et (à) proximité des réserves naturelles, cultures marines (en liaison avec les DDAM), circulation des véhicules terrestres à moteur sur le DPM, etc...
- la délimitation du rivage de la mer ;
- la servitude de passage des piétons le long du littoral (SPPL) ou sentier littoral.

En ce qui concerne les phares et balises, elles toucheront :

- le fonctionnement, l'entretien et la modernisation des établissements de signalisation maritime (ESM) à terre sur l'ensemble du littoral ;
- pour certains SM, la gestion du balisage flottant dans le cadre de centres spécialisés (parcs de balisage, ateliers, gestion de baliseurs et/ou de vedettes) ;
- le stockage des moyens de lutte du Plan POLMAR-TERRE

En ce qui concerne la qualité des eaux et les pollutions littorales, elles toucheront :

- le suivi de la qualité des eaux du littoral et des estuaires, la police des eaux et le contrôle des rejets (en liaison avec les missions inter-services de l'eau (MISE)), sur le littoral et dans les ports ;
- la participation aux actions de lutte contre la pollution (notamment dans le cadre de la mise en oeuvre du plan Polmar – Terre).

En ce qui concerne l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, elles toucheront :

- les politiques d'aménagement et de mise en valeur du littoral ; pilotage des SMVM et participation à l'élaboration des DTA et documents d'urbanisme notamment ;
- les études relatives à l'environnement côtier ;
- les études techniques et scientifiques diverses liées au littoral ;
- l'élaboration des plans de prévention des risques littoraux (PPR) (érosion du rivage, éboulements de falaises, submersion des zones basses) ;
- le suivi topographique du trait de côte

En ce qui concerne l'ingénierie publique, elles toucheront :

- la réalisation de prestations d'ingénierie publique : maîtrise d'œuvre et assistance à maîtrise d'ouvrage essentiellement pour le compte des maîtres d'ouvrage publics (ingénierie portuaire), ainsi que pour les communes ou regroupement de communes du littoral en matière d'aménagement du littoral (défense contre la mer) ;
- les prestations diverses de conseil et d'assistance à des syndicats intercommunaux ou associations d'assèchement de marais etc...

L'impact de la LOLF

Les services des affaires maritimes

Les compétences exercées par les services des affaires maritimes relèvent de deux programmes :

- pour la partie « équipement », d'un « BOP » unique, le BOP « sécurité et affaires maritimes » ou encore "SAM" dont le directeur est le Directeur des affaires maritimes,
- pour la partie « agriculture », au titre des interventions économiques en faveur des pêches et des cultures marines, d'un programme "exploitation durable des ressources naturelles".

Le programme « sécurité et affaires maritimes » est structuré :

- en 5 actions qui sont :
 - Sécurité et sûreté maritimes,
 - Gens de mer et enseignement maritime,
 - Flotte de commerce,
 - Action interministérielle de la mer,
 - Soutien au programme.
- et en 9 budgets opérationnels de programme qui sont :
 - 7 BOP déconcentrés, dont :
 - 5 BOP interrégionaux (Manche/Mer du Nord ; Golfe de Gascogne ; Méditerranée ; Antilles-Guyane ; Océan indien),
 - 2 BOP régionaux (Bretagne ; Atlantique / Pays de la Loire),
 - 2 BOP centraux : Collectivités d'outre-mer et international ; stratégie , développement et pilotage "SAM".

Les gestionnaires des 7 BOP déconcentrés sont les DRE de la région siège des DRAM 4 . Ils ont pour interlocuteur, dans le cadre du dialogue de gestion :

- le DRAM 4 en tant que chef d'unité opérationnelle pour les budgets correspondants aux services des affaires maritimes,
- plusieurs autres chefs d'unités opérationnelles (DDE, services maritimes et de navigation ...) s'agissant des budgets relatifs à la signalisation maritime et à l'action POLMAR. Dans ces conditions, le dialogue de gestion est structuré autour de 6 pôles d'expertise (Boulogne, Brest, Nantes, Marseille, Fort de France et Saint Denis de la Réunion)

La structuration même du BOP "SAM" en fait un dispositif financier structurant dont l'impact dépasse largement les services des affaires maritimes et englobe une bonne partie des services maritimes. Il semble nécessaire d'en tirer toutes les conséquences, ce

que nous verrons dans la troisième partie du présent rapport.

Les services maritimes

Contrairement aux services des affaires maritimes, les services maritimes sont parties prenantes à plusieurs BOP. Lorsqu'ils agissent pour le compte du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, ils sont concernés principalement par les BOP suivants :

- "transports terrestres et maritimes" (TTM), dont le directeur de programme est le directeur général de la mer et des transports. Ce BOP inclut les activités liées au domaine public maritime, à l'aménagement du littoral et aux SMVM. Il comporte en particulier les actions suivantes intéressant les services maritimes :

Action 3 "infrastructures fluviales et portuaires et aménagement du littoral",

Action 4 "régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux et maritimes",

- "sécurité et affaires maritimes" (SAM) Action 1 au titre des services des phares et balises et des centres Polmar, déjà cités,

- "aménagement, urbanisme et ingénierie publique" (AIUP)

Action 2 "appui technique de proximité aux collectivités territoriales et tiers"

Action 3 "appui technique au ministère de l'écologie" (police des eaux, CQEL)

L'impact de la réforme de l'Etat en général et du ministère en particulier

La lettre de mission mentionne notamment le rattachement des directions régionales des affaires maritimes aux futures "directions générales en région de l'équipement". Cependant, à la date où nous rédigeons ce rapport, nous ne disposons encore d'aucun document ayant valeur juridique certaine décrivant avec quelque précision le rôle et l'organisation de ces "DGRE".

Aussi, considérant l'importance structurante d'une part de la LOLF, d'autre part des pôles régionaux tels qu'ils sont aujourd'hui constitués, il ne nous a pas semblé nécessaire de formuler des hypothèses aux fondements incertains sur les rapports que les futurs services chargés des questions maritimes au sein du ministère devraient entretenir avec les DGRE.

Les propositions figurant en troisième partie du présent document sont donc établies en tenant compte des rapports entre DRAM et DRE tels qu'ils ont été construits à partir des textes d'existence certaine que sont **la loi organique sur les lois de finance** (cf. développements précédents) et **le décret relatif aux pôles régionaux de l'Etat**. On évoquera ci-après ce dernier aspect.

Les services des affaires maritimes

Au niveau régional, les compétences exercées par les affaires maritimes se répartissent

entre deux pôles : le pôle « transports, aménagement et mer » s'agissant des compétences relevant du ministère de l'équipement, et le pôle « économie agricole et monde rural » s'agissant des compétences relevant du ministère de l'agriculture.

Le recul est insuffisant pour porter des appréciations générales sur le fonctionnement de ces pôles, toutes régions confondues.

En ce qui concerne l'organisation générale du dispositif, deux observations méritent cependant d'être formulées. D'une part, dans la plupart des régions d'outre-mer où l'autorité préfectorale disposait d'une plus grande liberté d'organisation, des pôles « mer » ont été créés et confiés aux DRAM. D'autre part, en région Bretagne, la préfète a voulu que le DRAM, qu'elle considère comme son conseiller maritime, soit en tout état de cause membre du comité d'administration régionale (CAR), dont ne font normalement partie que les chefs de pôles.

Ces choix montrent clairement le besoin, pour les préfets, de disposer d'une expertise dans le domaine maritime qui puisse être mobilisée avec le minimum d'intermédiation. Nos propositions dans le domaine de la future organisation des services devront en tenir compte aux deux niveaux départemental et régional.

Concernant plus particulièrement le pôle « transports, aménagement et mer », il convient d'observer que fonctionnant, par définition, sous l'autorité du préfet, les pôles ne concernent que les matières qui leur sont déconcentrées. Or les DRAM (DRAM 3 comme DRAM 4) n'exercent pratiquement pas de compétences qui soient déconcentrées au préfet dans les domaines relevant du ministère de l'équipement.

Enfin, dans les domaines couverts par le pôle « économie agricole et monde rural », la circulaire du 14 avril 2005 développe une conception large du rôle du chef de pôle puisqu'il est notamment prévu qu'il « assiste le préfet de région dans sa mission d'animation et de coordination des préfets de département, en particulier dans les domaines de compétence des services départementaux du ministère de l'agriculture ». S'agissant des DRAM, est prévue au sein du pôle « la recherche de mutualisations et de convergences approfondies tant au niveau de la méthodologie que de la mise en œuvre », plus particulièrement dans deux domaines, celui des contrôles et celui des dispositifs d'aides économiques et financières « où des économies d'échelle devront être recherchées au niveau de l'instruction des dossiers d'aide ainsi que, le cas échéant, sur le traitement administratif de ces dossiers et leur mise en paiement ».

Les services maritimes

La modernisation du ministère a été engagée en vue de redéfinir les missions conservées ou renouvelées pour les services du ministère. L'administration déconcentrée est un élément fondamental du dispositif et son organisation doit s'intégrer dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État, qui a fait l'objet du décret du 29 avril 2004 et de diverses instructions du Premier Ministre.

Les directeurs régionaux sont par ailleurs responsables du pôle « transport, logement, aménagement et mer » auprès du Préfet de région et voient leur rôle de pilotage de l'action territoriale du ministère renforcé, notamment par leur désignation comme

responsables des « budgets opérationnels de programme » (BOP) lorsqu'ils sont territorialisés.

Cependant, l'échelon opérationnel reste généralement le niveau départemental et les DDE ont été invitées à réfléchir à un projet de service dans une configuration où, demain, elles n'auront ni services routiers, ni services portuaires.

Dans ce cadre les DDE ont établi des projets de service qui ont généralement prévu une restructuration sur la base de quatre « piliers » :

- habitat et logement, politique de la ville, constructions publiques,
- connaissance des territoires, urbanisme, planification, déplacements urbains, aménagement et développement durable des territoires,
- environnement et prévention des risques
- sécurité des transports terrestres, fluviaux et maritimes, sécurité routière, préparation et gestion de crise, sûreté et défense.

Il leur appartiendra aussi de tirer les conséquences des propositions qui vont suivre, si elles sont adoptées, dans leurs schémas de réorganisation en cours.

3ème partie

Les propositions pour l'avenir

La problématique d'une réorganisation

L'examen auquel nous avons procédé dans les deux parties précédentes a montré deux services, ou plutôt deux groupes de services dont les caractéristiques principales évoquent la nécessité d'une réorganisation lourde et en même temps en rendent la mise en oeuvre difficile.

