

Affaires maritimes : La Cour des Comptes s'inquiète

06/12/2012

Dossier(s) : [Affaires maritimes](#)

 Envoyer

 Imprimer



« A la différence de la sécurité routière, qui fait partie du quotidien des Français dans leurs déplacements, la sécurité maritime ne retient l'attention du public qu'à l'occasion de sinistres et d'accidents de mer ». La Cour des Comptes n'a pas voulu attendre un nouveau naufrage pour s'en préoccuper. Dans un rapport rendu public hier, elle a présenté les conclusions de son évaluation de l'administration française en charge de cette question, les Affaires maritimes. Après plusieurs mois d'enquêtes, d'auditions et de questionnaires, les 122 pages du rapport font un bilan de l'action des Aff^{Mar}. Et celui-ci est contrasté. Problème de moyens, problème de coordination entre l'échelon central et les services déconcentrés, problème de recrutement, non-respect des obligations communautaires... les Affaires maritimes sont à la peine sur plusieurs points. A commencer par leur mission première, celle du contrôle des navires de pêche et de commerce sous pavillon national.

Flotte de commerce nationale : Le « souci de sécurité » assumé par le secteur privé

La flotte de commerce française compte 5400 navires. Ce chiffre est celui de la "Mission de la flotte de commerce", mais il ne correspond pas à celui de la sous-direction de la sécurité maritime, « relevant pourtant de la même direction », qui fait état de 5273 navires à partir des données collectées par les centres de sécurité des navires. Parmi eux, 206 dépassent les 100 tonneaux de jauge brute (tjb), 91 au Registre International Français (RIF), 75 au registre métropolitain et 40 aux registres d'outre-mer. La Cour des Comptes note que cette flotte est caractérisée par plusieurs facteurs favorables : sa jeunesse (8 ans de moyenne d'âge), des normes internationales très encadrantes (conventions de l'OMI : SOLAS - sauvegarde de la vie humaine en mer, MARPOL - pollution maritime, STCW - formation et veille - et récemment convention sur le travail maritime). Cependant, l'inflation législative sur les normes internationales de sécurité des navires, observée ces dernières années, a provoqué des retards et imprécisions dans leur transposition au niveau national. Et pour cause : « les moyens mis en œuvre au sein de la direction des affaires maritimes se limitaient à une personne en 2011 ».

Au passage, la Cour en profite pour saluer le « souci de sécurité » des professionnels du transport maritime. « Dans le secteur du commerce, comme dans celui de la pêche, les objectifs formalisés en terme de sécurité sont à rechercher plutôt du côté des professionnels que de celui de l'administration », citant notamment la « démarche active » d'Armateurs de France et sa Charte Bleue, « trace de l'effort poursuivi pour garantir de bonnes pratiques en matière de sécurité ». « Ces engagements d'Armateurs de France, s'agissant de la flotte de commerce, peuvent donc être regardés comme des objectifs de la part d'une catégorie d'acteurs privés particulièrement concernés par la sécurité ».

Au niveau international, la Cour constate la qualité du pavillon français dans le cadre des contrôles des Etats du port du mémorandum de Paris (sixième place du classement 2011). « Les chiffres et les reconnaissances officielles consacrent la qualité de la flotte de commerce française naviguant à l'international. Sa petite taille, son rajeunissement au cours des dernières années et la qualité de ses armateurs, commandants et équipages ne sont sans doute pas étrangers à ces performances. Notre système de contrôle y joue aussi certainement son rôle, avec des effets et dans des proportions qu'il est difficile de chiffrer ».

Des lacunes à tous les niveaux pour la flottille de pêche

Pour la flottille de pêche, c'est un autre son de cloche : « vieillissante et globalement inadaptée aux nouveaux enjeux économiques, environnementaux et de sécurité maritime ». Là aussi, la Cour fait l'inquiétant constat que l'administration maritime ne sait pas combien de bateaux de pêche sont actuellement immatriculés en France. Les données de la direction des Affaires maritimes font état de 5692 bateaux. Celles de l'INSEE, basées sur les données de l'Ofimer et de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture, de 4675, soit plus de 1000 de moins ! « Faute de mise à jour régulière de la base de données d'immatriculation des navires, l'administration centrale maritime est dans l'impossibilité de réconcilier les chiffres recensés auprès de ses services locaux et ceux de l'INSEE et d'expliquer les écarts ».

