

INSPECTION GÉNÉRALE DES SERVICES
DES AFFAIRES MARITIMES

RAPPORT N° 63 IGSAM

CONSEIL GÉNÉRAL
DES PONTS ET CHAUSSÉES

RAPPORT N° 2003-0248-01

Permis de conduire les navires et bateaux de plaisance

MARS 2004

Rapport n° 63 IGSAM

Paris, le 22 mars 2004

Rapport n° 2003-0248-01

Permis de conduire les navires et bateaux de plaisance

Etabli par

I.G.S.A.M.

C.G.P.C.

Roger BOSC
Administrateur général
des affaires maritimes

Paul PIERRON
Ingénieur général
des ponts et chaussées

Destinataire

Le Secrétaire d'Etat aux transports et à la mer

**INSPECTION GENERALE DES SERVICES
DES AFFAIRES MARITIMES**

Rapport n° 063 IGSAM

**CONSEIL GENERAL
DES PONTS ET CHAUSSEES**

Rapport n° 2003-0248-01

Paris le 30 mars 2004.

Le Vice-Président
du Conseil général des ponts et haussées

L'Inspecteur général
des services des affaires maritimes

à

Monsieur le Secrétaire d'Etat
aux transports et à la mer

Par lettre de mission du 14 octobre 2003, Monsieur Dominique BUSSEREAU avait demandé au Conseil général des ponts et chaussées et à l'Inspection générale des services des affaires maritimes de diligenter une mission d'audit sur les permis de conduire les navires et les bateaux de plaisance. Les principales conclusions du rapport avaient été présentées à son cabinet au début du mois de février dernier et ont servi de base aux décisions du comité interministériel de la mer du 16 février 2004.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint la version définitive du rapport établi par Messieurs Paul PIERRON, ingénieur général des ponts et chaussées, et Roger BOSCH, administrateur général des affaires maritimes.

Le dispositif actuel qui permet la délivrance des titres attestant de l'aptitude à conduire les navires et les bateaux de plaisance est complexe, gros consommateur de moyens de l'Etat mais, pour autant, ne donne pas des résultats à la hauteur des objectifs attendus malgré une diligence avérée des pouvoirs publics. Des réglementations bien pensées à l'époque existent mais elles ont vieilli alors que les services chargés de sa mise en œuvre le font avec conscience mais s'épuisent dans l'application de procédures lourdes. La désorganisation du secteur de la formation est par ailleurs source d'une concurrence qui tend à tirer vers le bas la qualité des prestations.

.../...

Les impératifs de sécurité dans les usages des eaux maritimes et fluviales comme de protection des milieux imposent des progrès.

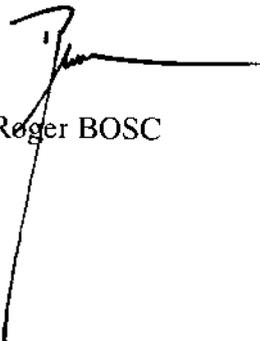
Dans une première étape, la situation peut être sensiblement améliorée par des mesures tendanciennes mais des réformes de structures plus profondes seront en outre nécessaires dans le double objectif d'une meilleure préparation des candidats plaisanciers et d'un allègement des démarches et des procédures.

Les mesures à prendre devraient rester compatibles avec les enjeux économiques propres au secteur des loisirs nautiques ; par ailleurs, elles devraient se placer dans une nécessaire perspective d'harmonisation communautaire pour laquelle notre dispositif national ferait référence.

En interne, au titre de la modernisation de l'administration, la rationalisation de l'utilisation des moyens doit accompagner les allègements de procédure déjà évoqués ; à cet égard, synergie entre services, appel aux techniques informatiques et recalage de l'action des services au niveau du contrôle des processus et non plus au niveau de l'évaluation des candidats sous-tendent les propositions effectuées.

Pour la mise en œuvre de leurs propositions, les missionnaires recommandent particulièrement de s'attacher à une progressivité des mesures, d'obtenir dans un esprit de concertation l'adhésion des divers acteurs des secteurs de la formation et plus généralement des loisirs nautiques, enfin, de rechercher l'adhésion des usagers à une démarche qui veut allier la qualité de la formation dans un but de prévention à la simplification des formalités.

