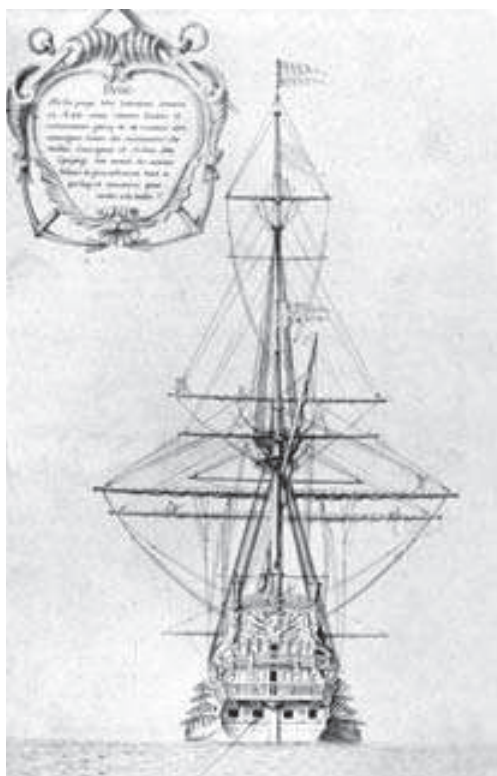


# De la Marine aux Affaires maritimes

**Dominique Confolent**, fonctionnaire aux Affaires maritimes, docteur en histoire  
dominique.confolent@equipement.gouv.fr



Poupe d'un vaisseau de l'époque de Louis XIV.  
Dessin exécuté dans un album aux armes de Colbert.  
Bibliothèque du service hydrographique.  
Photo G. Poste. in *Histoire de la Marine*, Paris,  
Éditions de l'Illustration, 1942, p.151 ;  
MEDAD, fonds anciens du CRADJ, phot. B. Suard

Les administrations concernant la Mer ont été dès l'origine liées au ministère de l'Équipement, tout en gardant un fort degré d'autonomie et de particularisme, symbolisé par l'existence, pour l'administration centrale d'un site propre : celui de la place de Fontenoy. Ce particularisme a pu aller jusqu'à la constitution d'un ministère de la Mer de plein exercice : de mai 1981 à mars 1983, il fut confié au breton Louis Le Pensec. Revenue dans le giron de l'Équipement, la Mer a été souvent par la suite expressément mentionnée dans l'intitulé du ministère, et notamment avec MM. de Robien et Perben.

Désireux de faire mieux connaître l'histoire de cette administration, le comité d'histoire avait programmé le mardi 22 mai dernier, une conférence sur le thème « De la Marine aux Affaires maritimes », donnée par Dominique Confolent, fonctionnaire aux Affaires maritimes en poste à Granville, et docteur en histoire moderne et contemporaine, après avoir soutenu sa thèse « Granville et le monde de la mer (1919-1945) » en 2003, sous la direction du professeur Dominique Barjot à l'université de Paris IV-La Sorbonne. Le texte qui suit est la transcription fidèle de cette conférence.

L'administration de la Mer, de l'Amirauté de l'Ancien Régime aux Affaires maritimes, a évolué suivant le regard politique qui lui était porté. L'Amirauté gérait le monde maritime, civil et militaire. L'Inscription maritime puis les Affaires maritimes sont restées des administrations de synthèse. La conférence veut éclairer les ruptures et les permanences qui ont rythmé plus de trois siècles d'institution maritime. L'approche est naturellement transversale ; un travail qui s'engage sous l'égide du Comité d'histoire permettra d'approfondir la généalogie de l'administration de la Mer.

Trois phases structurent le propos : création et évolutions structurelles, rupture et persistance et nouveaux enjeux, nouveaux métiers, quelle administration pour quelle mer ?

## Création et évolution structurelles

L'administration de la mer est née de profondes lacunes en matière de guerre maritime au XVII<sup>e</sup> siècle. Richelieu, devant les retards enregistrés par la France dans le domaine maritime, est convaincu de l'impérieuse nécessité de pénétrer efficacement le monde de la mer. Il identifie parfaitement les deux carences nationales : l'autonomie en matière de construction navale et l'absence de gestion rationnelle du contingent maritime.

À compter du XVII<sup>e</sup> siècle, les vaisseaux de ligne viennent suppléer puis remplacer les lentes et lourdes galères mues par les forçats.

Il s'agit pour les différents pays d'Europe de posséder des navires rapides et navigants. Mais dans ce secteur la France est devancée par l'Angleterre et la Hollande dont le savoir-faire en matière de construction navale est supérieur au nôtre. Cette supériorité est telle que les plus grosses unités françaises sont de construction danoise, suédoise ou néerlandaise.

Pour rivaliser avec les autres puissances européennes et notamment l'Angleterre, il tente de lancer en 1637 la construction d'un vaisseau de 74 canons, « La Couronne », à La Roche Bernard. Malheureusement, cette initiative ne fait que confirmer notre faiblesse, car le navire est d'une telle instabilité qu'il ne servira jamais au combat et devra être rayé des listes de la flotte en 1645. Richelieu puis Colbert entreprennent de former des maîtres charpentiers de marine ainsi que des architectes qui vont s'initier à l'art et la technique de la construction navale à travers l'Europe. La problématique maritime française est fort bien perçue par Richelieu. Pour être une grande puissance économique et militaire, la France doit se doter d'une marine solide et organisée. Richelieu, qui, ne l'oublions pas, est également grand maître et surintendant de la Marine, a l'idée d'organiser l'administration des hommes et du matériel en retenant par exemple Brest comme site du plus grand arsenal du royaume. C'est néanmoins dans la mémoire collective maritime, Colbert qui se révèle être l'homme-clé de la marine française moderne, car c'est lui qui concrétise les épures du cardinal. On passe du concept naval à la stratégie navale, au sens guerrier et administratif du terme. En effet Louis XIV règne à partir de 1661 et entre en guerre contre l'Angleterre dès 1666 pour soutenir la Hollande, qui sera notre ennemie de 1672 à 1678. Puis de 1689 à 1697 la France est en guerre contre toute l'Europe dans la guerre de la ligue d'Augsbourg. Louis XIV est donc constamment en guerre contre des nations aux marines puissantes, et doit donc se doter impérativement d'une grande force navale.

### Vers une administration de la mer

Pour autant l'administration de la mer ne s'élabore pas *ex nihilo*. Avant l'ordonnance de la Marine de 1681, plusieurs tentatives d'organisation avaient été tentées pour l'enrôlement des marins, sans grande réussite. En 1662 par exemple, un arrêt du roi ordonne aux paroisses

du littoral de fournir les marins nécessaires au roi au pro-rata de leur importance ou de s'acquitter d'une amende de 12 livres par mois et par homme.

La plupart préfèrent payer que de jouer le rôle de recruteur et l'expérience ne se révèle pas probante.

Le service des classes de Colbert, institué par l'édit de Nancy du 22 septembre 1673, concrétise la première expérience en la matière lancée en 1667 sans grand succès. Le principe des classes est mis en place pour pallier le sinistre système de la « presse » qui n'est d'ailleurs pas propre à la France. Celui-ci consistait à boucler les ports ou les villages littoraux afin d'embarquer de force les jeunes hommes. Cela ne satisfait personne et est générateur de bon nombre de désertions. Il faut souligner que cette méthode est couramment employée dans les grandes nations maritimes et qu'elle persiste en Angleterre jusqu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle.

