

PROJET DE REORGANISATION DES SERVICES EN CHARGE DES MISSIONS MARTIMES

Une nouvelle organisation des services pour une politique renouvelée de la mer

Le Grenelle Environnement et le Grenelle Mer sont la traduction de l'attention particulière accordée par le gouvernement à la politique de la mer. Le premier a en particulier fait émerger la nécessité d'une politique plus intégrée «Mer-Terre» et du renforcement d'une vision stratégique à l'échelle des façades maritimes conformément à la directive européenne du 17 juin 2008. L'Etat aura donc la charge de mettre en oeuvre une vision stratégique sur la base de schémas de façade : pour chacune des activités (pêche, aquaculture, navigation, extraction des granulats, gestion des boues, ports de plaisance, de pêche ou de commerce, énergies marines...), il faudra fixer des objectifs, déterminer des principes de gestion, mettre en place des indicateurs de suivi, orienter les politiques d'incitation, de contrôle ou de sanction.

Par ailleurs, la France qui est la deuxième puissance mondiale en terme de zone économique exclusive se doit de réaffirmer sa vocation maritime. Pour cela, elle doit disposer d'outils de pilotage cohérents, visibles et renforcés. Cette problématique rejoint celle de la sécurité qui est une préoccupation majeure tant en terme de sécurité des navires que de lutte contre les pollutions.

L'objectif de cette réorganisation est donc de rendre plus lisibles l'organisation de l'administration de la mer et les enjeux de la politique maritime avec des services de l'Etat dans les départements et les régions littorales qui intègrent les compétences du MEEDDAT dans le secteur des activités du maritime, de l'environnement et de l'aménagement du littoral.

Il s'agit pour autant de maintenir le caractère interministériel de l'administration de la mer, l'économie des pêches devant en particulier rester un axe fort de la politique maritime. Les services doivent en conséquence rester à disposition et sous l'autorité du ministère de l'Agriculture et de la pêche pour cette activité. Ils assurent également des attributions pour le compte du ministère de la Défense.

La nouvelle organisation doit permettre de faire face avec une plus grande efficacité aux besoins des politiques maritimes. Elle doit aussi permettre une concentration des moyens et la valorisation des pôles d'excellence en regroupant des compétences rares.

L'organisation actuelle

Les services des affaires maritimes

Les services des affaires maritimes sont en charge de la gestion des marins et des navires professionnels, des activités nautiques de loisir et des secteurs professionnels de la pêche et des cultures marines. Ces services sont à l'origine et appliquent des réglementations spécifiques dans les domaines du droit du travail, de la formation, de la sécurité, de la santé et de la protection sociale.

Les politiques concernées sont mises en oeuvre par les services déconcentrés des affaires maritimes qui exercent sur le littoral selon une organisation territoriale à trois niveaux définie, pour la métropole, par le décret n° 97-156 du 19 février 1997.

Un niveau régional

Il comprend 5 Directions Régionales des Affaires Maritimes (DRAM) dites de « l'article 3 » dont les sièges se situent à Boulogne-sur-Mer (Nord Pas de Calais, Picardie), Caen, La Rochelle, Sète et Ajaccio.

Les compétences des DRAM de l'article 3 sont en particulier :

- des pouvoirs propres conférés par le code du travail maritime et le code disciplinaire et pénal de la marine marchande ;
- des attributions relatives au pilotage et au contrôle de l'activité et de la gestion des comités régionaux des pêches maritimes et des sections régionales de la conchyliculture

- une mission de promotion du développement économique des activités liées au transport maritime, à la pêche, aux cultures marines et à la navigation de plaisance.

Un niveau interrégional

Il comprend 5 DRAM dites de « l'article 4 » au Havre, à Rennes, Nantes, Bordeaux et Marseille, ayant des compétences élargies définies par le décret n°90-94 du 25 janvier 1990 :

- organisation générale des transports maritimes pour la défense,
- habitabilité à bord des navires,
- prévention des pollutions,
- police des pêches en mer et à terre : elles animent et coordonnent l'action des services de l'Etat dans ce domaine; elles planifient et mettent en œuvre les contrôles,
- sauvegarde de la vie humaine en mer, organisation des secours, recherche et sauvetage des personnes en détresse. A ce titre, et dans les mêmes conditions, le DRAM a autorité sur les centres de sécurité des navires et les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage qui lui sont rattachés.