Ce rapport nous paraît communicable aux termes de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois.



Roger BOSC



Claude MARTINAND

Diffusion du rapport n° 63 IGSAM et n° 2003-0248-01

- le secrétaire général de la mer	3 ex
- le directeur du transport maritime, des ports et du littoral	3 ex
- le directeur des transports terrestres	3 ex
- le directeur des affaires maritimes et des gens de mer	3 ex
- l'inspecteur général des services des affaires maritimes	1 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	6 ex
- la secrétaire et les secrétaires de section du CGPC	6 ex
- les coordonnateurs de MIGT	11 ex
- le coordonnateur du collège maritime	2 ex
- MM PIERRON et BOSCH	2 ex
- le président du Conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques	3 ex
- le directeur général de l'Agence nationale des fréquences (ANFR)	3 ex
- archives du CGPC	2 ex

TABLE DES MATIERES

PREAMBULE

LA MISSION

LES CHIFFRES CLE

1 - La mission confiée et la démarche entreprise

1.1 - QUESTION PREALABLE : Exigence ou non d'un permis ?

1.2 - DEMARCHE : Recherche d'une meilleure « efficacité ».

2 - Le constat de la situation actuelle

2.1 - Situation actuelle pour les permis de conduire en eaux intérieures.

2.2 - Situation actuelle pour les permis de conduire en eaux maritimes.

2.3 - La situation dans les divers pays européens.

2.4 - La situation au niveau international.

3 - Rappel des objectifs

3.1 - Un objectif adapté de sécurité à rechercher essentiellement dans un processus de formation et de sensibilisation.

3.2 - La recherche systématique de la simplification.

3.3 - Les contraintes économiques doivent être prises en compte.

3.4 - Un dispositif national ne peut faire abstraction du contexte communautaire.

4 - Propositions

4.1 - Un seul permis maritime / fluvial modulable.

4.2 - Contenu de la formation.

4.3 - Contrôle de l'enseignement.

4.4 - Evaluation des candidats.

4.5 - Permis hauteurier.

4.6 - Module VNM (véhicule nautique à moteur).

4.7 - Cas particulier de la conduite des voiliers.

4.8 - Module CRR (certificat de radiotéléphoniste restreint).

4.9 - Initiative communautaire.

ANNEXE 1 : Lettre de mission

ANNEXE 2 : Liste des personnes rencontrées et/ou contactées

ANNEXE 3 : Extraits de rapports d'inspection de l'IGSAM

ANNEXE 4 : Statistique des permis mer délivrés

ANNEXE 5 : Statistiques des opérations des CROSS (extraits)

PREAMBULE

LA MISSION

Par lettre du 14 octobre 2003 (*jointe en annexe 1*), le Secrétaire d'Etat aux transports et à la mer a confié au Conseil général des ponts et chaussées et à l'Inspection générale des services des affaires maritimes une mission d'évaluation du dispositif national de délivrance des permis de conduire les navires et bateaux de plaisance dans une triple optique d'amélioration de la sécurité des activités de plaisance, de simplification administrative et de qualité du service rendu aux usagers.

L'ingénieur général des ponts et chaussées Paul PIERRON et l'administrateur général des affaires maritimes Roger BOSC ont effectué cette mission avec le concours de l'administrateur général des affaires maritimes Gérard BOUQUEAU.

Le présent rapport rend compte de leurs constats et de leurs propositions ; la liste des personnes et organismes rencontrés figure en *annexe 2*.

LES CHIFFRES CLE

- 800 000 navires de plaisance immatriculés
- 86 000 permis maritimes délivrés par an (en croissance continue) :
 - 77 400 permis côtiers
 - 7400 permis hauturiers
 - 800 cartes mer(*Voir le détail dans l'annexe 4*)
- 15 000 permis fluviaux délivrés par an
- 8 000 Certificats de Radiotéléphoniste Restreint (CRR) délivrés par an
- 300 bateaux-école « organisés » (offrant à la fois des formations maritime et fluviale)
- secteur associatif délivrant une formation pour une part du marché équivalente à celle des bateaux-école
- Sauvetage/assistance maritime au profit de la plaisance en 2002 (détails au chapitre suivant) :
 - 10 000 interventions
 - 8 300 personnes impliquées
 - 66 décès ou disparitions ; 155 blessés

1 - La mission confiée et la démarche entreprise

1.1 - QUESTION PREALABLE : Exigence ou non d'un permis ?