Désormais dans tous les villages côtiers et bourgs voisins du littoral, les marins dont l'âge oscille entre 18 et 50 ans doivent se faire recensés à l'évêché. En fait sont considérés comme marins tous les hommes dont la résidence est littorale ou rétro-littorale, même s'ils n'exercent pas le métier. En temps de paix, assez rare, l'embarquement est de 6 mois. Cependant le régime des classes est particulièrement impopulaire et il faut souvent avoir recours à l'ancien système de la « presse », voire aux archers de la marine pour faire respecter l'ordre. Compte tenu des nombreuses guerres menées sous Louis XIV, la levée des classes par tranche d'âge est insuffisante et l'amirauté est contrainte de lever plusieurs classes simultanément, ce qui handicape gravement la pêche et le commerce maritime. Il n'est pas rare en effet que des marins restent 3 ou 4 ans sans discontinuer sur les navires du roi.

Des compensations sociales vont donc être offertes aux gens de mer qui se voient contraints au premier service militaire national obligatoire.

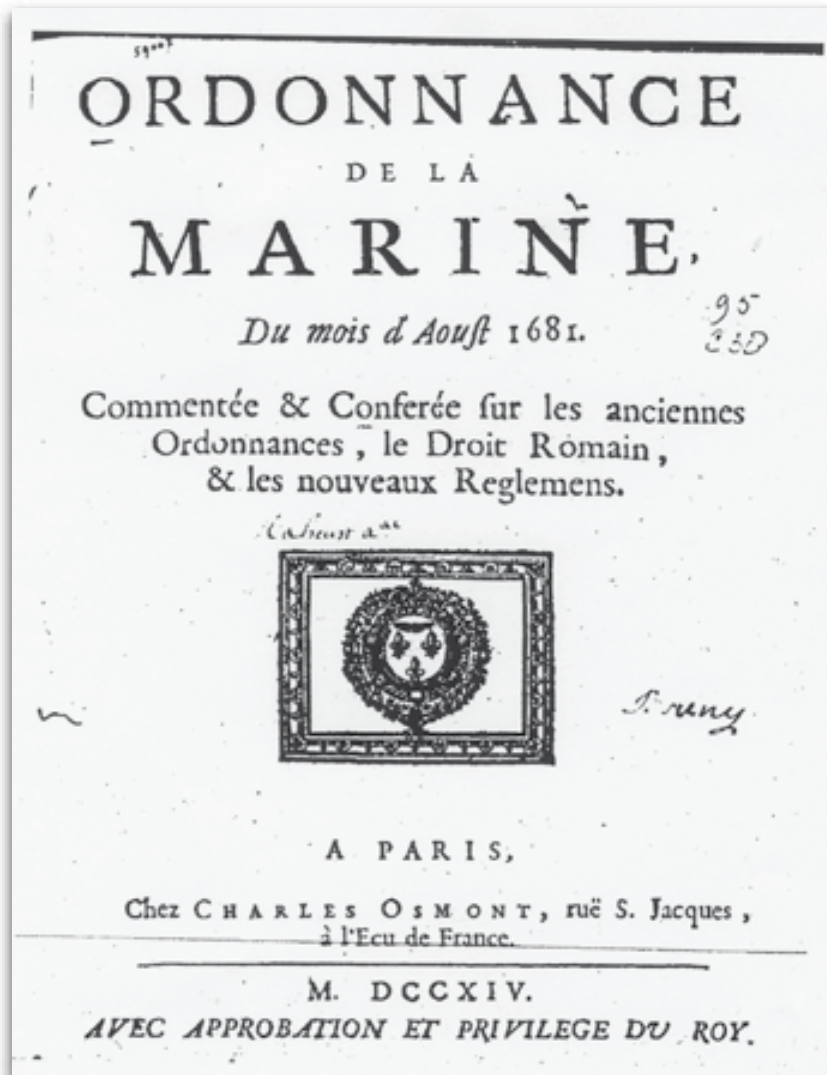


### L'ordonnance d'août 1681

Mais la gestion administrative des gens de mer n'est pas le seul objectif de Colbert. En effet l'ordonnance d'août 1681, constitue un code régissant tout ce qui touche au monde de la mer. Les cinq livres qui la constituent balayent l'intégralité des problèmes inhérents à une gestion pleine et entière de la mer.

### Jean-Baptiste Colbert

ministre de Louis XIV, secrétaire d'État chargé des deux marines du Ponant et du Levant (1661-1683)  
Gravure d'après une toile de Philippe de Champaigne, in *Histoire de la Marine*, op. cit., p. 136 ; MEDAD, fonds anciens du CRADJ, phot. B. Suard



L'ordonnance de la Marine de 1681. Édition de 1714  
Source : MEDAD, Affaires maritimes

L'ordonnance traite des officiers de l'Amirauté et de leur juridiction, des gens et des bâtiments de mer, des contrats maritimes, de la place des ports, côtes, rades et rivages de la mer ainsi que de la pêche en mer.

S'il y a interpénétration du militaire et du civil, tout est regroupé au sein d'une seule autorité : l'Amirauté. L'ordonnance ne laisse rien au hasard.

Il n'y a aucune vacance administrative, c'est à la fois un « code disciplinaire et pénal de la Marine marchande » avant la lettre, et un code du travail basé sur le droit coutumier.

Notons également qu'elle délimite le domaine public maritime suivant une formule longtemps en vigueur « le rivage de la mer est défini comme tout ce qu'elle couvre et découvre pendant la nouvelle et la pleine lune et jusqu'au grand flot de mars se fait étendre sur les grèves ».

L'ordonnance de 1681 obtient un véritable succès. Elle est transposée dans de nombreux pays comme l'Angleterre, l'Espagne, la Russie le Portugal et la Prusse. Josué Valin, avocat et procureur du Roi, a rendu hommage à cette ordonnance un siècle plus tard en ces termes des plus élogieux « Disons tout : elle est telle que les nations les plus jalouses de notre globe, déposant leurs préjugés, leurs haines même, l'ont adaptée à l'envie, comme un monument éternel de sagesse et d'intelligence ».

En fait la gestion de la mer était aux mains d'une seule administration de synthèse. L'ordonnance est véritablement l'acte fondateur de l'administration maritime. Elle est complétée et affinée par celle de 1689 qui porte principalement sur le fonctionnement de la marine de guerre. Cette ordonnance d'avril 1689 est l'œuvre de François d'Usson de Bonrepas dont l'histoire n'a pas retenu le nom comme il le méritait. L'organisation administrative de la mer repose donc sur des bases militaires solides qui s'affirment au fil du temps.

#### Depuis le décret de brumaire an IV

L'autre grand texte fondateur de l'administration maritime est issu de la Révolution. C'est le décret de brumaire an IV (octobre 1795) qui crée l'Inscription maritime. L'administration prend alors la succession du système des classes auquel le révolutionnaire Boulay-Paty rend hommage devant le conseil des Cinq Cents en ces termes : « l'Inscription maritime est la meilleure des institutions établies par les anciennes ordonnances ».