Un niveau départemental ou interdépartemental

Il est composé de 16 directions départementales (DDAM) en métropole à savoir Nord, Calvados, Manche, Ile et Vilaine, Côtes d'Armor, Finistère, Morbihan, Loire-Atlantique, Vendée, Charente Maritime, Gironde, Bouches du Rhône, Var, Alpes Maritimes, Haute-Corse, Corse du Sud; auxquelles viennent s'ajouter 5 directions interdépartementales (DIDAM) à savoir Pas-de-Calais / Somme, Seine-Maritime, Landes / Pyrénées Atlantiques, Aude / Pyrénées Orientales, Hérault / Gard.

Ces DDAM et DIDAM assurent :

- la gestion et commandement des Unités Littorales des Affaires Maritimes
- la mission de contrôle et de police en mer et sur le littoral
- la gestion et contrôle des titres de navigation
- la participation à l'action interministérielle de la mer et du littoral
- le suivi des affaires économiques des pêches maritimes et des cultures marines
- l'application du droit du travail maritime
- la gestion du statut des gens de mer
- la protection sociale des gens de mer (délégué de l'ENIM)

Par ailleurs, les services des affaires maritimes comprennent des services spécialisés :

- 15 centres de sécurité des navires (CSN) qui délivrent les titres de sécurité des navires, préparent les dossiers des commissions régionales de sécurité, assurent le contrôle des navires au titre du pavillon et de l'Etat du port dans le cadre des règlements internationaux (OMI et OIT) et communautaires.
- 5 centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) qui assurent la surveillance et le suivi du trafic dans les « rails » de navigation, assurent une mission de prévention des risques maritimes et des pollutions marines, la coordination des opérations de sauvetages.

Les services maritimes

Il existe par ailleurs des services chargés du littoral et des questions maritimes et marines au sein des DDE /DDEA, dont les missions sont :

- la gestion des attributions non transférées des ports,
- la gestion du littoral : DPM, SMVM, moyens POLMAR-terre, défense contre l'érosion marine, sentier du littoral, qualités des eaux littorales
- la signalisation maritime (phares et balises) : création, exploitation et maintenance des ESM de signalisation maritime et de radio-navigation, sous l'autorité de la DAM

Les DIREN et DREAL

Les DIREN, et donc les DREAL, ont une compétence et une expertise en matière de gestion et de protection de la faune, de la flore et des milieux marins et littoraux. Leurs prérogatives en matière de lutte contre les pollutions et les nuisances, de protection des paysages, de qualité des eaux les amènent aussi à intervenir spécifiquement sur ce domaine.

L'organisation administrative en mer avait par ailleurs conduit à demander aux trois directeurs de DIREN correspondant aux préfectures maritimes d'exercer une mission de coordination de la mise en œuvre des politiques du MEDD, sous forme de délégations de façade maritime. Initiée en 2004, cette action concerne les DIREN Bretagne, Basse-Normandie et PACA et a connu un développement important sur notamment les sujets suivants : coordination de la désignation des sites Natura 2000 en mer, système d'information partagée avec IFREMER et extension de la convention de la direction de l'eau, appui aux DAC pour les actions internationales, définition d'une doctrine en matière d'aires marines protégées en lien avec l'agence des AMP, suivi des actions sur les interfaces mer-littoral

Les limites de l'organisation actuelle

Cette organisation n'est pas totalement satisfaisante, du fait :

- de structures qui n'atteignent pas la taille critique, ce qui plaide pour un resserrement du réseau des services déconcentrés à compétences maritimes ;
- d'une articulation peu lisible entre les DRAM 3 et les DRAM 4 ;
- d'une coordination insuffisante entre services qui ont à traiter des problématiques marines, en particulier sous l'angle environnemental ;
- d'un manque de cohérence avec l'organisation de l'action de l'Etat en mer, qui est structurée autour de trois préfets maritimes implantés à Cherbourg pour la façade Manche-Mer du Nord, à Brest pour la façade Atlantique et à Toulon pour la façade Méditerranée.

En effet, l'organisation de l'action de l'État dans le domaine maritime repose sur une répartition des compétences par inter-régions maritimes, placées sous l'autorité des préfets maritimes pour l'action de l'État en mer, et s'appuie sur différents services déconcentrés placés, quant à eux, sous l'autorité des préfets de région et de département, pour les activités administratives, sociales et techniques.