La lettre de mission n'envisage pas explicitement la question d'une suppression de tout contrôle de la qualification des utilisateurs à titre de loisir des navires et des bateaux.

Les missionnaires ont néanmoins estimé nécessaire de traiter ce point en préalable et ce d'autant plus qu'il leur était prescrit de comparer nos exigences nationales avec celles des Etats voisins dont certains peuvent avoir en la matière des approches très libérales.

Leur postulat de départ est que les pouvoirs publics doivent maintenir un dispositif de contrôle à l'argument majeur que, dans un contexte de développement des loisirs nautiques maritimes et fluviaux, il faut garantir la sécurité des usagers et des activités qui ont pour cadre la mer, et singulièrement la mer côtière et la frange littorale, ainsi que les plans d'eau intérieurs. L'examen des statistiques d'accident ayant causé des dommages corporels ou simplement matériels démontre que cette préoccupation est fondée même si la situation n'a pas l'ampleur que l'on sait dans le domaine de la route.

A titre d'illustration, quelques chiffres peuvent être cités.

a) Pour la plaisance maritime :

Les centres régionaux de surveillance et de sauvetage (CROSS) fournissent des statistiques précises sur les opérations qu'ils ont coordonnées.

En 2002 le total des opérations s'est élevé à 10 000, nombre en augmentation régulière (7000 en 1994). Pourcentage stable, 50% des opérations concernent la plaisance : 1800 voiliers, 1998 navires à moteurs et 82 VNM¹.

Pour les utilisateurs de voiliers, il faut déplorer 26 décès ou disparition et 75 blessés pour 3871 personnes impliquées.

Pour les utilisateurs de navires à moteur, les chiffres sont de 40 décès ou disparition et 80 blessés pour 4437 personnes impliquées.

Enfin, la durée de mise en œuvre des moyens de secours s'élève, toute opérations confondues, à 3600 heures pour les moyens terrestres, 16300 heures pour les moyens nautiques et 2600 heures pour les moyens aériens ; l'application du ratio de 50%, cité ci-dessus, donne une idée du coût pour la collectivité des interventions de sauvetage et d'assistance au bénéfice de la plaisance.

L'annexe 5 contient des extraits des statistiques 2003.

Par ailleurs, une enquête réalisée par le Conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques en 1996 et 1997 montrait que les causes d'accidents se ventilaient ainsi :

- 15% dus à des facteurs humains,
- 65% dus à des facteurs techniques dont 70% à des facteurs mécaniques,
- 20% dus à des incidents de navigation.

¹ VNM pour véhicule nautique à moteur, appellation réglementaire des jet-ski et autres scooters de mer.

Il est clair que l'avarie mécanique induisant une perte de manoeuvrabilité est de loin la cause d'alerte la plus fréquente pour les navires de plaisance à moteur mais aussi pour les voiliers.

Parmi les causes mécaniques, les déficits de comportement dans l'entretien et les négligences dans les précautions élémentaires (panne de carburant) ne sont pas l'exception.

Les statistiques des accidents simplement matériels - qui ne sont pas connus des CROSS - n'ont pas été analysées. Cependant, au dire des assureurs, ces accidents sont nombreux et ont un coût notable.

En conséquence, cet ensemble de chiffres très synthétique est éloquent et justifie le besoin de formation et de sensibilisation.

b) Pour la plaisance fluviale :

Il n'existe pas de système de recensement des accidents comparable à ce qui existe en mer. Cependant des relevés annuels sont faits par la Direction des Transports Terrestres pour les accidents graves. En 2002, le nombre d'accidents répertoriés a été de 5, causant autant de décès. 3 décès ont été enregistrés en 2003.

Ces chiffres sont certainement incomplets. On peut néanmoins en déduire que le problème n'est pas nul, même si, comme pour le secteur des transports de marchandises, le secteur fluvial peut être considéré comme relativement sûr.