La Révolution, qui a fait proclamer *la patrie en danger*, reprend à son compte le système des classes, mais de plus, organise rationnellement la gestion administrative du littoral pour qu'il soit plus efficient. Ainsi les côtes françaises « sont divisées en arrondissements, eux-mêmes subdivisés en quartiers maritimes, composés de syndicats et ceux-ci de communes »<sup>1</sup>.

Les quartiers sont confiés à des commissaires aux classes qui deviendront en 1836 commissaires de l'Inscription maritime.

En octobre 1902, est créé le corps des administrateurs afin de les différencier des commissaires embarqués, ceux-ci ayant sous leurs ordres des syndicats choisis de préférence parmi les anciens marins »<sup>2</sup>. Si nous prenons un exemple local de l'évolution administrative en 1730, ce qui deviendra le département de la Manche, ne compte pas moins de quatre quartiers.

Leur extension est importante et ne se cantonne pas à la frange littorale.

Nous pouvons constater la présence de syndicats en plein milieu du bocage. Comme d'ailleurs il y avait jusqu'au début du XIX<sup>e</sup> siècle un quartier maritime à Paris, quartier dont les marins furent administrativement transférés au quartier de Rouen. Mais rapidement l'emprise de l'administration va se cantonner aux zones immédiatement littorales.

Le souci d'organisation et de police des marins est manifeste, la délivrance du livret maritime et la tenue de la matricule des gens de mer en sont des exemples parfaits, ainsi d'ailleurs que la professionnalisation de l'encadrement.

En effet, la tutelle doit être assurée localement, de préférence par des anciens du métier. Ce recrutement endogamique s'est inscrit dans la durée et reste, au moins partiellement, toujours en vigueur au XXI<sup>e</sup> siècle. L'administration de la mer ne se borne plus à la seule gestion des classes mais entend embrasser et réglementer l'ensemble de l'économie halieutique et commerciale.

Le décret-loi du 9 janvier 1852 et les décrets d'arrondissement de 1853, fixent dans le détail,

en sus de la réglementation des pêches, le découpage administratif du littoral français. Il ne fait cependant que préciser et actualiser l'organisation précédemment mise en place.

Cette volonté de s'appuyer sur une administration originale répond à une reconnaissance non seulement de la spécificité du métier, mais de la culture inhérente aux gens de mer. N'y a-t-il pas toujours eu une marginalisation, voire une exotisation des marins, fort bien résumée dans la formule attribuée à Platon : « il y a les vivants, les morts et ceux qui vont sur l'eau ».

L'Inscription maritime est à la fois une administration de gestion et de tutelle. L'ordonnance de 1681 a été affinée au fil du temps par les lois notamment celles du 24 décembre 1896 et du 13 décembre 1932 sans pour autant jamais n'être dévoyée ni perdre cette double volonté affirmée.

Fait unique dans l'histoire des métiers, une seule et même administration gère la profession de marin de son entrée dans le métier jusqu'à sa mort. Nous pouvons même considérer que cette emprise tutélaire s'exerce en amont et en aval dans la mesure où les écoles d'apprentissage maritime, issues des écoles du littoral, les lycées maritimes et les écoles de la Marine marchande sont sous l'autorité de l'Inscription maritime, et où cette même administration étend sa gestion aux ayants droit bénéficiant d'une pension de réversion ou d'un capital décès. La « Marine » comme est appelée l'Inscription maritime par les marins, appellation toujours en vigueur du reste, est une administration très présente sur les côtes par un tissage serré, mais c'est également une administration forte et centralisée. Elle évolue bien sûr, mais essentiellement sur le plan des rattachements ministériels.

### Les rattachements ministériels successifs

Suivant l'organisation du travail gouvernemental, la Mer connaît différents rattachements administratifs. Le statut administratif ne varie pratiquement pas et seul l'abandon du recrutement est significatif dans les prérogatives très larges de cette administration.

<sup>1</sup> Section II, art. VIII

<sup>2</sup> *Idem*, art. IX.

La France est un grand pays maritime et si l'administration de la mer a été tour à tour placée au sein d'un sous-secrétariat d'État, d'une direction de la Marine, rattachée au Commerce, ou aux Travaux publics, elle a également été érigée à maintes reprises en ministère de plein exercice, et ce bien avant 1981.

Souvent associée aux Colonies, la Marine a pu avoir son propre ministère, y compris sous l'autorité directe du président du Conseil, Albert Sarraut en 1933. Après les ministères de Louis Le Pensec, la Mer est associée aux Transports en juin 1988, après avoir dépendu directement du Premier ministre, Jacques Chirac en 1986. Rattachée à un ministère à compétences multiples ou bénéficiant d'un ministère de plein exercice, l'administration de la Mer a cependant toujours eu un budget individualisé lui garantissant une certaine autonomie. L'ENIM est aujourd'hui rattaché au ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables tandis que la Pêche et les Cultures marines ont intégré depuis mars 1993, sous le gouvernement Balladur, le ministère de l'Agriculture. Toutefois les agents travaillant pour le compte du secteur pêche sont encore gérés par la direction des Affaires maritimes.

C'est d'ailleurs sous l'influence d'autres pays européens, qui ont depuis longtemps assimilé pêche et agriculture que ce regroupement ministériel a été décidé.

### Une sémantique révélatrice

Sous l'autorité régaliennne de l'Amirauté, le terme générique utilisé est « Marine ». Il englobe toutes les marines, militaire, halieutique et commerciale. Mais dès le milieu du XVIII<sup>e</sup> siècle la royauté distingue la marine de guerre, du ministère de la Marine et des Colonies qui conserve néanmoins ses attributions d'Inscription maritime. Ces deux désignations vont être indifféremment utilisées jusqu'au début du XX<sup>e</sup> siècle. Apparaît alors dans la désignation ministérielle, le terme de Marine marchande. La Marine marchande au sens administratif, voit parfois ses structures éclatées comme en avril 1958 où le ministre des Travaux publics, des

Transports et du Tourisme dont elle dépend, tout comme aujourd'hui, doit céder certaines de ses prérogatives en matière de distribution des produits de la Mer au ministre du Commerce et de l'Industrie. Enfin le vocable Mer qui apparaît sous François Mitterrand, est symptomatique à la fois d'une volonté de rupture et d'innovation, et symbolique de la prise en considération du monde maritime civil dans sa globalité. Alors qu'il n'existe plus depuis lors un ministère plein ou même un secrétariat d'État à la Mer, le mot même de « mer » est toujours associé au titre ministériel auquel ce domaine est rattaché.

### La sécurité sociale des marins

L'administration de la Mer, dès le XVIII<sup>e</sup> siècle, est un modèle d'administration qui fait l'unanimité. Il faut dire, et ce n'est pas là son moindre intérêt, qu'elle jette les bases du premier système de sécurité sociale et de retraite.

En compensation des fortes contraintes qui pèsent sur les marins, des droits et exonérations leur sont accordés. Ils sont entre autres exempts de corvées, de patente, et sont prioritaires ainsi que leur femmes, pour obtenir des concessions de pêcheries sans d'ailleurs avoir à acquitter les droits inhérents à ces concessions.

Mais le plus grand avantage qui leur est accordé c'est le versement d'indemnités et de pensions. Une pension appelée « demi-solde » est accordée aux marins blessés ou estropiés suivant un barème unique à compter de 1673.

Réservée initialement aux seuls membres de l'état-major, la demi-solde est étendue aux autres marins blessés en 1703.