Ils sont de très petite taille

Ils regroupent au total environ 2 400 agents pour l'ensemble des services maritimes de métropole (hors Corse au statut de collectivité territoriale spécifique et hors DOM, comme indiqué plus haut), ceci avant la décentralisation qui ramènera ces effectifs à 1 600 environ (après décentralisation des PIN métropolitains et sans les activités de navigation fluviale), et 2 000 agents au total pour les services des affaires maritimes. Mais certains de ces services sont particulièrement petits : ainsi le service maritime de la DDE des Landes ne comporte que 5 agents et la DDAM du Nord n'en a qu'une quinzaine.

Ils ont des champs d'action géographiques très vastes tant en linéaire qu'en superficie.

Les côtes métropolitaines ont, rappelons-le, une longueur totale d'environ 5 500 km, tandis que la superficie des eaux sous souveraineté française de métropole atteint près de 350 000 km². Les pêcheurs et les plaisanciers français et étrangers sont fortement présents sur les trois mers ou océans entourant l'hexagone, tandis que les conchyliculteurs occupent 20 000 ha du domaine public maritime.

Ils couvrent une grande partie du champ de l'activité administrative.

Présents sur le champ des fonctions régaliennes (la sécurité des navires et de la navigation avec les centres de sécurité des navires, les CROSS, les services des Phares et balises, ..., la police et la sûreté avec le contrôle des pêches, les capitaineries, ...), ils le sont aussi sur celui de l'économie (des pêches et des cultures marines, du tourisme, des ports, ...), du droit (droit du travail maritime, droit disciplinaire et pénal de la marine marchande, ...), de la gestion de régimes sociaux (caisses de sécurité sociale et de retraite des marins, par exemple), du développement durable et de la lutte contre les pollutions, de la préparation et de la gestion des crises, etc.

De multiples corps de toutes les catégories de la fonction publique y sont représentés.

L'ensemble des corps de la fonction publique ou presque se retrouvent dans les services en cause, y compris, avec les administrateurs et les officiers du corps technique et administratif des affaires maritimes, des corps de statut militaire. S'y retrouvent aussi, et en nombre non négligeable, des personnels marins non fonctionnaires, essentiellement au sein des unités des phares et balises (alors que les personnels embarqués des affaires

maritimes sont des fonctionnaires de droit commun).

Une gestion des effectifs et des moyens globalement peu performante.

L'éclatement des services en de multiples unités chargées de nombreuses tâches effectuées par des fonctionnaires appartenant à différents corps et leur champ d'intervention géographique souvent limité ne sauraient favoriser une gestion économique et efficace des personnels et des moyens disponibles. Certes, des efforts avaient été accomplis pour mettre en place des gestions centralisées ou mutualisées : c'est ainsi que les services maritimes relevaient pour leur gestion des secrétariat généraux des DDE ou des ports autonomes et que les DRAM 4 centralisaient la gestion de l'ensemble des services des affaires maritimes de leur circonscription.

Mais les regroupements de moyens mis en place notamment au niveau des DRDE n'ont pas dépassé, pour l'instant, le périmètre DRE-DDE. La proximité géographique entre DDAM et DDE n'a pas conduit à ce que, par exemple, certains services de proximité soient rendus au plus petit service par le plus grand qui, du fait de sa taille, dispose naturellement de nombreuses compétences pointues dans le domaine de la gestion.

Leur organisation actuelle ne tient pas compte des évolutions législatives récentes.

La décentralisation de la plupart des ports d'intérêt national et les dispositions d'application concernant les capitaineries reposent le problème de leur adossement aux services de l'Etat les plus pertinents.

La mise en oeuvre de la LOLF oblige par ailleurs à repenser le positionnement administratif des services des Phares et balises et des centres "POLMAR" : ils sont en effet l'un des éléments du programme "SAM" au même titre que les services des affaires maritimes et participent largement à la sécurité de la navigation qui, pour l'essentiel, relève des services des affaires maritimes.

D'une manière générale, les modalités de mise en oeuvre de la LOLF :

- font du DRE du siège de la DRAM 4, sous l'autorité du préfet de région désigné à l'article 6 du décret du 1^{er} février 1997 comme unique ordonnateur secondaire du budget des services déconcentrés des affaires maritimes, le gestionnaire des crédits des affaires maritimes et contribuent donc largement à l'intégration de ces services au sein du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer ;
- consacrent le niveau de la façade maritime et contribuent dans la pratique à conforter l'autorité du DRAM 4 sur l'ensemble des services des affaires maritimes, puisque, devant le DRE gestionnaire du BOP par délégation du préfet précité et plus encore devant le Directeur des affaires maritimes, directeur du programme, il assume de fait la responsabilité de la mise en œuvre du BOP et de ses résultats, mesurables au travers des indicateurs de performances ;
- favorisent, voire impliquent, le rapprochement de l'ensemble des acteurs du BOP SAM.

Il n'existe enfin pas toujours de frontières claires entre les compétences des uns et celles des autres.

Le terme générique "maritime" qui leur est accolé recouvre, pour certaines de leurs activités, des notions d'interface terre-mer, notamment pour la plupart de celles qui sont liées au littoral.

Le tout forme un ensemble mal connu, aux activités multiples et enchevêtrées, à la lisibilité pour le moins peu claire, même si – chacun le sait – le littoral et a fortiori les estuaires constituent des milieux particulièrement complexes aux enjeux et aux activités multiples.

Les attentes des partenaires extérieurs au ministère

Les principaux partenaires des services concernés, extérieurs à l'Administration de l'Équipement, sont, au niveau central, d'une part le Secrétariat général de la mer d'autre part le Ministère de l'agriculture et de la pêche, au niveau déconcentré d'une part les Préfets maritimes et d'autre part les préfets de région et de département.

Tous expriment le souhait de voir se reconstituer des services à identité forte, reconnus pour leur compétence au niveau interministériel, comme le sont aujourd'hui les D.D.E. pour toutes les questions d'aménagement et d'infrastructures à terre. Ils regrettent unanimement le manque de lisibilité du partage actuel des compétences entre les services des affaires maritimes et les services maritimes, même s'ils n'en connaissent pas toujours précisément les contours et les missions ou s'ils s'en accommodent étant donné la compétence voire l'expertise reconnue aux personnels des deux groupes de structure.

Tous suggèrent que la frontière entre les "services terrestres" et les "services maritimes" du ministère soit plus clairement explicitée et affichée, même s'ils en connaissent l'origine et ne proposent pas forcément de solutions concrètes notamment en ce qui concerne la gestion juridique et économique du domaine public maritime.

Les Préfets maritimes comme le Directeur des pêches maritimes verraient en outre d'un bon oeil une certaine simplification des structures et une recentralisation des compétences des affaires maritimes sur des directions plurirégionales.

Plusieurs Préfets de région regrettent que la volonté de placer l'ensemble des directions régionales des services du Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer (MTETM) sous l'autorité unique du D.R.E. ne risque de faire disparaître l'accès direct à leur personne du Directeur régional des affaires maritimes. On notera à cet égard que la Préfète de région Bretagne a, au moment de la création des pôles régionaux, érigé le Directeur régional des affaires maritimes en "conseiller du Préfet pour les questions maritimes".

Enfin, les Préfets maritimes émettent le voeu que les Directeurs des affaires maritimes continuent à assurer la représentation de la Marine Nationale dans les ports où elle ne dispose d'aucun officier de marine et considèrent que, dans certains ports, les fonctions de « COMAR » (commandant de la marine) actuellement exercées par des officiers de marine pourraient être confiées à des administrateurs des affaires maritimes.

Les propositions

L'adaptation du niveau de service aux besoins tant des usagers que des pouvoirs publics suppose une recombinaison complète des administrations maritimes de l'équipement.

L'objectif des propositions qui vont suivre est de reconstruire une organisation maritime du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer solide et pérenne, à partir des éléments des anciens services à vocation maritime destinés à rester au sein du ministère.

Les contraintes exposées ci-dessus s'avèrent souvent contradictoires : il en est ainsi de la nécessité de maintenir des services de proximité à disposition des populations maritimes éclatées sur le littoral et en même temps d'utiliser au mieux des effectifs limités ; on pourrait citer aussi la contradiction entre l'absence de frontière physique sur l'espace maritime et la nécessité, pour l'action administrative, de tenir compte des circonscriptions régionales et départementales.

Les propositions ci-après résultent donc nécessairement de multiples compromis entre contraintes de sens souvent opposés.

Les lignes directrices ci-après nous ont cependant guidés dans le travail de recombinaison que nous avons tenté d'accomplir :

- Reconstituer des services à vocation spécifiquement maritime couvrant la totalité du champ maritime de l'action du ministère et aux circonscriptions adaptées aux matières à traiter ;
- Concevoir, dans toute la mesure du possible, l'organisation des services à vocation maritime ou littorale du ministère en cohérence avec celle des autres services de l'Etat en tenant compte des textes structurants les plus récents : LOLF, réforme de l'Etat, décentralisation ;
- Maintenir une administration de proximité sur l'ensemble du littoral français ;
- Renforcer l'efficacité de l'action administrative en repositionnant chaque tâche à un niveau de décision adéquat ;
- Donner à ces services une dimension suffisante pour que leur gestion ne se heurte pas à d'insolubles problèmes de taille critique, à la fois en termes de matières administrées, de moyens des services et d'attractivité pour les personnels et l'encadrement ;
- Clarifier la répartition des compétences entre services du même ministère en adoptant des « frontières » simples et lisibles, tant pour les personnels de l'administration que pour les « clients » extérieurs.

Il nous semble donc nécessaire de reconstruire une administration maritime sur les bases suivantes :

Des directions régionales maritimes de façades (DRM)

Ces directions, au nombre de quatre auraient leur siège au Havre, à Rennes, à Bordeaux et à Marseille. Leurs compétences couvriraient géographiquement :

- pour la direction du Havre, les zones maritimes Manche-Est et Mer du Nord et les

Régions Nord-Pas de Calais, Picardie, Basse et Haute-Normandie ;

➤ pour la direction de Rennes, les zones maritimes Manche-Ouest, Atlantique et Nord du Golfe de Gascogne et la Région Bretagne ;

➤ pour la direction de Bordeaux, la zone maritime du Golfe de Gascogne centre et sud ainsi que les Régions des Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Aquitaine ;

➤ pour la direction de Marseille, la zone maritime Méditerranée et les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur, Corse², Languedoc-Roussillon.

Qu'entend on par façade maritime ?

Le milieu maritime ne connaît pas les limites administratives et sa dynamique propre ne peut que les lui faire transgresser. Dès lors, pour une collectivité de plus en plus préoccupée de la bonne gestion de ce milieu et des activités dont il est le siège, le problème du niveau pertinent d'administration se pose.

Certaines limites naturelles existent : Mer du Nord, Manche Est et Ouest, Atlantique, Méditerranée, qui déterminent autant de façades maritimes dont chacune présente des traits caractéristiques plus ou moins homogènes. A l'évidence toutefois ces limites ne permettent pas d'articuler strictement une organisation administrative, qui doit sans doute les prendre en compte, mais qui doit composer également avec les structures administratives de droit commun.