Au demeurant, le principe du permis de conduire les navires et bateaux de plaisance n'est pas contesté, sauf pour le cas particulier des navires à voile qui feront l'objet de développements ultérieurs. Dans le même ordre d'idée, il est intéressant de constater que «le grand public est majoritairement conscient des risques liés aux sports nautiques. Il est également demandeur de plus d'informations sur les risques et sur les règles de circulation. »².

A noter que la COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE a recommandé la délivrance d'un certificat de capacité pour conduire les embarcations de plaisance (voir le § 2.4).

Pour autant, il est clairement apparu qu'il était indispensable de repenser les dispositifs actuels (maritime et fluvial) en recherchant une meilleure « efficacité ».

1.2 - DEMARCHE : Recherche d'une meilleure « efficacité ».

Il s'agit de mettre au point un dispositif qui permette d'atteindre les objectifs visés au moindre coût pour la collectivité comme pour l'utilisateur sans générer des perturbations économiques exagérées et, contrainte essentielle, susceptible de répondre aux exigences d'une nécessaire harmonisation européenne.

L'efficacité est à rechercher en premier lieu dans le résultat final du processus qui conduit à la délivrance d'un permis :

² Source : Baromètre de la communication gouvernementale – synthèse de la 18^{ème} vague réalisée en octobre 2003 par CSA Opinion-Institutionnel.

- les personnes qui reçoivent un permis doivent être aptes à conduire les navires et/ou bateaux en sécurité pour eux et les personnes qui les accompagnent, pour les autres utilisateurs du plan d'eau et, on peut même ajouter aujourd'hui, dans le respect de l'environnement.

C'est une question de qualité de la formation et de pertinence de l'évaluation des candidats qui doivent avoir assimilé un minimum de connaissances, intégré des règles de comportement et acquis une maîtrise suffisante d'un navire et/ou bateau étant entendu que les exigences requises doivent rester adaptées à l'exercice d'un loisir dans un cadre défini (il faut garder à l'esprit qu'il ne s'agit pas de former des marins ou des mariniers professionnels).

Nous répondons là à l'objectif de sécurité mais aussi de service rendu à l'usager.

L'efficacité dans l'organisation du processus de délivrance des permis doit permettre à l'administration d'optimiser l'utilisation de ses moyens alors que les usagers – formateurs comme candidats - y trouveront aussi leur compte à travers des simplifications des procédures.

Des dispositions innovantes peuvent être envisagées à deux niveaux :

- améliorations tendanciennes de dispositions existantes, aisément accessibles à court terme et à peu de frais,
- réformes plus structurelles telles que la responsabilisation des formateurs et la délégation de l'évaluation des candidats accompagnant un recentrage de l'action administrative sur le contrôle des formateurs et des évaluateurs.

Nous répondons là à l'objectif de simplification administrative sans perdre de vue la qualité du service aux usagers.

Par ailleurs, deux types de contraintes apparaissent comme incontournables dans une perspective de refonte du dispositif national de délivrance des permis de conduire les navires et bateaux de plaisance :

- contraintes d'ordre économique où, là encore, il faut se préoccuper « d'efficacité »,
- contraintes liées à l'impérative nécessité d'une harmonisation communautaire.

Les contraintes économiques sont d'abord liées au coût d'obtention du permis ; c'est une question essentielle d'accessibilité - pour ne pas dire d'adhésion - au processus qu'il faut garder à l'esprit. Dans cet ordre d'idée, le dispositif à mettre en place devrait répondre à deux impératifs, d'une part, la simplification des démarches administratives qui est aujourd'hui une forte demande des usagers et un des objectifs de modernisation de l'administration, d'autre part, le coût d'accès à la navigation de loisir par le canal obligé d'une formation ne doit pas apparaître démesuré.

Il y a là, aussi, un enjeu de qualité du service aux usagers.

Mais, second volet des contraintes économiques, toute démarche devra être perçue comme une mesure sinon d'accompagnement du développement des activités de loisir nautique en tout cas compatible avec ce développement.