S'intéressant prioritairement à l'accidentologie à la pêche, la Cour constate la dangerosité du métier, « secteur d'activité le plus accidentogène en France devant celui du BTP ». « Le rapport sur les accidents du travail maritime précise que le taux de décès du domaine maritime est supérieur d'un facteur 20 à la moyenne du monde professionnel ». S'inquiétant de ce constat, la Cour souligne que l'analyse de cette dangerosité doit « dépasser le strict cadre de l'examen des performances du système de contrôle de la sécurité des navires » et qu'il doit prendre en compte le contexte économique et financier (difficulté de renouveler l'outil de pêche qui amène le vieillissement de la flottille), les conditions de navigation et les mauvais comportements. « Il n'en demeure pas moins que (...) la question de la sécurité des navires de pêche ne peut être absente tant de l'affichage politique d'objectifs de réduction du nombre d'accidents que de la mise en œuvre de mesures spécifiques au sein des dispositifs de contrôle ».

S'intéressant au rôle de la direction des Affaires maritimes dans la politique de prévention actuelle, la Cour note un manque de cohérence dans son action et une place « marginale » dans le domaine de la formation, des retours d'expérience et des statistiques. Pour expliquer ce flou, la Cour a identifié une « division de responsabilités » entre la direction des Affaires maritimes et la direction des pêches maritimes (relevant, jusqu'au gouvernement actuel, du ministère de l'Agriculture et de la Pêche), donnant l'impression que « la DAM ne maîtrise pas tous les moyens relatifs à la pêche comme elle les maîtrise pour le commerce ».

Les statistiques préoccupantes du contrôle des navires étrangers

Sur le volet du contrôle des navires au titre de l'Etat du port, le constat de la Cour est accablant. Soulignant le rôle « moteur » et « pionnier » de la France dans l'amélioration des politiques communautaires de sécurité maritime (paquets Erika notamment), elle note cependant que la France « n'a pas su parallèlement se préparer à la réforme de son dispositif de contrôle qu'impliquait le renforcement du volet Etat du port ». Les dix dernières années ont vu, en effet, un net durcissement des obligations en cette matière, suite à l'adoption des différents trains de mesures communautaires. « La France, qui ne parvenait déjà pas à respecter les obligations de navires étrangers en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2010, se trouve dans une situation encore plus difficile depuis 2011 avec la mise en place d'un nouveau régime d'inspection plus contraignant ». Ce dernier découle du paquet Erika 3 qui prévoit une inspection systématique des navires, selon une méthodologie commune et un ciblage effectué par l'Agence européenne de sécurité maritime. « Globalement les mesures importantes sont aujourd'hui imposées soit par l'OMI soit par l'Union européenne ».

Et la France n'arrive pas à s'aligner. La Cour note ainsi qu'en 2010 le taux d'inspection obligatoire (portant sur les navires à risque) non réalisé par la France est de 19%. Cette insuffisance avait d'ailleurs donné lieu à l'ouverture d'une procédure communautaire d'infraction, classée en raison de l'adoption, fin 2010, d'un nouveau régime d'inspection. Ce dernier, qui devait permettre une augmentation des inspections, n'a, pour l'instant, pas permis d'améliorer la situation, puisque plus de la moitié des objectifs fixés par la Commission n'ont pas été atteints. Une constatation préoccupante puisque ces manquements répétés aux obligations communautaires pourraient rapidement mener à des procédures contentieuses et des astreintes financières, que la Cour a estimé à une amende annuelle de 10.008.00 euros et une fourchette s'échelonnant de 12.134 à 728.064 euros par jour.

« L'absence de ligne directrice » dans le fonctionnement des CSN

Pour expliquer ces difficultés, la Cour des Comptes s'est intéressée au fonctionnement des « bras armés » des Affaires maritimes que sont les Centres de Sécurité des Navires. Ce sont eux, au nombre de 16 (14 en métropole, 2 en outre-mer), qui sont en charge à la fois des contrôles de sécurité de la flotte sous pavillon national et des inspections de l'Etat du port. « Après le naufrage de l'Erika, l'objectif affiché a été de doubler le nombre d'inspecteurs des centres de sécurité des navires (CSN). Il a bien été atteint, mais au prix d'une gestion tâtonnante et incertaine des recrutements et des effectifs tout au long de la période. L'absence de ligne directrice dans le plan d'armement des centres de sécurité des navires aboutit à une situation actuelle marquée par la diversité des statuts d'agents remplissant les mêmes fonctions (civils et militaires), source souvent d'interrogations et parfois de frustrations peu favorables à une évolution sereine, dynamique et efficace du réseau ».