Pour administrer ce système, est créée la Caisse de la Marine puis, en 1709, l'Établissement des Invalides de la Marine. Cet édit de mai 1709 élargit aux marins du commerce et de la pêche assujettis aux classes le bénéfice de cette pension. Il assimile également les infirmités dues à l'âge à celles contractées à bord. Une véritable pension de retraite est instituée par ordonnance royale du 31 octobre 1784 pour les marins âgés de 60 ans et ayant effectué un temps minimum de service.

L'invalidité n'est plus une condition *sine qua non*.

Il s'agit alors du premier régime de retraite français !

Sans refaire l'histoire parfois mouvementée du régime social des marins, il faut néanmoins apporter quelques précisions quant à son évolution à partir de quelques dates fondamentales : basées initialement sur les contingences militaires, les pensions accordées à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle ne s'y réfèrent plus. En effet, la loi du 21 avril 1898, crée la caisse de prévoyance des marins français qui est annexée à l'Établissement des Invalides.

C'est un régime de protection sociale qui ne prend plus uniquement en compte les obligations militaires. Cette loi est une adaptation de celle du 9 avril de la même année qui assure les travailleurs à terre.

La différence réside dans le fait que le patronat doit s'assurer auprès de sociétés privées, alors que l'armateur est contraint de cotiser à une caisse publique unique, ce qui préfigure le régime de sécurité sociale mis en place en 1945. Le marin est lui aussi tenu de cotiser à cette caisse.

Les deux autres grandes dates à retenir sont celles du 1<sup>er</sup> janvier 1930 et du 12 avril 1941. La première correspond à la promulgation de la loi instituant l'Établissement national des invalides de la marine, l'ENIM, qui se substitue à l'Établissement des invalides de la marine, et la seconde marque la création de la caisse générale de prévoyance, véritable caisse d'assurance maladie. Elle prend désormais en charge également les AD SG, c'est-à-dire les agents du service général, à savoir les cuisiniers, stewards etc. qui travaillent à bord des navires sans effectuer de tâches purement maritimes. La gestion sociale des marins et de leurs ayants droit, tant du point de vue de la maladie que de la retraite est globalisée au sein d'un même organisme.

L'ENIM, acronyme de l'Établissement national des Invalides de la marine, précurseur de la sécurité sociale fait désormais parti des régimes spéciaux.

Il était déjà perçu comme tel à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et un fervent partisan de l'égalité de traitement, le commandant Gougéard, ministre de la Marine de novembre 1881 à janvier 1882, élabore un projet de loi intitulé « La caisse des Invalides de la marine, sa suppression », ce qui tend à prouver que si l'Histoire ne se répète pas, elle peut parfois bégayer.

### Organisation, administration en évolution, l'exemple de la Manche

Mais ce qui importe pour le marin ce sont les services de proximité et les compétences qui leur sont dévolues. En prenant l'exemple de l'évolution de l'organisation administrative, en 1730, ce qui deviendra le département de la Manche compte quatre quartiers maritimes (Cherbourg, Isigny, St-Vaast-la-Houge et Granville). Leur territorialité est étendue et ne se cantonne pas au simple littoral.

Chaque quartier est divisé en syndicats qui permettront un tissage administratif serré. Nous constatons qu'il y a des syndicats en plein milieu du bocage. L'influence que les autorités entendent donner à la mer est donc particulièrement importante et entend pénétrer l'hinterland.

L'architecture administrative varie selon les époques en fonction des politiques développées et de l'importance fluctuante des ports de pêche et de commerce. Ainsi le département de la Manche subit de très nombreux changements, mais uniquement dans la hiérarchisation de son administration de la Mer.

La liste successive d'appellation qui s'échelonne de garderies en syndicats, de quartiers en préposats, de préposats en sous-quartiers puis de sous-quartiers en stations maritimes serait longue et fastidieuse. On doit juste préciser que Granville, quartier maritime depuis la création de ceux-ci, perd son statut administratif en août 1929. Cela correspond à la fois à une nouvelle organisation générale mais également au fait que la pêche des huitres pieds-de-cheval a cessé depuis 4 ans de façon rédhitoire et que la pêche morutière est en inquiétant déclin.

Granville devient alors un préposat dont les limites géographiques ne varient pas.

Cela se traduit sur ses navires par l'adjonction des initiales du quartier CH, devant le G granvillais jusqu'alors seul identifiant du contingent ressortissant de la ville.

À compter de juillet 1946, les préposats changent de nom et deviennent des sous-quartiers. En mai 1959, une nouvelle division territoriale supprime les sous-quartiers. Le département de la Manche compte donc :

- ★ 1 chef-lieu de quartier Cherbourg ;
- ★ 2 stations maritimes principales qui sont Granville et St-Vaast-la-Hougue ;
- ★ de simples stations comme Blainville et Avranches.

Aujourd'hui, il ne subsiste administrativement que Cherbourg, Saint-Vaast-La-Hougue et Granville, service auquel est attaché Blainville.

Les chefs-lieux de quartier, d'une manière générale, restaient efficaces de fait, mais obsolètes dans l'organigramme national de l'organisation administrative.

Afin d'uniformiser les services mis à disposition du préfet départemental, il est créé dans chaque département côtier, une direction des Affaires maritimes (DDAM), à l'instar d'autres administrations comme la DDE, la DDAF ou DDASS, en 1982 et 1984.

Cette modification des circonscriptions maritimes vieilles de plusieurs siècles, est la concrétisation de l'harmonisation des différentes administrations françaises pour une meilleure unité d'action.

De ce fait elle banalise un des éléments de l'originalité maritime française. Toutefois les quartiers subsistent et peuvent cohabiter avec la DDAM dans le même département, voire conserver des compétences qui se chevauchent, incompatibles avec la nouvelle structure maritime. Il s'ensuit une certaine confusion et un manque de lisibilité pour les administrés.

Pour pallier cet imbroglio structurel, les quartiers maritimes sont supprimés et portent depuis février 1997 le nom de service des Affaires maritimes.

Les services déconcentrés des Affaires maritimes sont donc depuis répartis au sein de 6 directions régionales (ou inter-régionales) et de 20 directions départementales. Ils sont, comme dans le reste de la France, calqués sur le découpage administratif régional et départemental.

C'est dans cet esprit de cohésion que l'on a créé une direction régionale en Basse-Normandie, hiérarchiquement placée sous celle du Havre. Ces différents découpages territoriaux n'altèrent pas les compétences qui restent stables : gestion des marins, des navires, de la navigation, du transport maritime, de la pêche, des cultures marines, des ports et du littoral. Par contre la construction navale n'est plus de la compétence du ministère ayant en charge la Mer, mais de celle du ministère de l'Industrie.

## Rupture et persistance

Le fait marquant de l'histoire de l'Inscription maritime est, avec la généralisation du service militaire, la fin de la spécificité du recrutement pour la Marine nationale.

Elle se produit le 26 mai 1967. C'est la fin des classes colbertiennes, qui ont vécu près de 300 ans, et ce, de façon satisfaisante quant à leur efficacité.