Un secteur est directement concerné : celui des bateaux-écoles qui occupe une niche économique dont le développement artificiel et anarchique ne serait pas concevable mais qui, au contraire, peut se révéler un acteur important, garant de la

qualité de la formation des plaisanciers sous le contrôle de l'administration. Notons que les emplois créés et entretenus dans ce secteur ne sont pas négligeables.

Par ailleurs, toute la filière des industries nautiques – constructeurs, équipementiers, distributeurs... - est concernée plus ou moins directement. Toute solution qui pourrait apparaître comme un frein à l'accès aux loisirs nautiques ferait l'objet d'un rejet ; à cet égard, le débat sur le « permis voile » est tout à fait révélateur.

2 - Le constat de la situation actuelle

2.1 - Situation actuelle pour les permis de conduire en eaux intérieures

Les permis de conduire ou certificats de capacité sont, pour la navigation fluviale, délivrés par l'Etat. La réglementation applicable en la matière est le décret 91- 731 du 23 juillet 1991 modifié par les décrets 95 – 603 du 6 mai 1995 et 1104 du 29 août 2002. Ce dernier texte, appliquant la directive européenne sur l'harmonisation des certificats de conduite dans la communauté ne concerne que les bateaux de transport de marchandises et de passagers et n'a pas modifié la réglementation en matière de plaisance. Sur ce dernier point, la limite entre bateau à passagers et bateau de plaisance est fixée, pour tous les pays européens, à : « un bateau, motorisé ou non, construit et aménagé pour transporter ou recevoir à son bord au plus douze personnes non compris les membres de l'équipage ».

De façon très résumée, la réglementation distingue quatre types d'embarcations et trois types de permis :

- le canot : non habitable, Longueur inférieure à 5m et Taux de motorisation inférieur ou égal à 1 : pas de permis ;
- le coche de plaisance : Longueur inférieure à 15m et Taux de motorisation inférieur ou égal à 1 : permis C ;
- le bateau de sport : Taux de motorisation supérieur à 1 sans limite de longueur : permis S ;
- la péniche de plaisance, Taux de motorisation inférieur ou égal à 1 et Longueur supérieure à 15m : permis PP.

Le “ Taux de motorisation ” est le résultat de la formule suivante : $T = 2,6. P/L^2$, où L est la longueur et P la puissance en KW.

Selon les textes en vigueur, les certificats sont délivrés par “ le président de la Commission de Surveillance ” Il y a d'ores et déjà lieu de se poser la question de savoir si cette compétence ne devrait pas, en application de la charte de la déconcentration, relever du préfet. Cette modification sera à prévoir dans le cadre des réformes envisagées.

La teneur des connaissances à contrôler est donnée dans les textes. Par contre, ceux-ci ne sont pas très diserts sur l'organisation des examens qui est laissée à la discrétion des présidents de Commissions de Surveillance. Faute d'instructions claires de l'administration centrale, ceci se traduit jusqu'à présent par une assez forte disparité dans les pratiques et c'est surtout à cela qu'il conviendrait de remédier.

La règle générale pour les examens est en effet qu'ils sont organisés par des agents de l'administration, en général les délégués des Commissions de Surveillance. Chaque session comprend une épreuve théorique, en général constituée d'un QCM dont chaque Commission a établi quelques exemplaires et une épreuve pratique qui se déroule sous la surveillance d'un contrôleur ou chef d'équipe de l'administration. Des

dérapages ont pu avoir lieu (vente de permis...), ce qui a conduit les différentes commissions à mettre en place des modes de contrôle variés mais relativement légers.

Par ailleurs, les textes contiennent quelques ambiguïtés qu'il conviendrait de réformer, comme cette disposition qui n'impose que le permis S sur les lacs et plans d'eau, et qui peut laisser penser que rien n'est demandé aux conducteurs de coches et péniches de plaisance...

Enfin, une particularité du système, introduite en 1991 (et reprise depuis par d'autres pays comme l'Allemagne) est l'existence de la "carte plaisance". Sur un certain nombre de voies considérées comme peu dangereuses, les candidats à la location d'un coche de plaisance "nolisé" peuvent être dispensés de permis et circuler avec une simple "carte de plaisance" qui leur est délivrée par le noliseur "selon des modalités définies par la commission de surveillance territorialement compétente"

Il est un peu choquant que sur les mêmes voies les particuliers qui sont possesseurs de leur bateau soient eux soumis à la possession d'un permis délivré en bonne et due forme.