Ainsi, la Bretagne, qui donne sur les deux façades Manche Ouest et Atlantique, ne forme qu'une seule région administrative et dispose d'une unité économique claire notamment dans le domaine des pêches maritimes, même si les métiers s'exercent dans des mers différentes.

De ce point de vue, le compromis que réalisent actuellement les D.R.A.M. 4 apparaît globalement satisfaisant. Il introduit cependant un découpage de la façade atlantique entre trois circonscriptions (Bretagne ; Pays de Loire ; Charente/Aquitaine), qui n'apparaît pas pleinement pertinent.

La pêche à partir des ports du sud de la Loire-Atlantique et de Vendée a plus d'affinités avec les pêches pratiquées par les professionnels de Charente et d'Aquitaine qu'avec celles de Bretagne. Par ailleurs, le souci d'équilibrer la taille des directions et de consacrer l'existence d'une façade atlantique (hors Bretagne sud) conduirait aussi à un rattachement de la D.R.A.M. Nantes à la D.R.A.M. Bordeaux. Par contre, un tel rattachement aurait pour inconvénient de transgresser la limite sud de la zone de défense ouest notamment compétente en matière de plan Polmar terre.

Il convient cependant de noter que la distorsion entre les limites des D.R.A.M. et celles des zones de défense ne semble pas essentielle car cette situation existe déjà pour la D.R.A.M. Le Havre dont la circonscription est éclatée entre les zones de défense nord et ouest, ce qui n'a pas semblé jusqu'à présent poser de problèmes insurmontables.

La pertinence du niveau de façade

En première approche il apparaît bien que la façade ainsi entendue puisse constituer un niveau pertinent :

d'appréhension et d'analyse de certaines problématiques maritimes et donc de définition de certaines orientations,

de regroupement de certains moyens dont la répartition au niveau régional, départemental, voire infra-départemental, ne garantit pas le meilleur emploi dans un contexte récurrent de pénurie,

d'administration de certaines procédures.

1/ Se rapprochant de certaines limites naturelles qui déterminent les caractéristiques particulières des eaux marines et des flux qui les animent (marées, courants, ...) ainsi que la morphologie du littoral et des fonds marins, la façade est un niveau pertinent d'appréhension et, au moins pour partie, de traitement des problématiques d'environnement marin et littoral ; en témoigne la récente création des D.I.R.E.N. de façade. On le perçoit mieux en rappelant par exemple que les pertuis charentais, qui constituent une unité écologique, dépendent de trois régions administratives : Aquitaine, Poitou-Charente, Pays de la Loire ; la Baie de Seine, autre ensemble écologique de première grandeur, est partagée entre les régions de Haute et Basse Normandie.

Cette configuration du littoral et des fonds marins, ainsi que la dynamique des eaux maritimes et le régime des vents qui ont des caractéristiques propres à chaque façade, conditionnent également la circulation des navires de tout type et l'activité de pêche. La façade maritime apparaît ainsi également comme un niveau approprié d'analyse et de traitement des problématiques de signalisation maritime.

² Sous réserve des dispositions spécifiques liées au statut particulier de la collectivité territoriale

Mais les caractéristiques des eaux déterminent aussi largement celles de la vie océanique et des chaînes trophiques. La façade apparaît ainsi également comme un niveau pertinent d'administration des activités halieutiques dont il convient de souligner la particulière importance : Si la réglementation communautaire des pêches est omniprésente, elle laisse subsister une marge de manoeuvre non négligeable en zones côtières. En l'état actuel de la répartition des compétences entre l'administration centrale et les services déconcentrés, il revient pour l'essentiel aux D.R.A.M. de façade d'exploiter ces marges dans des zones dont l'intérêt halieutique est fondamental puisque les flottilles de pêche artisanale y exercent une part majoritaire de leur activité et qu'elles abritent l'essentiel des nurseries de juvéniles dont la protection est totalement déterminante dans un optique de développement durable des activités de pêche.

2/ La façade apparaît, plus que la région administrative, comme un niveau pertinent de suivi, d'observation, d'orientation, et, au moins pour partie, d'administration des activités économiques maritimes.

Pour ce qui est du transport maritime, l'échelon régional s'avère à l'évidence trop étroit pour appréhender les problématiques dans leur globalité, et, dans ces conditions, les dossiers tendent à remonter systématiquement au niveau national. Il suffit pour s'en convaincre d'évoquer la problématique du transmanche qui, sur la seule partie Manche Est, intéresse trois régions administratives (Basse-Normandie, Haute-Normandie et Nord/Pas de Calais). Les mêmes constats peuvent être faits pour la desserte maritime du Maghreb. Dans ces domaines, la perte de la vision interrégionale liée à l'émergence des D.R.A.M. 3 il y a quelques années, peut expliquer partiellement le recul des services déconcentrés des affaires maritimes au profit de l'administration centrale dans la réflexion sur les problématiques du transport maritime.

Mais, même en ce qui concerne les pêches maritimes et la plaisance où l'on ne peut que tenir compte des compétences -susceptibles de s'accroître encore- exercées par les collectivités régionales en matière d'action économique, on doit s'interroger sur la pertinence du seul niveau régional pour l'appréciation de l'opportunité de certains investissements lourds, sur les ports de pêche par exemple, ou de certaines actions en faveur des armements à la pêche totalement déconnectées des objectifs de gestion de la ressource halieutique dont la définition appartient déjà aujourd'hui aux D.R.A.M. 4.

3/ La façade est, dans l'exercice de certaines compétences, le niveau pertinent pour l'obtention d'une masse critique de matières administrées nécessaire à l'élaboration d'une politique de gestion. Il en est ainsi en particulier de la formation maritime. Confier à un D.R.A.M. 3 la fonction d'autorité académique pour une unique école dans la plupart des régions -Bretagne exceptée- n'a guère de sens. Il en est ainsi plus généralement de la définition d'une politique de l'emploi maritime dans un contexte de pénurie de main d'oeuvre maritime qui implique de dégager des solidarités entre bassins d'emploi et de rechercher des solutions dont la formulation excède nécessairement le cadre des circonscriptions administratives de droit commun. Le même raisonnement paraît devoir être appliqué à la problématique de prévention des risques professionnels maritimes dont une formulation pertinente ne peut s'appuyer que sur un champ d'investigation suffisamment vaste.

C'est ce souci de masse critique qui a déjà conduit à confier au D.R.A.M. 4 le commandement opérationnel des unités nautiques (vedettes "régionales" et patrouilleurs) à l'instar de ce que pratiquent les directions interrégionales des douanes. Ce raisonnement pourrait s'appliquer également, dans le domaine de la signalisation maritime, à l'activité des services des phares et balises, face à la nécessité d'optimiser des fonctions de deuxième niveau, de mutualiser certains moyens et d'organiser l'activité des navires baliseur à vocation pluri-régionale.

Enfin, il convient de rappeler que cet objectif de constitution de masse critique a aussi été à l'origine du regroupement au niveau des D.R.A.M. 4 des "fonctions support" (gestion des personnels et des crédits ; gestion des unités nautiques du large) des affaires maritimes. C'est d'ailleurs ce qui explique le choix d'une telle D.R.A.M. (celle du Havre) pour l'expérimentation de la mise en oeuvre de la LOLF.

4/ La façade est pour l'exercice de certaines compétences, régaliennes en particulier, le niveau pertinent pour l'obtention d'une distanciation suffisante entre l'administration et l'administré : c'est notamment le cas de la réglementation des pêches et, pour partie au moins, du contrôle des pêches. Il pourrait du reste y avoir intérêt à introduire ce même élément de distanciation ("dépaysement") dans la répression des infractions à cette réglementation en la confiant à une juridiction de façade à l'instar de ce qui se pratique pour les infractions de pollution maritime, ce qui permettrait de renforcer la contribution des affaires maritimes à la fonction judiciaire en la spécialisant au niveau des D.R.M. de façade. La réflexion dans ce domaine gagnerait à être conduite parallèlement à celle qui concerne l'évolution des tribunaux maritimes commerciaux.

L'introduction d'un tel facteur de distanciation ne serait pas non plus dépourvu d'intérêt dans le domaine de la signalisation maritime.

En matière de droit du travail et de règlement des conflits collectifs, après une tentative de règlement par le D.R.A.M., la procédure, en cas d'échec, fait intervenir la commission régionale de conciliation sous la présidence du D.R.A.M. 4. Dans ce type d'affaires, après l'échec des démarches entreprises localement, il est judicieux de délocaliser largement le débat. Le niveau D.R..M. serait de ce point de vue mieux adapté que le niveau régional.

5/ La façade est le niveau pertinent de reconcentration des moyens des services permettant la reconstitution des capacités d'expertise nécessaires :

soit à l'appui de certaines compétences exercées au niveau départemental, la D.R.M. intervenant alors comme référent ou comme centre de ressources

soit à la prise en charge directe d'actions hautement spécialisées mais dont le faible volume ne permet pas d'assumer valablement l'exécution dans chacun des niveaux déconcentrés : il devrait en être ainsi en matière judiciaire et juridictionnelle. (une réflexion est d'ores et déjà engagée pour constituer des tribunaux maritimes commerciaux de façade destinés à se substituer aux juridictions actuellement établies au niveau des D.D.A.M.). Il pourrait en aller de même pour le contentieux E.N.I.M. et l'inspection du travail.

6/ Enfin, la façade est le niveau pertinent pour la reconstitution d'un relais indispensable entre le niveau départemental et des "commanditaires" de plus en plus nombreux : avant 1984, les services déconcentrés des affaires maritimes étaient organisés selon une ligne hiérarchique unique et courte faisant intervenir les D.R.A.M. entre, d'une part, les quartiers et, d'autre part, une administration centrale unifiée sous l'égide d'un Secrétariat général de la Marine marchande, d'une direction générale de la Marine marchande ou d'un Ministère ou Secrétariat d'Etat à la Mer. Aujourd'hui, les lignes hiérarchiques à destination des D.D.A.M. se sont multipliées : les demandes émanent tantôt des préfetures de département pour les matières déconcentrées, tantôt directement de l'administration centrale pour les matières non déconcentrées, tantôt des préfets maritimes, tantôt des commandants d'arrondissements maritimes et tantôt des préfets de zone de défense. L'administration centrale elle-même est partagée depuis plus de 10 ans entre le ministère de l'équipement et ceux de l'agriculture et de l'environnement.

Ces directions régionales de façades devraient donc être constituées en piliers de l'organisation du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer dans l'exercice de ses compétences maritimes.