Dès lors, l'administration de la Mer perd une partie de ses compétences militaires mais ne se civilise pas pour autant. L'Inscription maritime prend officiellement le nom d'Affaires maritimes. Elle n'a plus d'action d'enrôlement militaire, mais cela n'altère en rien ses autres domaines d'autorité, ni la persistance d'une très forte prégnance militaire, tant du point de vue de l'organisation hiérarchique du personnel, que de certaines de ses compétences sur lesquelles on reviendra plus précisément. L'organisation du corps chargé de l'administration des gens de mer suit les évolutions historiques sans toutefois qu'en soient altérés les principes de base. Les administrateurs des Affaires maritimes et les syndicats des gens de mer restent l'épine dorsale de l'administration maritime.



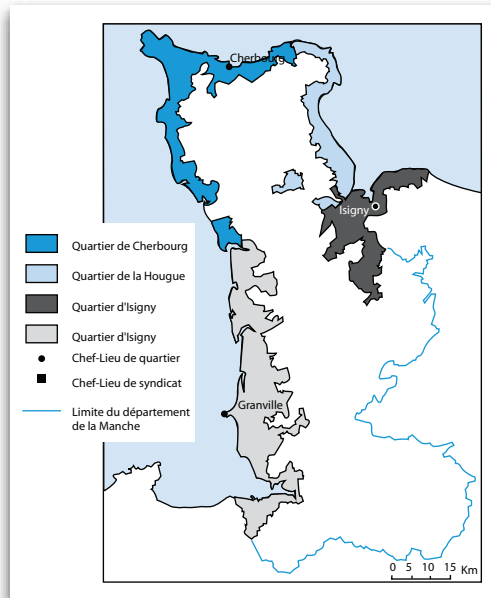
Les administrateurs relèvent toujours en tant que corps militaire, de la Marine nationale.

Ce corps est constitué d'officiers de Marine et ce, sans discontinuer jusqu'à nos jours, exception faite de la période de la Seconde Guerre mondiale durant laquelle ils perdront leur statut militaire. Les administrateurs de l'Inscription maritime ne sont pas les seuls à bénéficier d'un statut de fonctionnaire militaire. Les professeurs des écoles de la Marine marchande, les médecins de l'administration de tutelle, seuls habilités à déterminer l'aptitude physique à la navigation, leurs collaborateurs infirmiers, tous sont militaires, comme le sont également les officiers subalternes du corps technique et administratif.

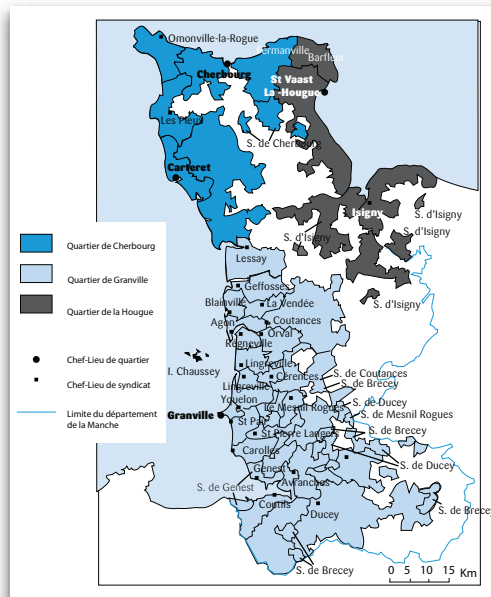
Quant au personnel civil, comme les syndicats des gens de mer, il est toujours partiellement constitué d'anciens de la Royale ou de la Gendarmerie. Lorsqu'on sait que le directeur de l'ENIM est lui-même administrateur des Affaires maritimes, on ne peut que reconnaître la continuité d'un esprit qui a donné une certaine culture d'entreprise à cette petite administration dont le nombre d'agents est inférieur à 3000, métropole et outre-mer compris.

L'administrateur, qu'il soit de l'Inscription maritime ou des Affaires maritimes a très longtemps été considéré comme « le père du marin » par les gens de mer eux-mêmes et appelé ainsi. Appellation dont d'ailleurs ils s'enorgueillissent même si elle devient quelque peu désuète. Cette paternité tutélaire est issue de l'omniprésence de l'administrateur dans la vie du marin. Que ce soit d'un point de vue éducatif, professionnel, personnel, disciplinaire, pénal, économique, honorifique ou médical, l'inscrit maritime, (on dit désormais le marin de la marine marchande), est soumis, aujourd'hui comme au XVII<sup>e</sup> siècle, à une seule administration dite de synthèse.

À aucun moment le marin n'échappe à cette tutelle transversale et totale. Ce qui peut apparaître comme passéiste est lié au fait que l'administrateur des Affaires maritimes est le représentant à terre du préfet maritime,



L'Inscription maritime dans le département maritime de Cherbourg vers 1730



L'Inscription maritime dans le département maritime de Cherbourg vers 1799

Source : Le Mesle, Zysberg, CRHQ, Université de Caen

lui-même ayant la responsabilité de la coordination de l'ensemble des moyens nautiques mis à sa disposition en cas de naufrages, d'évènements de mer (échouages de cétacés) ou de pollutions maritimes, de manifestations nautiques, pour ne citer que quelques unes de ses prérogatives. Quelques exemples peuvent illustrer l'encadrement du marin :

Le patron pêcheur est toujours tenu de déclarer ses divers embarquements et débarquements ainsi que ceux de ses matelots afin que ceux-ci soient consignés sur un rôle d'équipage. Il est certes désormais électronique et diffère quelque peu de la forme de celui du XVII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles mais perdure en qualité de papiers de bord indispensables avant l'appareillage.

Il en est de même pour l'acte de francisation, document commun à l'administration des Douanes et des Affaires maritimes qui évolue dans sa présentation mais non sur le fond. Il atteste à la fois de la propriété et de la nature professionnelle ou plaisancière de la navigation attribuée au navire.

Le bateau, dès lors que sa destination n'est pas uniquement ludique, est contraint, depuis 1907, à subir des visites périodiques de sécurité. Ce sont des garanties visant à protéger les pêcheurs, les marins de commerce et de la plaisance professionnelle, tous affiliés à la sécurité sociale des marins qu'est toujours, peut-être faudrait-il dire encore, l'ENIM malgré les turbulences qu'il subit.

Des centres de traitement se créent à Paris et à Saint-Malo au milieu des années 70, puis à Bordeaux et enfin à Paimpol pour la seule gestion des retraites des marins. Chaque centre, hormis Paimpol qui a une vocation nationale, gère une façade maritime. Les marins peuvent bénéficier d'une retraite d'ancienneté à 50 ans, celle-ci étant limitée à 25 annuités. Ils peuvent cumuler retraite et activité à partir de 55 ans ce qui constitue actuellement une disposition unique.

Autre pérennité institutionnelle, le code disciplinaire et pénal de la Marine marchande. Comme on l'a indiqué, ses bases étaient incluses dans l'ordonnance de 1681 et, après des remaniements dont le principal est celui du 17 décembre 1926

modifié par le décret du 7 novembre 1960, il fait toujours partie de l'arsenal juridique français. Les textes définissent les infractions commises en matière de police du marin, de police de la navigation ou à l'occasion d'évènements de mer.

Le maintien du code disciplinaire et pénal de la Marine marchande rejoint dans les particularismes nationaux, celui du tribunal maritime et commercial, dit TMC.

C'est un tribunal d'exception qui n'a pas été supprimé dans les années 80 et qui a à juger essentiellement des infractions nautiques.