Dans les conditions actuelles, les modalités de délivrance (par les noliseurs) de cette "carte de plaisance", nous semblent notamment très lourdes de risques juridiques pour l'état et pour son administration.

Une solution uniforme, du type "exonération du permis" sur ces voies réputées non dangereuses pour des véhicules lents comme ces coches de plaisance nous paraîtrait une meilleure solution.

2.2 - Situation actuelle pour les permis de conduire en eaux maritimes

Le dispositif national relatif à la conduite des navires de plaisance à moteur se fonde aujourd'hui sur le décret du 21 octobre 1992 modifié³ et sur son arrêté d'application du 23 décembre 1992 modifié⁴. Il a été adopté à la suite d'une réflexion approfondie, dans un esprit de large concertation, dans le prolongement d'une longue tradition française d'exigence d'une qualification des navigateurs de plaisance (à l'exception significative des utilisateurs des navires à voile).

La construction intellectuelle en est incontestablement séduisante avec un objectif généreux de sécurité des activités nautiques et de protection de l'environnement.

Mais, le souci de concilier des approches différentes tout en intégrant des réalités de terrain très diverses a conduit à une grande complexité alors même que les résultats, c'est à dire l'aptitude des titulaires des titres délivrés à conduire et à se conduire en sécurité, peuvent faire l'objet de jugements nuancés malgré un investissement marqué des services des affaires maritimes chargés de l'organisation des examens et de la délivrance des cartes et permis.

³ Décret n° 92-1116 du 21 octobre 1992 relatif à la conduite en mer des navires de plaisance à moteur modifié par le décret n° 94-411 du 17 mai 1994 et le décret n° 98-1251 du 29 décembre 1998.

⁴ Arrêté du 23 décembre 1992 relatif aux examens pour l'obtention de la carte mer et du permis mer modifié par arrêtés du 1^{er} juin 1994, du 29 décembre 1998 et du 22 novembre 2000.

a) La complexité réside d'abord dans le nombre de titres ou de situations possibles.

Outre les anciens permis, dont les prérogatives ont au demeurant été modifiées, on peut théoriquement énumérer :

- la carte mer,
- la carte mer avec mention « navigation de nuit » obtenue par validation de l'expérience antérieure (disposition transitoire désormais échue),
- le permis mer « côtier »,
- le permis mer « hauturier »,
- le permis mer avec mention « surmotorisation »,
- carte mer et permis mer avec mention « aéroglesseur »,
- conduite sous couvert d'un organisme affilié à une fédération pour des jeunes âgés entre 14 et 16 ans,
- déclaration de conduite accompagnée pour des personnes âgés de plus de 16 ans,
- pour mémoire, absence d'exigence pour la conduite des voiliers.

En fait, et heureusement, la réalité est bien plus simple, le permis côtier étant, de très loin, le titre le plus répandu et le plus significatif . C'est autour de ce constat qu'il convient d'envisager des simplifications.

b) La complexité de la procédure d'examen des candidats et de délivrance des titres est également caractérisée.

Les services des affaires maritimes (essentiellement les directions départementales) sont chargés de l'organisation des examens et de la délivrance des titres. C'est une fonction lourde, particulièrement pour les services implantés dans les régions les plus touristiques, qui présente en outre un caractère saisonnier marqué nécessitant le recours à des vacataires ; elle est donc grande consommatrice de moyens humains et de crédits nécessaires aux indemnités versées aux examinateurs et aux frais de mission. Le recours à un traitement informatisé procure des gains d'efficacité mais la centralisation de l'impression des titres – voulue dans un objectif de sécurisation mais dont la logique n'a pas été poussée jusqu'au bout – ralentit le processus de délivrance et complique les choses en instituant un permis provisoire conférant à titre intérimaire les prérogatives du permis définitif⁵.