- en faisant remonter à ce niveau d'autres compétences (en matière de droit du travail maritime, de décision d'effectif, de dérogations aux conditions d'exercice de la profession de marin et des fonctions de commandement et d'officier, de procédure de délivrance et de retrait des permis plaisance, dans le domaine juridictionnel [application du Code disciplinaire et pénal de la Marine marchande, mesures de saisie, sanctions administratives et transactions pour infraction à la réglementation des pêches] et enfin dans le domaine de la protection sociale...) dont la D.R.M. pourrait ainsi déterminer les conditions d'exercice et d'harmonisation pour les rétrocéder (ou non, selon le cas), par délégation de signature, aux directeurs départementaux. Ceci apparaît juridiquement possible sans grande complication pour les matières non déconcentrées aux préfets (sauf à ce que le périmètre du "non déconcentré" évolue dans le cadre des nouveaux textes relatifs aux pouvoirs préfectoraux). Il serait souhaitable qu'il en aille également ainsi des compétences déléguées par les préfets maritimes dont les D.R.M. (et non directement les directeurs départementaux) devraient devenir les interlocuteurs essentiels pour tout ce qui touche à l'action de l'Etat en mer.
- en obtenant que le D.R.M. trouve une place particulière dans l'organisation du travail interministériel sous l'autorité du PREMAR.
- en redonnant à ce niveau les capacités nécessaires au développement d'une autorité de compétence incontournable dans l'étude, sur l'ensemble de la façade, des problématiques économiques, techniques, environnementales, sociales auxquelles sont confrontées les autorités ayant à intervenir dans ces domaines, permettant de dégager les éléments de prospective et d'orientation de l'action administrative même si celle-ci est diligentée à un niveau de déconcentration différent, voire par une administration différente.
- en incitant les préfets et les DRE à mettre en oeuvre des dispositifs de délégation et sub-délégation de signature au DRM notamment sur la gestion du BOP SAM.

Outre les compétences actuelles des DRAM 4, les nouveaux DRM devraient donc se voir reconnaître :

→ d'une part, certaines des compétences relevant aujourd'hui du DRAM 3 et notamment :

- l'exercice de l'autorité académique ;
- les domaines du droit du travail maritime, du droit disciplinaire et pénal et de la protection sociale ;
- la coordination des actions de police à terre de l'ensemble des administrations concernées dans le domaine des pêches et des cultures marines ;
- l'action économique, matière essentiellement régie par la réglementation européenne et qui suppose une capacité d'analyse et d'appréhension des problématiques dont le champ relève logiquement du niveau de la façade.

→ d'autre part, une compétence générale en matière de sécurité des navires et de la navigation, y compris donc de signalisation maritime dans les zones côtières.

Dans tous les cas, il serait bon de recréer à ce niveau de véritables forces de réflexions et d'action du ministère dans le domaine de la mer, qui, soit du fait de compétences juridiquement établies, soit du fait d'une réelle autorité propre à fonder une magistrature d'influence et une force de proposition (rappelons ici que les C.R.O.S.S. ont été une initiative des services déconcentrés des affaires maritimes), deviennent incontournables dans la gestion de l'ensemble des problématiques maritimes. En fait, il ne s'agit de rien moins que de consacrer à ce niveau la vocation du MTETM à la synthèse des problématiques maritimes. C'est aussi à cette condition que les directions maritimes du MTETM pourront apporter aux chefs de pôles régionaux un concours plus efficace et y prendre toute leur place en leur donnant leur pleine dimension maritime.

A ces titres, leurs directeurs auraient autorité sur tous les services à vocation exclusivement maritime du ministère et notamment sur :

- les délégués régionaux maritimes,
- les directions départementales maritimes,
- les CROSS,
- les centres de sécurité des navires,
- les services des Phares et balises,
- les centres Polmar

Pourquoi et comment rattacher la gestion opérationnelle des services des phares et balises et des centres Polmar aux directions régionales maritimes ?

Les services des phares et balises relèvent aujourd'hui des services maritimes spécialisés ou des services maritimes des D.D.E. Ils en constituent souvent, comme on l'a vu, une partie importante.

Il ne nous appartenait pas, dans le cadre du présent rapport, de préconiser et encore moins de tenir compte d'une éventuelle décentralisation de tout ou partie de ces services, qui n'a pas été prévue par les textes de décentralisation votés (même si une telle perspective peut apparaître souhaitable à moyen terme dans la gestion d'une partie des dispositifs légers et de signalisation, notamment pour les ports décentralisés).

Les évolutions techniques dans ce domaine et la nécessité de combiner des investissements lourds (baliseurs de façades par exemple) et d'en assurer une meilleure exploitation avec une présence plus diffuse le long des côtes ont conduit depuis quelque temps déjà certains directeurs régionaux de l'équipement à lancer des réflexions sur des réorganisations de ces services sur une base régionale ou au moins pluridépartementale.

Ces réflexions rejoignent celles menées par l'ingénieur général des Ponts et Chaussées Pierre Monadier, dans le rapport de mission qu'il vient de remettre en décembre 2005 sur le sujet. Soulignant que des transformations profondes apparaissent indispensables pour les services déconcentrés des phares et balises, il propose de renforcer le rôle des 6

centres de balisage principaux du littoral métropolitain (Dunkerque, Le Havre, Brest, St-Nazaire, Le Verdon, Marseille) en partageant entre eux l'ensemble du littoral et en plaçant sous leur autorité toutes les unités traitant actuellement de signalisation maritime dans leur zone de compétence et d'examiner pour chacun de ces 6 centres principaux l'articulation optimale entre centres principaux et centres secondaires.

Il est très souhaitable que ces réflexions et études se poursuivent car de telles orientations vont indiscutablement dans la bonne voie.

C'est pourquoi nous préconisons aussi la création d'une ou plusieurs structures de tête interrégionales fortes pour l'ensemble des services des phares et balises, ceci dans le cadre d'une façade au sens indiqué plus haut.

Compte tenu du rattachement de l'ensemble des services des phares et balises au BOP SAM et de l'intérêt d'un pilotage unique sur le littoral de l'ensemble des questions de signalisation maritime, nous proposons que les structures de tête précitées soient rattachées, pour leur gestion opérationnelle, au directeur régional maritime compte tenu du caractère maritime prononcé des métiers en cause, et pour leur gestion administrative (c'est à dire la gestion du personnel et des moyens, à l'exception de l'indispensable gestion de proximité) au directeur régional de l'équipement gestionnaire du BOP SAM par délégation du Préfet de Région.

Ces structures auraient, sous l'autorité du directeur régional maritime, la charge de la gestion opérationnelle des services sur l'ensemble de la façade et notamment du déploiement des moyens lourds, mais, bien évidemment, la présence le long des côtes de moyens légers et du personnel correspondant pourrait relever de structures plus légères.

Il serait souhaitable de tirer le meilleur parti de la création de structures de tête au niveau des façades et d'adapter les circonscriptions des nouvelles subdivisions, non plus aux circonscriptions administratives départementales, mais aux besoins liés à la configuration des côtes, à la dangerosité des mers environnantes et aux moyens de signalisation existants. Des structures de dimension infra départementale peuvent en effet s'avérer nécessaires ici et, plus généralement, des structures de taille pluri-départementale là.

Les centres "POLMAR" ont, on l'a vu, la charge du stockage et de la gestion des moyens de lutte contre les pollutions des côtes en notamment des barrages flottants. Ils n'ont d'autre existence juridique que celle du service maritime (phares et balises) au sein duquel ils sont placés. Ils relèvent également du BOP SAM.

Leurs champs d'action dépasse d'ailleurs largement la circonscription de leur service maritime de rattachement, puisque, actionnés par l'administration centrale du ministère, leurs moyens peuvent être déployés tout au long de la façade sur laquelle ils sont placés, voire venir en renfort aux moyens des centres d'autres façades.

Il nous semble donc logique d'organiser un rattachement organique de ces centres aux services des phares et balises et par voie de conséquence, aux directeurs régionaux maritimes pour la gestion opérationnelle.

Créer la fonction de délégué régional maritime

Cette fonction consisterait à assurer au niveau de chaque Région administrative les attributions économiques, essentiellement dans le domaine des pêches et des cultures marines, dévolues à l'administration des affaires maritimes et assignées aujourd'hui au DRAM 3 par délégation du Préfet de Région.

Elle serait dévolue au directeur départemental maritime du lieu du siège de la Région administrative qui serait alors, sur ces questions, l'interlocuteur de proximité tant du Préfet de Région et du Président du Conseil Régional, que des professionnels.

Pourquoi des délégués régionaux ?

La pertinence d'un niveau régional de façade d'administration maritime est examinée ci-dessus. Le maintien d'un niveau départemental d'administration de proximité sera examiné ultérieurement, mais paraît incontournable.

Celle de directions régionales de droit commun est beaucoup plus discutable. L'expérience des DRAM 3, dont les compétences sont pourtant déjà limitées, n'est pas totalement concluante.

L'exercice de l'autorité académique se situe, en l'occurrence, à un niveau manifestement inapproprié. Le réseau des écoles maritimes n'a pas la densité de celui de l'éducation nationale : en dehors de la Bretagne, aucune région ne dispose de plus d'un établissement. Le rattachement de l'autorité académique au directeur régional de façade apporterait, sur ce sujet, une hauteur de vue que le niveau régional isolé ne saurait avoir.

On pourrait en dire autant des domaines du droit du travail maritime, du droit disciplinaire et pénal, et de la protection sociale.

La tutelle du pilotage, à l'inverse, est une compétence dépassant largement les seules problématiques économiques qui relèvent normalement du niveau régional et dont les composantes locales devraient conduire à la redistribuer au niveau départemental, exception faite de l'organisation des concours de recrutement des pilotes et de l'application du régime disciplinaire qu'il serait préférable de faire remonter au niveau de la façade.

La répartition des enveloppes de secours ENIM serait aussi mieux appréhendée au niveau local.

La coordination des actions de police à terre de l'ensemble des administrations concernées dans le domaine des pêches et des cultures marines, qui relève aujourd'hui des préfets de région siège de DRAM 3, gagnerait certainement en efficacité par un éloignement du terrain et pourrait être rattachée, par délégation du préfet de région concernés, aux directions régionales de façade qui, on l'a vu, hériteraient des DRAM 4 l'établissement des plans de contrôle des pêches pour l'ensemble de leur interrégion.

Ainsi, pour l'ensemble des attributions régionales du MTETM dans le domaine étudié, le niveau régional de droit commun apparaît de peu d'intérêt et peut nuire à la lisibilité de l'ensemble.