Il est constitué de navigants, d'agents des Affaires maritimes et est présidé par un administrateur de cette administration.

Enfin dernier exemple concret de la continuité du système administratif, le livret professionnel maritime.

Ce carnet de travail est délivré au marin, qui de ce fait, peut justifier de sa finalité professionnelle.

Dans ce livret professionnel sont mentionnés son état civil, ses états de service et militaire, sa description physique, ses arrêts pour maladie ou accidents, ses décorations éventuelles, ses diplômes et brevets ainsi que sont aptitude physique. Y sont également apostillés tous les mouvements d'embarquement et de débarquement agréments du motif de ceux-ci.

Le livret professionnel maritime est une pièce d'identité qui a valeur de passeport lorsque son détenteur se trouve à l'étranger dans le cadre de son activité professionnelle.

Ce document officiel peut sembler, à juste titre, archaïque au sein d'une société de plus en plus informatisée, mais est légalement authentifié, ce qui lui confère sa valeur identitaire. Il n'a pas évolué sur le fond depuis plusieurs siècles. Il est révélateur de l'esprit qui préside quant à la gestion des gens de mer.

Nous sommes donc administrativement au milieu du gué entre le stylo et la gestion virtuelle.

Ces exemples pourraient s'enrichir de la continuité des attestations de visites de sécurité des navires, des autorisations de transporter des passagers et du permis de navigation.



Livret professionnel maritime (années 50)

source : MEDAD, Affaires maritimes - Granville (50)

Tous témoignent de la persistance des institutions civiles maritimes qui encadrent au plus près une profession dont l'originalité est pérenne et incontestable.

## Nouveaux enjeux nouveaux métiers : quelle administration pour quelle(s) mer(s) ?

Depuis le Second empire la mer n'est plus uniquement ce territoire du vide comme le définit Alain Corbin. Le littoral, fait rêver mais

n'intéresse vraiment que ceux qui en vivent au quotidien. L'appréhension de la mer devient médicale, à partir du Second empire, puis ludique avec la promulgation des congés payés du Front populaire. La découverte du rivage va donner une orientation nouvelle au monde maritime cantonné jusqu'alors aux fonctions essentielles : production, commerce, stratégie. La « maritimité » va progressivement ne plus être l'apanage des gens de mer *stricto sensu* pour devenir un bien commun et diversifié. La civilisation des loisirs caractérisée par un développement du tourisme balnéaire et des pratiques nautiques sportives génèrent une mutation profonde dans l'appréhension du domaine maritime.

Les gens de mer, le peuple de la mer pour reprendre l'expression de Françoise Perron<sup>3</sup>, n'a plus le monopole de l'usufruit maritime.

Pire peut-être, il perd au profit des régatiers et des plaisanciers le savoir-faire et la connaissance de la mer qui lui étaient incontestés. *L'homo littoralis*<sup>4</sup> est né et a fait sien culturellement et physiquement le rivage. Même si l'attrait de la mer se limite pour lui à une bande côtière. La mer, disait Éric Tabarly, c'est ce que les Français ont dans le dos quand ils sont à la plage...

Néanmoins, cette nouvelle composante socio-culturelle du monde maritime doit être intégrée par l'administration de tutelle car elle génère une autre configuration de la côte et initie de nouvelles utilisations de la mer. Il y a parfois des oppositions, voire des conflits entre marins et plaisanciers, mais ceux-ci sont sans gravité, le pêcheur restant la référence en matière de connaissances maritimes. Seulement il n'en est plus le seul détenteur. Les exploits maritimes des Tabarly, Perron ou Arthaud pour ne citer qu'eux, confèrent aux navigateurs de compétition et par ricochet aux plaisanciers, un statut de marin dûment reconnu.

Elle engendre également de nouveaux métiers, liés aux contraintes environnementales et sécuritaires que ces nouvelles activités maritimes apportent. C'est en France la création du Conservatoire du littoral en 1975, et par recommandation européenne, Natura 2000.

<sup>3</sup> Françoise Perron et Jean Rieucou, *La maritimité aujourd'hui, L'Harmattan*, 1996

<sup>4</sup> Jean-Didier Urbain,

L'expansion de la plaisance au sens large du terme, est sensible à partir des années 1980. Elle ne se dément pas quantitativement, même si le bateau à moteur a largement pris le pas sur le voilier. À la fin de l'été 2006, on ne comptait pas moins de 860000 navires de plaisance immatriculés en France métropolitaine, dont deux tiers de bateaux à moteur. C'est évidemment la région PACA qui domine quant à la répartition géographique de la flotte de plaisance, devant la région Bretagne.

Les autres régions côtières se situent loin derrière ces deux grands pôles de l'activité nautique. En un an, entre septembre 2005 et août 2006, c'est près de 8000 bateaux construits par les chantiers français qui ont été immatriculés. Cela signifie que l'industrie nautique nationale est florissante et génératrice d'emplois. En effet, la plaisance c'est aussi 3000 entreprises qui offrent 40000 emplois.<sup>5</sup> *A contrario* la flotte de plaisance est consommatrice d'espace et génératrice de pollution pour une utilisation plus que restreinte dans le temps. Il y a manifestement un conflit d'intérêt entre une forte demande non satisfaite d'équipements portuaires et la protection du littoral.

Parallèlement se développent les activités induites et notamment celle des bateaux-écoles. En une génération, des années 60 aux années 90, il a été délivré plus d'un million de titres de conduite des navires de plaisance à moteur, les propriétaires de voiliers n'étant toujours pas astreints à cette formalité de contrôle des connaissances nautiques.

Parmi les autres paramètres des activités maritimes ludiques qui se développent, il faut citer les croisières de proximité avec les NUC (navires à utilisation collective), la location de bateaux, et bientôt la possibilité pour les professionnels de la pêche de pouvoir, à l'instar de différents pays européens, embarquer à but lucratif quelques passagers pour la découverte du métier ou l'exercice de la pêche en mer. Cette ouverture dans la réglementation assez stricte de la navigation professionnelle, doit être en mesure d'apporter des revenus annexes aux pêcheurs. En effet, face à l'émergence d'une mer ludique, les deux grandes activités maritimes traditionnelles que sont la pêche et la navigation au commerce, si elles sont toujours présentes, régressent au profit des secteurs innovants dont on vient de parler.



Sur la plage, Payot.  
<sup>5</sup> D. Perben, Clôture des XXIII<sup>e</sup> journées nationales de la Mer,

Navires de plaisance dans le port de Granville. Conseil général de la Manche, Comité départemental du tourisme, phot. A. Kubasci

Quantitativement, la flotte de pêche est en récession constante depuis une quinzaine d'années. Le nombre de navires est passé d'un peu plus de 10 000 unités à moins de 5500 entre 1989 et 2004, c'est-à-dire que la puissance de capture a été divisée par 2 durant cette période. Il est fortement à craindre qu'une saine gestion économique et écologique de la ressource halieutique ne conduise à de nouvelles restrictions quantitatives, et qualitatives, des captures, et, partant, à une diminution numérique de la flotte. Signe des temps, la pêche fraîche traditionnelle, si elle reste majoritaire en volume et en valeur, décline au profit de la pêche congelée, tandis que la pisciculture, peu développée, est stable et que la conchyliculture progresse légèrement. On considère d'un point de vue économique, qu'un emploi de marin-pêcheur génère trois emplois à terre. Or le contingent de pêcheurs en mer ne cesse de décroître<sup>6</sup> :

Vers 1670 : 80000 marins  
 1900 : 95000 marins  
 1938 : 71000 marins  
 2002 : 26000 marins  
 2005 : 24000 marins

Comme dans le monde agricole, la récession est particulièrement sensible et la question cruciale se pose de connaître le seuil numériquement incompressible.