La fonction est également sensible du fait des intérêts financiers des bateaux-écoles et des exigences de rapidité des usagers ; elle nécessite des contacts continus avec les centres de formation et avec les plaisanciers ; ainsi, la pression est forte sur les sections « plaisance » des services en saison estivale. Elle a fortement monté, par exemple, à la fin du printemps 2003 quant les gels de crédits ont conduit certains chefs de service à réduire, voire supprimer des sessions d'examen.

Globalement, le service rendu est satisfaisant sur le littoral où, du fait de la proximité, les services des affaires maritimes maîtrisent bien le processus.

⁵ Voir aussi le § 4.1.1 c.

Les choses se compliquent pour les départements de l'intérieur pour lesquels un partage a été fait entre les directions régionales des affaires maritimes. Le coût d'organisation des examens augmente alors que les possibilités de contrôle diminuent : les services épuisent leurs moyens dans l'organisation et n'ont plus la capacité de contrôler.

En terme de sécurisation, l'informatisation a réduit considérablement le risque de délivrances frauduleuses. Pour autant, l'absence d'un dispositif systématique de contrôle laisse encore la place à des fraudes dans le déroulement des examens. Les disfonctionnements les plus notables relèvent plutôt de manquements à l'éthique - par exemple centres d'examen sur le site des centres de formation - mais des anomalies graves sont décelées épisodiquement.

Cependant, la conséquence pratique la plus préoccupante d'un encadrement insuffisant réside dans le défaut d'harmonisation des évaluations.

Un mémoire de diplôme technique précisait déjà clairement en 1995 les lacunes du système⁶.

Par ailleurs, des extraits de rapport d'inspections récentes effectuées par l'inspection générale des services des affaires maritimes illustrent la situation (*voir annexe 3*).

Des améliorations sont assurément possibles.

c) Les résultats du dispositif complexe qui vient d'être décrit ne sont pas aujourd'hui à la hauteur des objectifs.

A la question « *Un titulaire du permis de conduire a-t-il un niveau de sensibilisation et de qualification adapté à la navigation de loisir qu'il est autorisé à pratiquer ?* » la réponse ne peut pas être pleinement affirmative.

Une telle réponse appelle cependant des commentaires :

- tout d'abord, elle reste pour une large part subjective car il n'existe pas d'instrument pour une appréciation fine ; elle peut être néanmoins valablement extrapolée des statistiques des CROSS, de celles des assureurs ainsi que des infractions relevées, plus particulièrement celles relatives aux excès de vitesse ;
- ensuite, elle doit être nuancée car ce n'est pas un niveau global apprécié dans l'absolu qui est en cause mais plutôt une disparité de niveaux ;
- enfin, les acteurs que sont les pouvoirs publics et les centres de formation ne doivent pas être mis en accusation.

A ce dernier égard, les pouvoirs publics ont été et sont diligents :

- Une réglementation existe qui a sa logique ; au terme d'une décennie qui a connu d'importantes évolutions, il n'est pas anormal de constater des inadaptations.

⁶ Administrateur de 1^{er} classe des affaires maritimes Fabienne RIEHL – Cycle de formation XXII / 95 de l'enseignement militaire supérieur du premier degré – mémoire consultable au GE-CIDAM.

- Les services chargés de la mettre en œuvre le font avec conscience mais sont contraints par les « moyens du bord ».

Par ailleurs, la compétence et la diligence d'une grande majorité de centres de formation peuvent être, d'une façon générale, jugées correctes même si des « moutons noirs » existent ; cependant, il faut garder à l'esprit que, dans un contexte de niche économique et en l'absence de tout encadrement, la forte concurrence tend à tirer vers le bas le niveau des prestations.

En réalité, la cause principale de l'écart constaté entre objectif et résultat réside essentiellement dans l'absence d'une construction cohérente entre les objectifs, la formation et l'évaluation des capacités des candidats.

Les objectifs se traduisent certes par des programmes lesquels sont énoncés dans l'arrêté précité de 1992 ; mais, ils sont restés à l'état de formulation réglementaire.