L'action économique, quant à elle, concerne essentiellement, dans les faits, le domaine des pêches et des cultures marines qui relève du ministère de l'agriculture et de la pêche. Matière essentiellement régie par la réglementation européenne, elle suppose une capacité d'analyse et d'appréhension des problématiques qui serait sans doute mieux établie au niveau de la façade, du reste investi de la compétence de réglementation de l'activité en zone côtière. Mais ces compétences, pour leur volet étatique, sont déconcentrées aux préfets de région et les conseils régionaux, investis de responsabilités importantes dans ce domaine, s'appuient fortement pour les exercer sur les services des affaires maritimes ; l'expérience antérieure à la création des DRAM 3 a d'ailleurs montré que, tant les professionnels de la pêche et des cultures marines que les autorités régionales n'étaient pas prêts à se satisfaire de l'existence, dans ce domaine, d'une présence administrative éloignée, fût-elle active et compétente.

Dès lors, si le maintien d'un échelon administratif régional de plein exercice ne paraît pas se justifier, la création d'une fonction de directeur régional délégué assurée par le directeur départemental du département siège d'un chef lieu de région, permettrait de répondre, avec plus de lisibilité qu'aujourd'hui, aux besoins de proximité relative des instances professionnelles du secteur de la pêche et des cultures marines et des autorités régionales détentrices de compétences dans ces domaines.

Les directions départementales maritimes

Les directions départementales maritimes sont destinées à constituer l'échelon de proximité de la nouvelle administration maritime, comme le sont aujourd'hui dans leurs domaines les directions départementales des affaires maritimes et les services maritimes de l'équipement. Pour des raisons pratiques tenant compte du linéaire de côtes et de l'importance des activités à gérer, certaines de ces directions devraient, comme le sont déjà certaines D. D. A. M. aujourd'hui, être interdépartementales.

Il est proposé de donner compétence à ces nouvelles directions sur l'ensemble des fonctions actuellement assurées par les directions départementales des affaires maritimes (voir ci-dessus 1ère partie du rapport) et de leur rattacher :

- d'une part, la tutelle (administrative, technique, financière, etc.) du pilotage, (hors concours de recrutement et régime disciplinaire).
- d'autre part, dans les ports décentralisés, la responsabilité hiérarchique sur les officiers de port pour toutes les fonctions régaliennes qu'ils accomplissent lorsque le port relève d'une autorité déconcentrée ;

Pourquoi rattacher la gestion opérationnelle des fonctions régaliennes des officiers de port aux directions départementales maritimes ?

Aujourd'hui les officiers de port relèvent d'une hiérarchie unique : celle du Directeur du port. Le dispositif actuellement prévu dans le cadre des textes d'application de la loi de décentralisation du 4 août 2004 prévoit que les officiers de port resteront fonctionnaires d'Etat et répondront aux autorités étatiques dans leurs fonctions relatives à la sécurité et à la sûreté. Si la situation des officiers de port détachés auprès des ports autonomes reste inchangée, il n'en est pas de même dans le cas des ports décentralisés où "l'autorité portuaire" relèvera des collectivités territoriales, tandis que la sécurité et la sûreté relèveront de la compétence de l'Etat, "autorité investie du pouvoir de police" au sens de l'ordonnance du 2 août 2005.

Compte tenu des fonctions assurées par les officiers de port à ce dernier titre, leur rapprochement des actuelles administrations maritimes chargés de ces questions de sécurité et de sûreté maritimes paraît constituer l'adossement le plus pertinent du fait de la perte de substance des services maritimes spécialisés et des DDE dans les domaines portuaires : on pourrait envisager de les positionner, au plan opérationnel, sous l'autorité du directeur départemental maritime.

Comme pour les services des phares et balises, leur gestion administrative devrait relever du secrétariat général commun DRE-DDE.

Positionner au sein des directions départementales de l'équipement toutes les activités des services maritimes relevant de la gestion du domaine public maritime (hors ports décentralisés et ports autonomes), de l'aménagement et de la protection du littoral, de l'ingénierie publique et ainsi que les activités à caractère économique s'exerçant hors des eaux maritimes

Les directions départementales de l'équipement deviendraient de ce fait l'unique échelon déconcentré de l'Etat pour les domaines de compétence suivants :

- **gestion des ports (missions subsistant après décentralisation) :**
 - manutention portuaire, BCMO résiduels (missions à caractère transitoire depuis la loi de 1992 sur la manutention) ;
 - participation au contrôle de légalité relatif aux ports décentralisés et au suivi général de leurs activités.
- **gestion du littoral :**
 - gestion du domaine public maritime hors ports ;
 - planification territoriale de l'Etat (SMVM, DTA, SCOT) intéressant le littoral ;
 - sentier du littoral ;
 - accueil de la plaisance ;
 - défense contre l'érosion marine, plans de protection des risques (PPR) ;
 - cellules qualité des eaux et police des eaux (sous réserve de ce qui est dit ci-après en encadré) ;
 - ingénierie publique.

Comment organiser la gestion du domaine public maritime ?

Aujourd'hui la gestion des activités économiques s'exerçant sur le domaine public maritime est partagée entre d'une part les services maritimes chargés de l'administration patrimoniale du sol et du sous-sol du domaine public maritime, d'autre part les services des affaires maritimes chargés de la gestion économique et sociale de l'exploitation et des exploitants des eaux qui le recouvrent.

Cette répartition se traduit parfois par des divergences de vues entre service sur la gestion du domaine et, souvent, l'obligation pour l'administré d'effectuer de nombreuses démarches d'un service à l'autre. Elle correspond cependant à des compétences et missions très différentes et à des personnels aux formations et aux expériences fort éloignées.

La part de gestion confiée aux services des affaires maritimes correspond à des métiers très proches de ceux qu'ils mettent en oeuvre dans le domaine des pêches maritimes notamment. Rappelons en outre que la conchyliculture relève du ministère de l'agriculture et de la pêche. Il ne paraît donc pas souhaitable de rattacher les services correspondants à d'autres services que ceux qui sont en charge des métiers voisins pour le compte du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Par ailleurs, comme on l'a vu ci-dessus, la gestion "patrimoniale" du sol et du sous sol marin exige des compétences techniques et juridiques proches, voire identiques à celles des métiers d'aménageur du territoire que ne sont pas ceux des services des affaires maritimes, mais qui sont ceux des DDE d'aujourd'hui et encore plus ceux des DDE de demain.

Il ne semble en conséquence pas facile de confier une compétence complète soit au gestionnaire du sol, soit au gestionnaire des activités marines.

Ne pas impliquer, davantage que les services des affaires maritimes ne le sont aujourd'hui, les futures DDM dans la gestion du DPM permettrait en outre de leur conserver le rôle important et identifié actuellement tenu en matière de prévention et de gestion des conflits d'usage en mer et sur le littoral (pêche/plaisance/loisirs nautiques/mouillages/éoliennes off-shores/extractions de granulats ...)

La création d'un service unique chargé de la gestion de l'ensemble du domaine ne résoudrait pas le problème de rattachement et contribuerait à créer des multiples très petits services posant encore plus qu'aujourd'hui d'énormes problèmes de gestion.

Il semble préférable de maintenir la séparation actuelle des compétences entre les directions départementales de l'équipement d'une part, les futures directions départementales maritimes d'autre part ; mais il apparaît extrêmement souhaitable, a fortiori là où la proximité géographique des locaux le permet dès maintenant de créer sur place des dispositifs de guichets uniques permettant au public (pour l'essentiel aux conchyliculteurs) de disposer d'un seul interlocuteur chargé de répondre à l'ensemble des questions, quitte à ce que les dossiers cheminent ensuite entre les différents services des administrations de l'équipement.

Quel rattachement pour les cellules de la qualité des eaux littorales ?

On peut s'interroger sur le rattachement le plus pertinent pour les cellules de la qualité des eaux littorales et les missions de police des eaux actuellement confiées aux services maritimes ?

Nous en avons longuement débattu.

Le principe de répartition des tâches qu'il est proposé ci-dessus de maintenir (au DDE la gestion du sol et l'aménagement ; au DDM la gestion économique et sociale de l'exploitation et des exploitants des eaux surjacentes au DPM) pourrait conduire logiquement à rattacher aux directions départementales maritimes les services en charge de la surveillance de la qualité des eaux littorales, des synergies pouvant être à cette occasion dégagées entre les moyens de ces services et ceux des actuelles DDAM (moyens nautiques et personnels habilités à la constatation des infractions au code de l'environnement au sein des unités littorales des affaires maritimes) . Cette compétence pourrait s'inscrire d'ailleurs également dans celle, plus large, d'administration de la sécurité maritime qui ne se limite pas à la sécurité des navires et de la navigation, mais s'étend à la sécurité sanitaire au titre de laquelle il revient, aujourd'hui au DDAM, et, demain, au DDM, de procéder au classement sanitaire du littoral.

Une autre orientation est possible s'agissant d'activités, qui s'exercent généralement dans un cadre départemental, et désormais sous le pilotage des MISE constituées par les préfets dans un contexte de rationalisation et de mutualisation, en cours, des moyens des différents services chargés de la police des eaux (équipement avec ses différentes déclinaisons - DDE, services maritimes, services de navigation dans les eaux fluvio-maritimes - agriculture) pour le compte du ministère de l'écologie. Cette rationalisation devrait être poursuivie en recherchant, là où ce n'est pas encore le cas, un intervenant unique sur un même littoral départemental, voire interdépartemental.

Dans cet contexte un peu délicat, un changement de portage des cellules par rapport à la situation actuelle qui obéirait à la logique rappelée ci-dessus, peut poser problème..

Dans tous les cas de figure, les décisions prises devraient a minima permettre de mieux informer les DRM des données relatives à la qualité des eaux maritimes et à ses évolutions, voire de les associer en amont, lorsque ce n'est pas encore le cas, aux études et travaux entrepris pour la mesurer et l'améliorer, car ces données leur sont précieuses, voire indispensables, pour l'exercice de leurs missions en matière de pêches et cultures marines.

Intégrer aux services communs des DRE siège d'une DRME les services communs locaux des futures DRM

Aujourd'hui les services supports des services maritimes (personnel, immobilier, informatique, etc...) sont généralement ceux des D.D.E ou des Ports autonomes auxquels ils sont rattachés ou en cours de rattachement.

Par contre, étant donné la taille réduite des Direction départementales et régionales des affaires maritimes, leurs services supports sont placés auprès du D.R.A.M. 4.

Or, les futures D.R.M. de façades, même singulièrement renforcées, resteront elles-mêmes des structures relativement modestes. Rappelons qu'un peu plus de 600 agents seulement relèvent de l'actuelle DRAM Bretagne.

Par ailleurs, ces D.R.M. sont, en règle générale, géographiquement positionnées à

proximité de Directeurs régionaux de l'équipement qui ont à leur disposition des structures de gestion puissantes et compétentes à travers les secrétariats généraux communs des D.R.E./D.D.E.