Sur le plan des habitudes alimentaires, il faut souligner que, parmi les produits de la mer, toutes espèces confondues, ce sont les huîtres et les moules, du point de vue volumétrique, qui sont le plus consommées en France, juste derrière le thon.

La conchyliculture constitue donc un atout majeur de l'économie halieutique, la France étant le premier pays conchylicole en Europe avec plus de 33000 concessions qui occupent près de 1000 km de bouchots pour ce qui est des moules. D'un point de vue qualitatif il faut souligner la présence croissante des femmes dans le contingent des marins.

Si elles ne pénètrent que très peu le milieu fermé de la pêche, elles sont en revanche de plus en plus présentes au sein de la conchyliculture.

Du statut de conjointes, elles sont passées à celui de co-détentrices, voire de détentrices uniques de concessions. Après une formation *ad hoc*, elles optent le plus souvent pour le statut de marin, socialement plus avantageux que celui offert par la MSA (Mutualité sociale agricole).



Un chalutier moderne. MEDAD phot. L. Mignaux

<sup>6</sup> Sources : M. Accéra, *statistiques des pêches maritimes* et ENIM.

Pour autant la profession ne se féminise pas, mais il est intéressant de souligner que ces nouveaux métiers liés au maritime ne sont plus exclusivement l'apanage de la gent masculine. (À titre d'information, la Manche compte 490 détenteurs de concession (2441) qui se répartissent sur 1000 ha et un peu moins de 300 km de bouchots.)

Ce volet important de l'économie maritime n'est pourtant pas en plein essor pour des raisons biologiques d'une part, et pour des raisons de conflit d'intérêt d'autre part.

L'occupation du littoral n'est en effet pas, ou peu compatible, avec la balnéarité et avec l'appropriation du rivage que se font les résidents, permanents ou occasionnels, qui sont de plus en plus nombreux à choisir de vivre au bord de la mer.

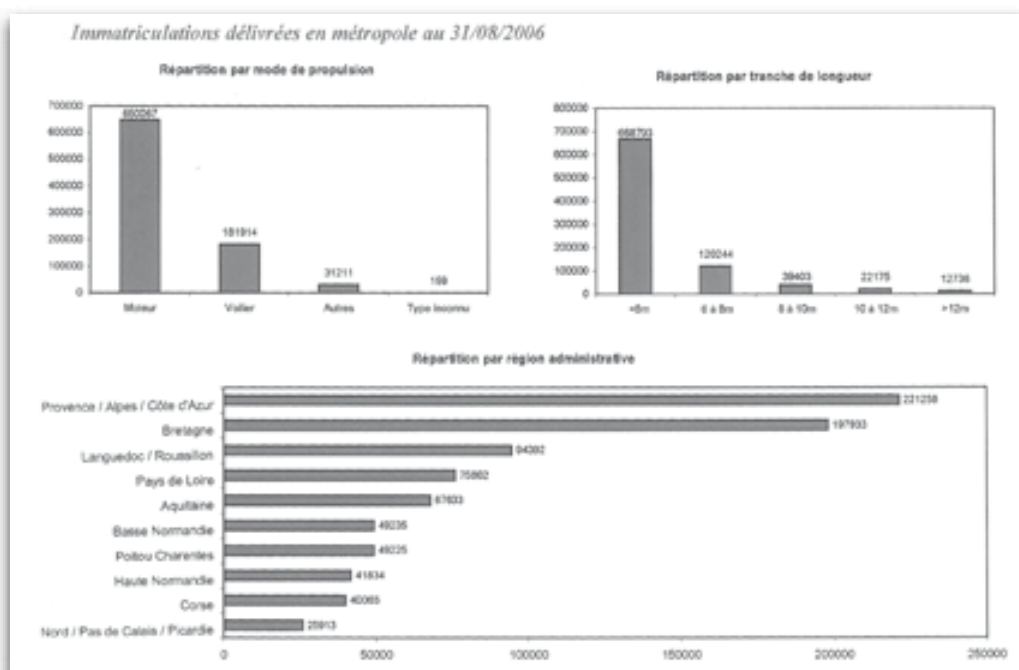
Revenons quelques instants sur l'aquaculture. Votre attention a été attirée sur le peu d'importance qu'elle avait au sein de la production nationale des produits de la mer.

Précisons qu'elle ne représente que 6 % de celle-ci. Or le paradoxe réside dans le fait que, pour satisfaire le marché intérieur, la France importe plus d'un million de tonnes de produits aquatiques par an<sup>7</sup>. La pisciculture est, à l'évidence, un secteur d'activité qui devrait se développer d'autant que les quotas sur la pêche fraîche seront de plus en plus draconiens. Une autre activité prend de plus en plus d'ampleur, celle de la pêche à pied professionnelle. Elle ne nécessite en effet pas d'investissement et se pratique sans trop de contraintes.

C'est une profession qui mériterait peut-être un encadrement administratif plus serré.

Le second grand secteur de l'industrie maritime, c'est la navigation au commerce. La flotte de commerce française, tous navires confondus, compte 212 navires.

Le domaine est en effet fortement concurrentiel sur le plan mondial, notamment par les armements du Sud-Est asiatique.



La flotte de plaisance en France au 31/08/2006 Source : MEDAD/Affaires maritimes

Pourtant le transport maritime, peu polluant, est dynamique et la France bénéficie, outre son kilométrage important de côtes, de trois façades maritimes ce qui la privilégie au niveau européen. Ces atouts naturels auxquels viennent s'ajouter des infrastructures de qualité et la création du RIF (registre international français), devraient maintenir notre flotte de commerce à flots.

Le RIF est un guichet unique d'immatriculation ouvert aux seuls navires de commerce chargé de gérer l'ensemble des procédures administratives. Il permet notamment par un allègement des charges et un aménagement de la composition des équipages quant à leur nationalité, de conserver le pavillon français et de concurrencer celui des Bahamas, souvent utilisé comme pavillon de complaisance.

C'est une solution de sauvetage qui a été instaurée par la loi de mai 2005 et le décret de février 2006.

Pour autant, si la flotte de commerce conserve un état major français, elle ne pourvoit pas massivement d'emplois directs. Ils ne sont que 15000 (15297) marins à embarquer au commerce ou à la plaisance professionnelle.<sup>8</sup>

Le total des marins actifs français, travaillant à la pêche, à la conchyliculture, au commerce ou à la plaisance, est inférieur à 40000 (39051)<sup>9</sup>. Or le nombre de marins pensionnés s'élève lui à quelque 123000 personnes (122968). Soit un rapport d'un actif pour 3 pensionnés ! Face à cette carence de cotisants se pose le problème très actuel du maintien du régime social spécifique qu'est l'ENIM.

Il faut toutefois intégrer à cette arithmétique une donnée humaine fondamentale : selon une étude anglaise, un marin a 25 fois plus de « chance » qu'un autre travailleur de décéder à/ou de son travail. Le métier de marin et plus particulièrement celui de marin-pêcheur, reste le plus mortifère.