Aussi est-il proposé de modifier l'organisation des services à vocation maritime en métropole. Il convient de noter que l'Outre-Mer n'est pas pris en compte dans cette proposition de réorganisation.

L'organisation proposée s'articule autour de deux niveaux.

Création de 4 directions de façade maritime (DFM) aux compétences renforcées

L'objectif premier de la réorganisation sera de renforcer l'échelon de façade, le plus pertinent pour traiter les sujets maritimes et seul à même de mettre en place une politique intégrée à l'échelle du littoral, prenant en compte les interactions terre / mer tout en permettant l'engagement de moyens lourds par des équipes « robustes » et pérennes pour les missions régaliennes en matière de pêche et de transports maritime.

Il sera donc créé 4 directions de façade maritime.

Ces DFM exerceront l'intégralité des compétences actuelles des DRAM 3 et 4 (y compris la tutelle des CSN et des CROSS) et intégreront les missions de signalisation maritime des services des phares et balises et de gestion des centres interdépartementaux de stockage POLMAR, issues des services maritimes des DDEA. En effet, le rattachement des services des phares et balises permettra un pilotage unique, à l'échelle large d'une façade, de l'ensemble des questions de signalisation maritime.

Les champs d'action des centres POLMAR dépassant largement la circonscription de leur service maritime de rattachement actuel, leurs moyens pourront être déployés, selon les besoins, tout au long de la façade

sur laquelle ils sont placés; les DFM constitueront donc un outil précieux à disposition des préfets de zone pour l'exercice de leurs responsabilités en cas de crise ou d'événements dépassant le cadre d'un département.

Par ailleurs, le MEEDDAT a engagé ces dernières années une concentration des moyens des services maritimes, à l'instar de ce qui s'est fait en Bretagne, par la création de services interdépartementaux. La présente réorganisation est compatible avec ces efforts de constitution d'équipes consolidées à la fois :

- pour la partie qui sera intégrée dans la DFM, et pour laquelle la réorganisation des moyens a vocation à être généralisée aux 4 façades, avec la création au sein de la DFM d'un centre principal;
- et pour la partie continuant à relever du niveau départemental (DDE et DDEA aujourd'hui, DDT demain), qui pourra toujours intervenir comme structure technique sous l'autorité des préfets concernés (ou comme centre de ressource pour l'ingénierie d'appui).

Les DFM se verront affecter une mission de coordination de l'ensemble des politiques de la mer et du littoral, y compris en matière environnementale. A cette fin, chaque DFM reprendra les missions de coordination des délégations de façades dévolues à certaines DIREN et les moyens correspondants. Elle assurera la liaison avec les différents services de l'Etat pour leurs missions ayant une incidence sur le domaine maritime.

Les DFM s'appuieront sur la compétence et l'expertise en matière d'environnement et d'aménagement des DREAL. Celles-ci porteront une attention particulière au maintien de l'articulation terre / mer.

La coordination assurée par la DFM entre ses missions et celles des DREAL devra permettre de renforcer le lien entre les trois volets du développement durable des activités marines et maritimes.

Les DFM seront rattachées hiérarchiquement au préfet de région de leur siège. Les compétences actuelles des préfets maritimes, de région, de zone, de département restent inchangées. Chacun aura autorité fonctionnelle sur la DFM pour les missions relevant de sa compétence.

Constitution d'un pôle mer au sein des directions départementales des territoires (DDT)

Contrairement aux DFM, le schéma d'organisation départemental n'a pas encore été totalement validé au niveau interministériel. Les éléments suivants sont donc deux qui sont proposés et défendus par le MEEDDAT qui espère aboutir à un accord dans les prochaines semaines.

Dans chaque département littoral qui le justifie, il est envisagé de créer un pôle mer bien identifié au sein de la DDT afin de maintenir une bonne visibilité des services en charge des politiques de la mer. Ce point ne fait a priori plus débat.

Cependant, les discussions ont fait apparaître la notion d'« adossement » des pôles mer à la DDT. Le MEEDDAT plaide pour que, selon les arbitrages initiaux, ce soit bien une intégration, un champ d'autonomie circonscrit étant par ailleurs défini pour le chef du pôle mer.

Dans les départements de la Somme, de l'Eure et du Gard, la création d'un tel service serait laissée à l'appréciation du préfet dans le cadre de la préfiguration des DDT.