Il serait certainement de bonne gestion de positionner l'ensemble des services supports des D.R.M. (à l'exception bien évidemment des personnels chargés de la gestion de proximité) aux dits secrétariats généraux communs des D.R.E./D.D.E.

Ce transfert aurait aussi pour avantage de maintenir la gestion administrative des services des phares et balises et des officiers de port au sein de la mouvance actuelle des D.D.E. et D.R.E. où existent les compétences spécialisées nécessaires à la gestion des personnels à statuts particuliers tels les marins des Phares et balises et les officiers de port.

La mise en oeuvre de ce principe devrait se faire avec souplesse et en fonction des situations locales : ainsi, il ne serait pas absurde que l'informatique des Directions départementales maritimes trouve un point d'appui de proximité auprès des D.D.E. plutôt qu'auprès de l'ensemble D.D.E./D.R.E. s'il est géographiquement éloigné.

Conclusion

Les objectifs de la réforme que nous proposons peuvent donc se résumer en quelques traits :

D'une part, créer des services solides et pérennes, à l'identité forte et aux compétences claires, recentrés sur les activités véritablement maritimes, mais pleinement intégrés au sein du ministère.

D'autre part, conforter les DDE dans leur rôle d'aménageur et de gestionnaire du littoral.

Pour cela, nous préconisons la création de directions régionales maritimes de façades, au nombre de 4, situées au Havre, à Rennes, à Bordeaux et à Marseille, qui auraient vocation à traiter tout ce qui concerne l'économie maritime, les gens de mer, et les questions de sécurité et de sûreté maritime et auraient autorité (sous réserve bien entendu des compétences des préfets) sur l'ensemble des services exclusivement maritimes du ministère : délégués régionaux maritimes (cf ci-dessous), directions départementales maritimes, CROSS, centres de sécurité des navires, services des Phares et balises et centres Polmar.

Dans chaque Région administrative, le directeur départemental maritime, sous le titre de délégué régional, serait l'interlocuteur de proximité, dans le domaine économique et social, tant du Préfet de Région et du Président du Conseil Régional, que des professionnels.

Par ailleurs, l'administration maritime de proximité serait assurée par des directions départementales maritimes qui reprendraient les circonscriptions des actuels directeurs des affaires maritimes. Leurs compétences seraient cependant élargies à la tutelle du pilotage et à l'autorité hiérarchique sur les officiers de port.

Les services maritimes spécialisés (services de plein exercice et services rattachés à des ports autonomes) disparaîtraient, tandis que les directions départementales de l'équipement se verraient confortées dans les domaines de l'aménagement et de la gestion du littoral et du domaine public maritime.

Telles sont les orientations qui nous apparaissent les plus pertinentes, étant souligné que, conformément à la lettre de mission que nous avons reçue, nous nous sommes efforcés de ne proposer qu'un seul schéma d'organisation des services, dont la mise en oeuvre nécessitera une déclinaison par service ou façade. En effet, la mise en oeuvre de ces orientations, si elles sont retenues, devra prendre en compte les réalités, synergies et initiatives locales et encourager toutes formes d'expérimentations.

Il n'échappera à personne en outre que la nouvelle organisation ne vivra qu'à travers les hommes qui la mettront en oeuvre ensemble, dans la richesse et la diversité de leurs profils et de leurs expériences. Il est donc indispensable que les évolutions préconisées s'accompagnent d'une réflexion sur les compétences, sur les formations et sur les carrières.

Nous ne doutons pas que la prochaine étape de cette réorganisation - qui comportera les concertations indispensables que nous n'avons pu mener à bien - sera aussi celle du lancement de ce nouveau défi.

*L'inspecteur général des services
des affaires maritimes*

*L'inspecteur général de
l'équipement*

*L'ingénieur général des ponts et
chaussées*

Jean-Marc Hamon

Jean-Yves Hamon

René Genevois

ANNEXES

Liste des annexes

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Personnalités rencontrées

Annexe 3 : Note sur le domaine public maritime et sa gestion

Annexe 4 : Effectifs des services maritimes

2005 - 0197 - 01



*Ministère de l'Équipement,
des Transports, de l'Aménagement
du territoire, du Tourisme et de la Mer*

*Secrétariat d'Etat
aux Transports et à la Mer*

Paris, le 30 MAI 2005

référence : 05006389

à

Monsieur le vice-président
du conseil général des ponts et chaussées

Monsieur l'inspecteur général
des services des Affaires maritimes

Objet : exercice des missions maritimes du ministère au niveau déconcentré.

Dans le cadre de la politique de réforme de l'Etat et également du fait de la décentralisation, les services déconcentrés du ministère sont appelés à être assez largement réorganisés dans les années qui viennent. Cette réorganisation a notamment pour objectifs d'améliorer l'efficacité et la transparence de la gestion financière de l'Etat, objet de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), et de rendre l'action de l'Etat plus efficace et plus lisible vis à vis des collectivités décentralisées et des usagers.

Au niveau régional, les services déconcentrés des affaires maritimes sont ainsi inclus dans le pôle « transports, logement, aménagement » et associés au pôle « économie agricole et monde rural », pour tenir compte des missions conduites au profit du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

En outre, les directions régionales (DRAM) doivent être rattachées à la future « direction générale en région de l'équipement (DGRE) », fédérant l'ensemble des services du ministère en région. Si l'organisation en pôles, fondée sur le décret n°2004-1053 du 5 octobre 2004 relatif aux pôles régionaux de l'Etat et à l'organisation de l'administration territoriale dans les régions, se met en place, celle des DGRE, en revanche, reste à créer.

.../...

Pour mieux assurer les différentes missions dont elles ont la charge, une réflexion a d'ores et déjà été lancée pour rationaliser le schéma d'organisation des directions régionales des affaires maritimes. L'idée est, en particulier, de renforcer le niveau interrégional afin que chaque DRAM corresponde à une façade maritime, se calant notamment sur l'organisation de l'action de l'Etat en mer (préfectures maritimes). Ce projet aurait également l'avantage de rendre plus claire l'organisation des services déconcentrés des affaires maritimes et de faciliter leur intégration au sein des DGRE.

Par ailleurs, au plan départemental, la réflexion doit progresser sur les conditions d'un rapprochement des services maritimes de l'équipement et des directions départementales des affaires maritimes (DDAM). En effet, les services maritimes sont directement impactés par la décentralisation portuaire et les directions départementales des affaires maritimes ont parfois une masse critique insuffisante pour développer les fonctions support appropriées. Pour ces différentes raisons, il est indispensable que le ministère se réorganise au niveau départemental.

C'est pourquoi, en cohérence avec les réflexions déjà lancées et en particulier avec les travaux conduits dans l'atelier maritime lors du séminaire des chefs de services du 23 mars dernier, je vous demande de conduire une mission sur l'exercice des missions maritimes du ministère.

Dans ce cadre, vous examinerez en particulier :

- les conditions de fonctionnement des DRAM au sein des DGRE, compte tenu des missions assurées au profit du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité et de l'organisation de l'action de l'Etat en mer.
- la pertinence d'une nouvelle répartition géographique des DRAM selon le concept de façade maritime.
- la recherche, au plan départemental, du meilleur positionnement respectif des DDAM et des services maritimes de l'Equipement et les conditions d'un rapprochement éventuel.

Vous ferez toute proposition de nature à renforcer la pertinence de l'organisation du ministère dans le champ maritime.

Les différents services concernés se tiennent à votre disposition pour vous apporter leur concours pour le bon déroulement de cette mission.

Je vous remercie de bien vouloir m'adresser vos conclusions pour le 1^{er} octobre 2005.

Le Directeur du Cabinet



Marc FOUCAULT

Le Directeur du Cabinet



François GAUTHEY

ANNEXE 2

Liste des personnalités auditionnées

Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

Conseil général des Ponts et Chaussées

Claude Martinand, Vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées,
Claude Gressier, Président de la 4ème section du Conseil général des Ponts et Chaussées,

Serge Dutruy, coordonnateur de la mission d'inspection générale territoriale n° 6 (Poitou-Charentes Aquitaine)

Louis Ruelle, coordonnateur de la mission d'inspection générale territoriale n° 1 (Nord-Pas de Calais-Picardie)

Administration centrale

Patrick Gandil, Secrétaire général du ministère,

Philippe Redoulez, chef du service du pilotage des services et de la modernisation au secrétariat général

Hélène Jacquot-Guimbal, Directrice générale du personnel et de l'administration,

Patrice Raulin, Directeur général de la mer et des transports,

Pierre-Alain Roche, Directeur des transports maritimes, routiers et fluviaux,

Michel Aymeric, Directeur des affaires maritimes,

Michel Le Bolloc'h, Directeur de l'Etablissement national des invalides de la marine,

Régine Bréhier, Directrice adjointe des transports maritimes, routiers et fluviaux

Marie-Henriette Esquivié-Chambon, Sous-directrice à l'ENIM

Services déconcentrés

Didier Baudoin, Directeur régional des affaires maritimes d'Aquitaine,

Yves Massenet, Directeur régional de l'équipement d'Aquitaine,

Marie-Luce Bousseton, Directrice déléguée départementale de l'équipement de Gironde

Philippe du Couëdic de Kergoaler, Directeur régional des affaires maritimes du Nord-Pas de Calais,

Jean-Louis Helary, Directeur régional de l'équipement du Nord-Pas de Calais,

Bruno Baraduc, Directeur régional des affaires maritimes du Havre,

Pierre Sallenave, Directeur départemental de l'équipement de la Manche,

Jean-Michel Suche, Directeur régional des affaires maritimes de Basse Normandie,

Patrick Sanlaville, Directeur départemental des affaires maritimes de la Manche

Daniel Le Direach, Directeur départemental des affaires maritimes du Finistère,

Geneviève Chaux-Debry, Directrice départementale de l'équipement du Finistère,

Henri Poisson, Directeur régional des affaires maritimes des Pays de la Loire

Xavier Laprairie, de la DDE du Finistère,

Michel Bauchot, chef du service maritime et de navigation de Boulogne- Calais,

Jean-Pierre Defresne, Directeur départemental de l'équipement du Pas de Calais,

Michelle Joigny, Directrice régionale de l'équipement de Picardie,

Wenceslas Garapin, Directeur régional des affaires maritimes de Bretagne

Premier Ministre

Xavier de la Gorce, Secrétaire général de la Mer,

Ministère de l'agriculture et de la Pêche

Damien Caze, Directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture,
Bruno Defrance, Directeur adjoint des pêches maritimes et de l'aquaculture,
François Gauthier, sous-directeur des pêches maritimes,

Ministère de l'intérieur

Bernadette Malgorn, Préfète de région, Préfète de la Région Bretagne,
Marie-Josèphe Perdereau, Secrétaire générale pour les affaires régionales de Bretagne,
Francis Idrac, Préfet de région, Préfet de la Région Aquitaine,
Jean Aribaud, Préfet de région, Préfet de la Région Nord-Pas de Calais,
Serge Duruflé, Secrétaire général pour les affaires régionales du Nord Pas de Calais,

Ministère de la Défense

Amiral Merret, Préfet Maritime de la 1ère région maritime
Luc Pouppeville, Adjoint au préfet maritime pour les affaires civiles de la mer,

La mission a par ailleurs eu l'occasion de rencontrer M Godec du syndicat CGT des affaires maritimes.