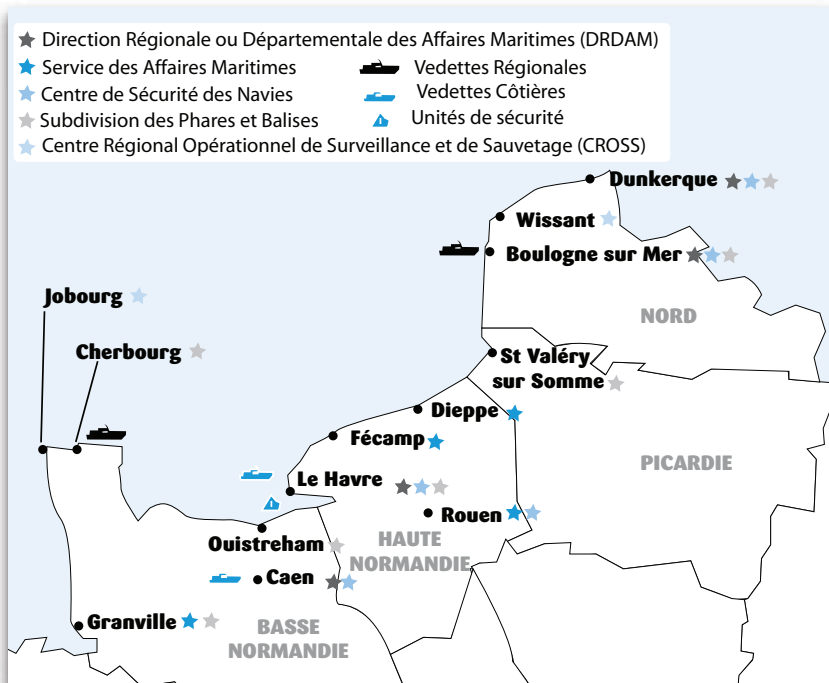
Transport maritime moderne en porte-conteneurs : navires et infrastructures portuaires

MEDAD phot. L. Mignaux

<sup>7</sup> Source Ofimer, 2004.

<sup>8</sup> Source : ENIM, chiffres année 2005.

<sup>9</sup> Idem



L'organisation régionale de l'administration maritime en France : l'exemple des côtes de la Manche

source : MEDAD, Affaires maritimes

Les deux grandes activités maritimes traditionnelles que sont la pêche et la navigation de commerce sont toujours présentes mais elles régressent au profit de secteurs innovants qui répondent à une approche différente par les Français du monde maritime. La mer offre désormais plusieurs options professionnelles. L'océan n'est pas le même pour tous.

## CONCLUSION

L'administration de la Mer s'est effectuée durant des siècles de façon globale. Le souci de souveraineté nationale a conduit les dirigeants à gérer de manière transversale tout ce qui touche au monde maritime.

La récession des flottes de pêche et de commerce, liées à la protection de la ressource et à une très forte concurrence, une véritable banalisation de

la mer et une nouvelle donne démographique, conduisent à cette problématique :

reste-t-il encore une originalité maritime qui justifie la présence d'une administration de synthèse qui soit propre au monde de la mer ? Faut-il le banaliser et le gérer comme un autre secteur socio-économique ? Ou bien à l'inverse ne conviendrait-il pas de moderniser cette administration par une gestion intégrée de ses différentes composantes et de dépasser la seule frange littorale ?

Ce qui est sûr, c'est que la France a besoin d'une administration de qualité pour réussir le développement de ses activités maritimes. ★



## À la bibliothèque

du secrétariat du comité d'histoire, sur le thème de :  
**l'administration maritime***Bibliographie établie par Françoise Porchet, CED, secrétariat du comité d'histoire*

- ★ BERSANI Catherine  
**Rapport relatif au schéma d'organisation des dispositifs de recueil de données et d'observation sur le littoral**  
La Défense : MIAT - MTETM - MEDD, 2006.- 120 p. + ann. CH 256
- ★ ROUSSOU Jean-Pierre ;  
VERGE-FRANCESCHI Michel  
**La marine marchande de 1850 à 2000**  
Paris : Presses universitaires Paris-Sorbonne, 2006.- 272 p. ; in Revue d'histoire maritime n°5 CH 352
- ★ **Service maritime et de navigation du Languedoc-Roussillon (1966-2006)**  
Montpellier : SMNLR, 2006.- 88 p. CH 255
- ★ CABANTOUS Alain ;  
LESPAGNOL André ; PERON Françoise  
**Les Français, la terre et la mer (XIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle)**  
Paris : Ed. Fayard, 2005.- 902 p. ; ISBN 2-213-62414-3 TTP/A235
- ★ LE FEVRE Soazig ;  
JUNGES Catherine  
**Guide des sources d'histoire maritime de Bretagne. Gens de mer.**  
Paris : Association des archivistes français, 2005.- 112 p. CH 270
- ★ COULIOU Jean-René ;  
LE BOUEDEC Gérard  
**Les ports du Ponant : l'Atlantique de Brest à Bayonne**  
Brest : Ed. Palentines - Université de Bretagne occidentale, 2004.- 479 p. ; ISBN 2-911434-39-0 TTP/A072
- ★ Conseil général des Ponts et Chaussées.  
**Multiplés défis des ports maritimes.**  
Actes du colloque, Le Havre, 28 et 29 octobre 2004  
La Défense : MTETM / CGPC, 2004.- 55 p. ADM/M171
- ★ HICHOU Jean-Christophe ;  
LE HENAFF Noël ; MEVEL Xavier  
**Phares : histoire du balisage et de l'éclairage des côtes de France**  
Douarnenez : Chasse-marée, 2003.- 451 p. ; ISBN 2-903708-92-4 ADM/M145
- ★ CASSAGNOU Bernard  
**Les grandes mutations de la marine marchande française (1945-1995)**  
Paris : CHEFF, 2002.- 2 vol., 1252 p. ; ISBN 2-11-093298-8 TTP/A195
- ★ GUIGUENO Vincent  
**Au service des phares. La signalisation maritime en France, XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècle**  
Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2001.- 255 p. ; ISBN 2-86847-523-X ADM/M064
- ★ REY COURTEL Anne-Lise ;  
HOURIEZ Elisabeth  
**Les archives nationales : état des inventaires - vol.3 : Marine et outre-mer**  
Archives nationales, 2000.- 132 p. ; ISBN 2-86000-279-1 CH 355
- ★ MARINI Philippe  
**La politique maritime et littorale de la France : enjeux et perspectives ; la construction navale ; la marine marchande ; les ports ; l'Outre-mer ; la pêche ; le littoral**  
Paris : Assemblée nationale - Sénat, 1998.- 7 vol. : 61+156+174+232+178+164+134 p. TTP/A044
- ★ LE PENSEC Louis  
**Ministre à bâbord**  
Rennes : Ed. Ouest France, 1997.- 203 p. ; ISBN 2-7373-2208-1 ADM/E003
- ★ CHABROL Alain  
**L'administration de la Mer.**  
Mission d'étude, de réflexions et de propositions sur l'organisation et les missions de l'administration centrale de la Mer et de ses services déconcentrés  
La Défense : MELTT, 1996.- 43 p. ADM/M007