Dans le schéma du MEEDDAT, le pôle regrouperait :

1. les services des DDAM ou DIDAM dans leur intégralité,
2. les personnels assurant la gestion des ports issue des services maritimes des DDE et DDEA,
3. tout ou partie des personnels exerçant des missions issues des services maritimes (en particulier pour l'administration patrimoniale du sol et du sous-sol du domaine public maritime) ou d'autres services de la DDT, dont la définition et la délimitation précises seront arrêtées pendant la préfiguration de cette dernière.

Ce regroupement des missions dans les DDT qui assurent des missions larges en matière d'aménagement, d'habitat, d'environnement, de police, de préservation des ressources, de prévention des risques,

d'économie des territoires, etc., permettrait de privilégier une approche intégratrice, en relais de la politique de la gestion et de la protection des milieux marins portée par la DREAL.

Le pôle mer regrouperait donc a minima les missions de la DDAM, échelon de base des affaires maritimes, pour toutes les compétences relatives aux gens de mer et à leur protection sociale et les compétences relatives à la gestion conchylicole du domaine public maritime ainsi que celle du plan d'eau.

Ce regroupement et le regroupement des missions dans les DDT qui assurent des missions larges en matière d'aménagement, d'habitat, d'environnement, de police, de préservation des ressources, de prévention des risques, d'économie des territoires, etc., permettraient de privilégier une approche intégratrice, en relais de la politique de la gestion et de la protection des milieux marins portée par la DREAL, sur la chaîne de missions suivantes :

- planification littorale (exemple : étude sur la mise en œuvre de volets littoraux de SCOT valant schémas de mise en valeur de la mer, articulation entre les dossiers missions interministérielle de la mer et du littoral et les documents de planification terrestre, dans le cadre de la loi littoral...)
- gestion du domaine public maritime et polices de l'environnement (exemple : avis sur les projets d'éoliennes en mer, le suivi des procédures AOT, loi sur l'eau...)
- actions d'ingénierie contribuant à la protection du littoral (assistance aux collectivités et aux associations syndicales responsables des ouvrages de protection du littoral, l'apport d'expertise technique et de conseil juridique en situation de crise, la tenue de système d'information géographique permettant un suivi du trait de côte, etc.)

La dimension des pôles mer serait notablement différente d'un département à l'autre. En effet, comme il a déjà été précisé plus haut, le présent projet de réorganisation n'a pas vocation à remettre en cause les efforts de concentration des moyens engagés précédemment. Ainsi, les DIDAM existantes seraient intégrées en totalité dans le pôle mer de la DDT du département où elles ont leur siège; elles interviendraient donc sous l'autorité fonctionnelle des différents préfets de département et maritimes pour les affaires de leur ressort. De même, s'agissant des services maritimes déjà réorganisés sur une base interdépartementale, les missions qui continueraient à relever du niveau départemental (hors phares et balises et POLMAR) seraient intégrées en bloc au pôle mer du département de leur siège et continueraient à intervenir comme structure technique sous l'autorité des préfets concernés ou comme centre ressource pour l'ingénierie d'appui.

Cette répartition de missions et la différence de taille entre les pôles mer qui seraient ainsi constitués conduisent à différencier deux types de pôles mer : les plus modestes seraient intégrés dans les DDT en tant que services de droit commun; a contrario, pour les plus importants, en particulier ceux qui auraient été constitués sur la base d'une DIDAM ou d'un service maritime interdépartemental, le chef de pôle aurait rang de directeur délégué.

Conduite du projet

L'échéance envisagée pour l'aboutissement de cette réforme est le 1er janvier 2010 de façon à la mener concomitamment avec la création des DDT. Les deux réorganisations sont en effet très liées du fait de la création des pôles mer au sein des DDT. L'objectif de délai est identique pour les DFM en particulier pour éviter que les personnels des DDE et DDEA actuellement en charge des phares et balises et de POLMAR ne se retrouvent dans une situation provisoire au sein des DDT et, de ce fait, n'aient à subir deux réorganisations coup sur coup.

Un dispositif de pilotage sera mis en place en avril, sous réserve des derniers arbitrages sur l'architecture générale de la réforme.

Une circulaire sera adressée par le Premier ministre aux préfets pour présenter les grandes lignes de cette réforme. Elle permettra une première information des personnels.

Des instructions complémentaires seront ensuite diffusées pour la mise en œuvre de cette réorganisation, spécifiquement pour les DFM et, dans le cadre de la constitution des directions départementales des territoires, pour les pôles mer.