ANNEXE 3

LE DOMAINE PUBLIC MARITIME ET SA GESTION

Extraits du site "Littoral" du ministère des transports, de l'équipement du tourisme et de la mer - DGMT

Sommaire :

- Introduction
- En quoi consiste le DPM ?
- Qui gère le DPM ?
- Les principes applicables à la gestion du DPM
- Les moyens juridiques de la gestion du DPM
- Les sanctions applicables
- Conclusion

La garde du domaine public maritime (DPM) a été confiée, de manière fort ancienne, à l'État

L'idée que le rivage de la mer appartienne aux "*choses communes*", c'est-à-dire ne soit pas susceptible d'appropriation privée et soit géré par la puissance publique, vient de l'époque romaine³, où déjà une autorisation était nécessaire pour construire sur le bord de la mer.

C'est l'ordonnance de la marine d'août 1681 de Colbert qui, codifiant ce principe, constitue encore aujourd'hui le fondement de la gestion par l'État du DPM. Après avoir défini ce que comprenait le "bord et rivage de la mer", elle précise immédiatement le régime applicable : "Faisons défense à toutes personnes de bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter aucuns pieux, ni de faire aucuns ouvrages...., à peine de démolition des ouvrages, de confiscation des matériaux et d'amende arbitraire", disposition toujours applicable.

A la révolution, prend corps l'idée que le domaine public est géré par les gouvernants dans l'intérêt de la Nation, et non comme un simple élément de patrimoine autrefois de la Couronne, aujourd'hui de l'État. Cette conception guide encore aujourd'hui largement la gestion du DPM, car au-delà même de la propriété de l'État sur ce domaine, sa conservation et sa gestion relèvent plus de la mise en œuvre d'une police de son utilisation que de l'exercice de droits « *civils* » du propriétaire.

³ « *Et quidem naturali jure communia sunt omnium haec : aer et aqua profluens et mare et per hoc litora maris.* »

Et par droit naturel sont le bien commun de tous : l'air, l'eau s'écoulant, la mer et, pour cela, les rivages de la mer.
In les Institutes de Justinien, livre II, titre I (De rerum divisione)

Surtout, en tant que domaine public⁴, le DPM est, depuis l'Edit de Moulins (février 1566)⁵, inaliénable et imprescriptible.

En quoi consiste le DPM ?

On distingue :

le DPM naturel qui est constitué :

◆ du sol et sous sol de la mer, compris entre la limite haute du rivage, c'est à dire celle des plus hautes mers en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles (« *bord et rivage de mer, grève* » à l'époque de Colbert), et la limite, coté large, de la mer territoriale,

◆ des étangs salés en communication naturelle avec la mer,

◆ des lais et relais (dépôts alluvionnaires) de mer formés postérieurement à la loi du 28 novembre 1963, et des lais et relais antérieurs à la loi du 28 novembre 1963 incorporés par un acte de l'administration,

◆ des parties non aliénées de la zone dite des 50 pas géométriques dans les départements d'outre-mer depuis la loi du 3 janvier 1986 dite loi littoral.

Ces éléments sont déterminés par la simple constatation de leur situation par rapport à des phénomènes naturels présents (par ex : le rivage de la mer) ou passés (par ex : les lais et relais de la mer). Le rivage, comme les lais et relais, peuvent faire l'objet d'une délimitation côté terre.

et le DPM artificiel qui est constitué :

➤ des ouvrages portuaires et de leurs dépendances,

➤ des ouvrages liés à la navigation (phares,...).

Ces éléments correspondent plus à la définition jurisprudentielle classique du domaine public, à savoir des dépendances appartenant à la collectivité publique, affectées à un service public ou à l'usage du public et aménagées spécialement à cet effet.

Dans certains cas, des ouvrages (par ex : ouvrages de défense contre la mer) peuvent être construits sur le DPM naturel, des plages ont pu être créées (plages artificielles). Même si l'ouvrage ou la plage est bien « artificiel », son fond reste en droit du DPM naturel.

⁴ Article L1 du code du domaine de l'Etat

Le domaine national s'entend de tous les biens et droits mobiliers et immobiliers qui appartiennent à l'Etat.

(Origine : décret des 22 novembre et 1^{er} décembre 1790, article 1^{er})

Leur administration et leur aliénation sont régies par le présent code, sous réserve des dispositions insérées dans d'autres codes ou dans des textes particuliers.

(Origine : article 537 du code civil)

Article L2 du code du domaine de l'Etat

Ceux des biens visés à l'article précédent qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée en raison de leur nature ou de la destination qui leur est donnée sont considérés comme des dépendances du domaine public national.

Les autres biens constituent le domaine privé.

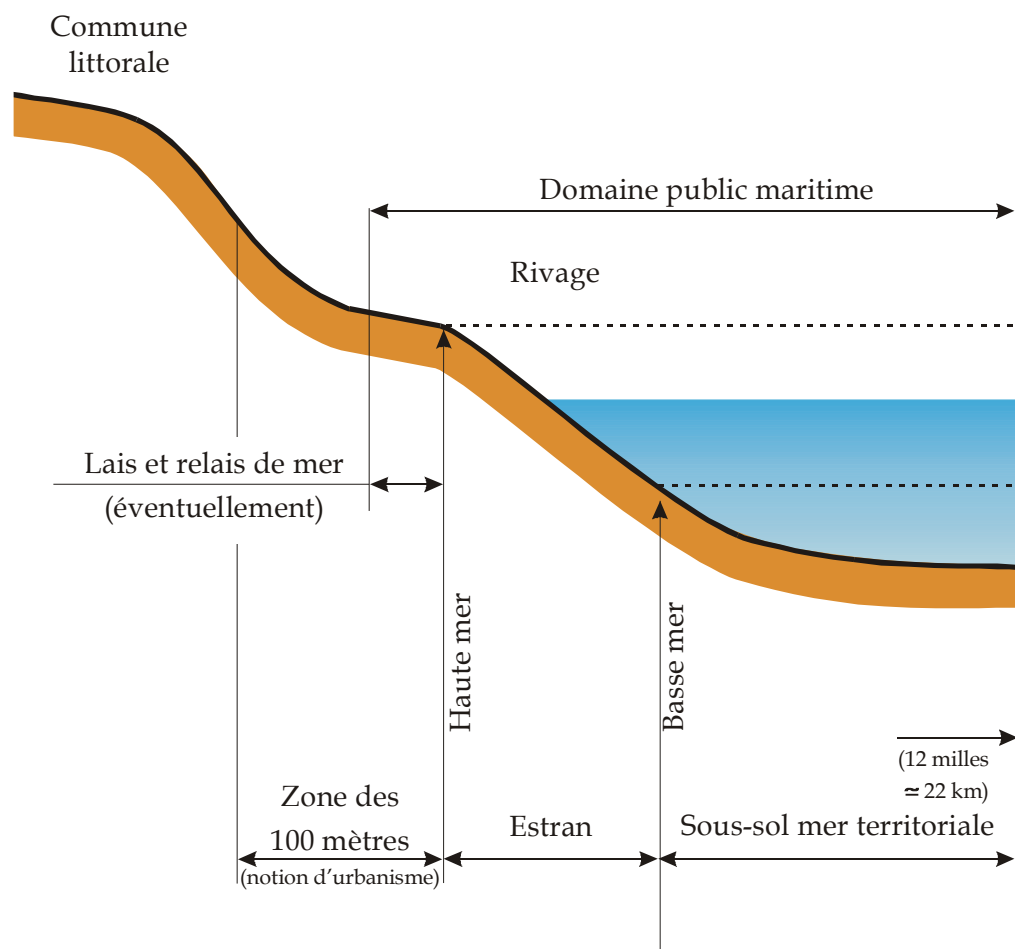
(Origine : décret des 22 novembre et 1^{er} décembre 1790, article 2^e)

⁵ Codifié à l'article L52 du code du domaine de l'Etat

Les biens du domaine public sont inaliénables et imprescriptibles

De cette différence de nature et de vocation entre DPM naturel et artificiel découlera bien entendu une doctrine d'utilisation, et donc des pratiques de gestion, différenciées.

Domaine public maritime, rivage, lais et relais,...



Qui gère le DPM ?

Le rôle principal dans la garde du domaine public revient traditionnellement au préfet. Pour le DPM, il s'appuie sur des services extérieurs du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (MTETM), les services maritimes (SM), tantôt organisés en services spécialisés, tantôt inclus dans les directions départementales de l'équipement.

Les directions départementales des affaires maritimes instruisent les questions relatives aux cultures marines, et les directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE) instruisent les questions relatives au droit minier sur le DPM.

Le préfet maritime doit donner son assentiment préalable à toute implantation sur le DPM

naturel (Article R152-1 du code du domaine de l'Etat).

Les services fiscaux (direction générale des impôts et ses services déconcentrés) déterminent et recouvrent les redevances domaniales qui peuvent être perçues au profit du budget de l'Etat.

Au niveau central, l'administration compétente est la direction des transports maritimes, routiers et fluviaux (DTMRF), qui relève de la direction générale de la mer et des transports du MTETM . Les cultures marines relèvent du ministère chargé de l'agriculture et de la pêche et le droit minier du ministère chargé de l'industrie.

Le préfet est donc l'autorité qui, en général, réglemente localement l'utilisation du DPM, permet les occupations privatives ou non et assure la défense de son intégrité en poursuivant les auteurs des atteintes à ce domaine.

Mais l'évolution des enjeux liés au littoral a entraîné quelques exceptions à cette règle de principe, et cela en deux sens :

D'une part l'émergence d'une nécessité de préserver ce littoral comme un élément de patrimoine d'intérêt national ou de permettre sa mise en valeur dans un cadre économique national a justifié le maintien de certaines décisions au niveau central national :

→ les déclassements (voir rubrique « La sortie du domaine public ») de lais et relais nécessitent un arrêté interministériel,

→ les déclassements de dépendances du DPM artificiel nécessitent un arrêté ministériel,

→ les concessions d'outillage dans les ports d'intérêt national (i. e. : autorisations d'outillage privé avec obligation de service public A.O.P - O.S.P) nécessitent soit un arrêté ministériel, soit un arrêté interministériel lorsque le concessionnaire est sous tutelle d'un département ministériel autre que celui chargé du DPM (cas des chambres de commerce).