Cette méthode de recrutement a, outre les frustrations de certaines catégories de personnels, de lourdes conséquences sur la qualité des contrôles. « La perte progressive de la ressource et de l'expertise qu'apportaient les anciens navigants dans les centres, constitue un handicap pour la qualité des contrôles que ne peuvent totalement compenser les recrutements universitaires et la montée en puissance du corps des inspecteurs des affaires maritimes ».

Le problème du « pilotage » des Affaires maritimes

La Cour a également pu constater que les services déconcentrés, à commencer par les CSN, étaient quelque peu livrés à eux-mêmes. « Les lacunes du pilotage central se découvrent sur le terrain dans la diversité et l'autonomie des centres. Cet aspect prend une dimension encore plus sensible lorsqu'il s'agit d'établir les règles qui doivent présider à l'organisation des relations entre inspecteurs et armateurs dans la durée ». Et pour l'instant, le pilotage « central » n'est pas encore au point, à commencer par une base de travail commune. « La difficulté, voire l'incapacité de la direction des Affaires maritimes à développer et à imposer depuis plusieurs années un système d'information nationale fiable concernant la flotte sous pavillon national, constitue un lourd handicap tant pour le suivi de celle-ci que pour la vérification d'une bonne allocation des ressources et des moyens au sein du dispositif. Après une succession d'échecs, une nouvelle application informatique dite GINA a été déployée dans tous les centres, pourvoyeurs d'informations à partir des contrôles, ainsi que dans les services déconcentrés de l'administration des Affaires maritimes. Toutefois son taux d'utilisation est insuffisant. Il est donc indispensable que l'administration centrale impose une pratique homogène et exhaustive de l'outil à tous les centres ». La

Cour estime donc indispensable une reprise en main, par tous les moyens, des données des services déconcentrés, par la direction centrale et les directions interrégionales.

Un contrôle local affaibli par la réorganisation des services de l'Etat

Conséquence de la réorganisation territoriale de l'Etat, les services « traditionnels » des Affaires maritimes ont été séparés, affaiblissant fortement la cohérence du contrôle au niveau local. Les missions de contrôle de la sécurité du flotteur et de la prévention des risques sont confiées aux CSN, relevant de la direction des Affaires Maritimes. Celles liées aux équipages, leur santé et leurs conditions de travail sont désormais confiées aux Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) relevant du préfet. « Cette séparation et surtout le fait que les directeurs interrégionaux de la mer n'ont pas de pouvoir direct sur les services de délégations à la mer et au littoral intégrées au sein des DDTM ne va pas sans poser la question de fond sur la qualité, l'efficacité opérationnelle et la pertinence de ce nouveau dispositif au regard des enjeux de sécurité maritime ».

Réorganiser et fiabiliser

Face à ces constats, la Cour des Comptes a donc formulé plusieurs types de recommandations. Elle souhaite d'abord que les Affaires maritimes se donnent de la visibilité et des bases de travail saines, en définissant « pour les dix ans à venir une politique de ressources humaines cohérente avec les objectifs stratégiques de la politique de sécurité des navires en homogénéisant les statuts et les modalités de gestion des inspecteurs de la sécurité des navires et en supprimant la mission de contrôle de la sécurité des navires dans les délégations à la mer et au littoral/unités littorales des Affaires maritimes, pour ne la confier qu'aux centres de sécurité des navires, à renforcer en agents de catégorie B correspondant mieux à la nature de leurs missions sur une grande partie de la flotte de pêche ».

Face aux incohérences statistiques, elle souhaite une fiabilisation et une amélioration des bases de données. La Cour veut surtout que les services se réorganisent, autour des Directions Interrégionales de la Mer (DIRM), qui seraient dotés de contrats d'objectifs et d'« indicateurs de performance cohérents avec ceux définis au niveau national ». Le réseau des centres et les moyens devront être réalloués pour une « meilleure adéquation du dispositif aux charges réelles et priorités résultant des enjeux européens et nationaux, en dotant la DAM et les DIRM d'un outil permettant le recueil d'informations précises sur leur activité par nature de missions et en mettant en place un système de reporting centralisé alimentant un système de contrôle de gestion moderne et performant ».