A l'opposé, une répartition des responsabilités portuaires entre les divers niveaux de collectivité publique a entraîné une décentralisation à deux niveaux et donc un transfert des actes de gestion quotidienne des dépendances du DPM concernées :

● l'institution d'établissements publics nationaux en 1965, les ports autonomes, s'est accompagnée d'une large délégation de l'Etat pour exercer la police portuaire et gérer un important domaine « remis en jouissance »,

● la décentralisation des compétences a transféré aux départements la plupart des ports de commerce et de pêche et aux communes les ports de plaisance : les présidents de Conseils généraux et les maires exercent dorénavant les pouvoirs de police portuaire et la gestion quotidienne des dépendances du DPM mis à leur disposition.

Les principes applicables à la gestion du DPM

Les principes devant guider cette gestion ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agit du domaine artificiel ou naturel.

Le DPM artificiel a été généralement aménagé pour mettre en valeur le littoral : toute décision qui favorise cette mise en valeur contribue donc à la réalisation de la vocation du domaine. Ainsi, les ports maritimes sont aménagés pour recevoir les navires et permettre l'embarquement et le débarquement des marchandises, du poisson ou des passagers, ce

qui nécessite de multiples services connexes à cette activité de transit et qui participent à ce service. Une telle utilisation du domaine est donc avant tout économique et commerciale, et les règles de gestion doivent viser à la meilleure utilisation économique du domaine ainsi aménagé, ce qui peut justifier d'importantes occupations privatives s'accompagnant d'un régime de redevance lié à l'activité apportée, de la reconnaissance des « droits réels » à l'occupant depuis la loi de juillet 1994 et même de la fermeture d'une partie du domaine au public.

Le DPM naturel répond au contraire à un principe fondamental et ancien, celui du libre usage par le public pour la pêche, la promenade, les activités balnéaires et nautiques, ce qui fonde les principes de gestion du littoral : favoriser les activités liées à la mer et qui ne peuvent se développer ailleurs, au premier rang desquelles l'accès du public à la mer.

Peu de textes précisent les règles de fond applicables, qui ont surtout fait l'objet d'instructions du Ministère et d'une jurisprudence abondante.

Pour l'essentiel, ces principes ont été repris dans la loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dont l'article 25 (article L321-5 du code de l'environnement), applicable aussi bien au domaine public artificiel que naturel, impose de « tenir compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques ». Cet article impose en outre une enquête publique dès lors qu'est prévu un changement substantiel dans l'utilisation du DPM.

L'article 27 (article L321-6 du code de l'environnement) dans la même loi traite plus spécifiquement du DPM naturel, puisqu'il interdit d'une façon générale de porter atteinte à l'état naturel du rivage, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, tout en permettant la réalisation d'ouvrages liés à un service public ou à des travaux publics répondant à des contraintes de localisation particulièrement fortes, ainsi que, d'une façon générale les aménagements portuaires, les opérations de défense contre la mer, les ouvrages et installations nécessaires à la sécurité maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime, à la saliculture et aux cultures marines.

L'article 30 de la loi littoral, devenu l'article L321-9 du code de l'environnement - partie législative dispose notamment : « L'accès des piétons aux plages est libre sauf si des motifs justifiés par des raisons de sécurité, de défense nationale ou de protection de l'environnement nécessitent des dispositions particulières. **L'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages** au même titre que leur affectation aux activités de pêche et de cultures marines. »

Pour arbitrer entre les préoccupations légitimes concurrentes, la loi a prévu un outil destiné à préciser en amont les vocations prioritaires des espaces concernés, afin de résoudre au mieux les éventuels conflits d'usage : les schémas de mise en valeur de la mer.

<p>NB : Dans tous les cas, une construction ou installation sur le DPM nécessite d'obtenir un titre d'occupation domanial. Ce titre, s'il est accordé, ne préjuge en rien des autres législations applicables (loi sur l'eau, permis de construire,...)</p>
--

Les moyens juridiques de la gestion du DPM

Sur l'ensemble du littoral, le mode de gestion le plus étendu est de loin la gestion directe par l'Etat, notamment lorsque le DPM est naturel. Dans ce dernier cas en effet, les obligations de l'administration sont limitées, car elle n'a pas même d'obligation d'entretien.

Mais il peut arriver que la gestion de tout ou partie du domaine soit déléguée à une collectivité ou un organisme. Outre le cas des concessions de service public (voir plus loin) le code du domaine de l'Etat prévoit la possibilité de conventions de gestion (Article L51-1 du code du domaine de l'Etat), par lesquelles l'Etat confie à une personne publique la gestion de dépendances de son domaine, dans le respect de sa vocation. Cette procédure est tout à fait applicable au DPM, notamment au profit des communes des D.O.M. pour la zone des 50 pas géométriques (article L89 du code du domaine de l'Etat). Le Conservatoire du littoral peut être attributaire de portions du littoral sous le régime d'une convention prise en application de l'article L51-2 du code du domaine de l'Etat pour des portions de rivage ou des lais et relais situées au droit des propriétés qu'il a acquises pour les préserver ; il peut également en être affectataire en application de l'article L322-6 du code de l'environnement⁶

La superposition d'affectation pour le DPM naturel (Article L35 du code du domaine de l'Etat) est particulièrement adaptée à la gestion d'ouvrages ou d'aménagements ayant vocation à préserver le rivage : par exemple les travaux de défense contre la mer. Il faut cependant rappeler que la loi de 1807 dispose que le riverain a la charge de se protéger lui même, donc de préférence en réalisant les ouvrages sur sa propriété, contrairement à une habitude solidement ancrée qui consiste à généralement demander à exécuter les travaux sur le DPM.

En revanche, le transfert de gestion (même article L35 du code du domaine de l'Etat) ne constitue pas à proprement parler une modalité de gestion du DPM, puisqu'il est alors géré comme le domaine public d'une autre collectivité ou d'un autre ministère affectataire, pour une autre nature de domanialité (voirie, espaces publics...) et a donc généralement perdu son caractère "maritime" à l'occasion d'un tel transfert.

● Les occupations privatives

Le DPM présente un intérêt évident pour de multiples acteurs exerçant les activités les plus variées. Il est alors possible au gestionnaire d'autoriser des occupations plus ou moins privatives du DPM, c'est à dire de permettre une construction, une installation réalisée par un permissionnaire et l'usage exclusif d'une portion du domaine. Les exemples sont multiples, de la simple marche d'escalier pour permettre au riverain d'aborder le rivage à la réalisation d'une usine de transformation de produits liée à l'activité portuaire. La règle de base est que ces occupations doivent être compatibles avec l'usage normal du domaine et bien sûr respecter les principes de gestion évoqués plus haut.

L'outil juridique de droit commun est l'autorisation d'occupation temporaire (A.O.T. ; article L28 du code du domaine de l'Etat), assujettie à redevance et toujours délivrée à titre personnel, précaire et révocable, c'est à dire qu'il peut y être mis fin à tout moment si l'intérêt du domaine ou un intérêt général le justifient. La jurisprudence veut également que le titre d'occupation délivré et sa durée soient adaptés à l'importance de l'ouvrage réalisé ou de l'activité exercée.

⁶ Issu de la loi du 27 février 2002

Certains titres particuliers autres que l'A.O.T. classique sont utilisés pour les cultures marines (concessions ostréicoles) ou les extractions de matériaux ou minéraux (titres miniers) pour lesquels l'autorisation relève de critères spécifiques.

De même les autorisations de mouillage collectif instituées par l'article 28 de la loi littoral ne sont qu'une variété d'A.O.T., mais dont le caractère personnel est atténué pour permettre la prestation sous ce régime de services à des tiers, contre une rémunération.

Lorsqu'une installation ou même des travaux d'endigage nécessitent une longue période d'occupation et présentent un intérêt général, est délivrée une « concession d'utilisation des dépendances du DPM maintenues dans ce domaine en dehors des ports », instituée par le décret du 30 mars 2004.

S'il y a exondement de terrains consécutif aux travaux d'endigage, ce titre d'occupation maintient les terrains exondés dans le DPM.

Enfin, dans les ports, sont délivrés des titres originaux, les autorisations d'outillage privé avec obligation de service public (A.O.P - O.S.P). Il s'agit en fait d'une catégorie particulière d'autorisation privative qui autorise la réalisation d'outillage pouvant présenter une utilité pour des tiers et justifiant des contraintes qui peuvent être qualifiées de service public.

ANNEXE 4

Effectifs des différents services maritimes (métropole hors Corse) et leurs évolutions probables

Compilation de diverses sources- Seuls sont à considérer les ordres de grandeur

Services marit FR continent		Effectifs 2000	Effectifs 2005	Eff transférables	%	RESTE SMN	dont navig	Reste SM	dont Ph B	dont capit	dont autres
		ETP SM	REA aut SMN	enquête décentr ports actualisée mi 2005		après décentralis	intérieure		subdi	OP OPA surveill	yc siège
ex PA	SM 59	64	62		0,0	62		62	58		4
SM Spéc	SMBC	338	309	198	64,1	111		111	17	23	71
DDE	80	38				31		31	8		23
DDE	76	122		64	52,5	58		58	0	7	51
ex PA	SMN 76	74	81		0,0	81	15	66	59	0	7
DDE	14	115		58	50,4	57		57	10	8	39
DDE	50	118		33	28,0	85		85	46	11	28
DDE	35	65		32	49,2	33		33	20	8	5
DDE	22	70		16	22,9	54		54	48	9	-3
DDE	29	222		16	7,2	206		206	148	12	46
DDE	56	140		29	20,7	111		111	53	13	45
ex PA	SMN 44	77	157		0,0	157	78	79	52		27
DDE	85	78			0,0	78		78	25	4	49
DDE	17	153		64	41,8	89		89	35	14	40
ex PA	SMN 33	114	117		0,0	117	23	94	55		39
DDE	40	6			0,0	6		6	2		4
DDE	64	78		33	42,3	45		45	15	7	23
SM Spéc	SMNLR	323	368	95	25,8	273	25	248	25	14	209
ex PA	SM 13	79	84		0,0	84		84	44		40
DDE	83	58		5	8,6	53		53	17	3	33
DDE	6	65		2	3,1	63		63	10	4	49
TOTAL		2 397		645	26,9	1 752	141	1611	747	137	727
SM Spéc		661	677	293	43,3	368	25	343	42	37	264
ex PA		408	501	0	0,0	408	116	292	268	0	24
DDE		1 328		352	26,5	976		976	437	100	439

Secrétariat général
Bureau
Rapports
et Documentation
TOUR PASCAL B
92055 LA DEFENSE CÉDEX
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45