Le contenu de la formation n'a pas fait l'objet de référentiels précis ; aussi, c'est en fonction de l'instrument d'évaluation que les centres de formation ont conçu et mis en œuvre leur action pédagogique avec une plus ou moins forte préoccupation d'optimisation commerciale et ce d'autant plus facilement qu'il n'est prévu aucun contrôle sur cette action pédagogique.

Deux facteurs sont venus aggraver le défaut :

- le caractère peu évolué du système de QCM utilisé pour évaluer les connaissances théoriques,
- l'absence de critères d'évaluation des connaissances pratiques et le manque d'harmonisation des façons de faire des examinateurs.

Les QCM sont relativement peu nombreux et consistent en une simple vérification de connaissances sorties de leur contexte ; le défaut inhérent à ce type d'interrogation est connu mais, en l'occurrence, compte tenu du nombre limité de questions, il facilite le bachotage. Pour autant, et c'est là un paradoxe, l'exercice reste difficile (3 erreurs admises seulement sur 20 questions en 15 minutes) et exige un effort de mémoire notable des candidats dont on peut se demander s'il ne pourrait pas être mieux utilisé...

L'épreuve pratique aurait pu être l'occasion de vérifier le degré d'assimilation par le candidat des connaissances théoriques notamment en les replaçant dans un contexte. Dans la réalité, les exigences du programme sont plutôt interprétées a minima, l'épreuve se bornant le plus souvent à l'exécution de quelques manœuvres stéréotypées ; aussi, d'une façon générale, elle peut être jugée relativement peu probante.

Il n'empêche que, même dans ces conditions, le reproche de défaut d'harmonisation est fréquent ; plus exactement semble-t-il, ce sont les exigences des examinateurs qui tendraient à aller au-delà du programme stricto sensu qui sont critiquées et contrebattues.

En résumé, sur le fondement d'une réglementation, qui a cependant le mérite d'exister, s'est construit un dispositif qui mobilise notablement les services des affaires maritimes et dont le coût de fonctionnement est élevé. Mais, faute d'un continuum cohérent entre objectifs définis et moyens mis en œuvre pour les atteindre,

le constat doit être fait de résultats qui, sans être négligeables, ne sont pas complètement satisfaisants.

d) Les difficultés résultant de l'application de notre dispositif (ou de l'impossibilité d'application) aux étrangers ajoutent à son rendement médiocre.

En effet, la reconnaissance et le contrôle des équivalences sont ardues du fait des différences de réglementation d'un Etat à l'autre.

Plus grave, l'immatriculation de navires et embarcations sous pavillon d'un Etat n'ayant pas ou peu d'exigences place le plaisancier qui a recours à cette solution hors du champ d'application de notre dispositif national. L'exemple le plus significatif est donné par une incitation, faite ouvertement, d'immatriculer les navires de plaisance sous pavillon belge dans l'objectif clairement énoncé d'échapper aux règles françaises⁷. Il est évident que notre littoral concentre une grande part des activités nautiques européennes et que la généralisation de telles pratiques mettrait hors la loi toute une population d'usagers de nos côtes avec des conséquences négatives probables en terme de sécurité, voire de protection de l'environnement.

La réponse est à rechercher de toute évidence dans une harmonisation communautaire.

2.3 - La situation dans les divers pays européens

D'une enquête rapide faite auprès des différents pays voisins il est ressorti les informations suivantes :

Allemagne

Le permis est exigé tant en eaux intérieures qu'en maritime, y compris pour les voiliers, dès que la puissance du moteur dépasse les 5 CV.

En mer, le permis de base (spoortbootfuhrerschein) s'obtient à l'issue d'un examen comportant une partie théorique et une partie pratique dont les bases sont assez semblables à ce qui se pratique chez nous. L'examen est assuré par les soins des fédérations sportives à qui l'état fédéral a délégué toute l'organisation jusqu'à la délivrance des permis.

Au delà de ce niveau de base, il est possible de faire compléter ce permis par des attestations de niveau correspondant à des attestations de pratique. Trois niveaux sont reconnus, correspondant à la réalisation de respectivement 300 milles, 700 milles et 1000 milles de conduite à bord.

En eaux intérieures, la limite à partir de laquelle le permis est exigé est la même : 5 CV, mais avec une limite haute de longueur de 15 m au-delà de laquelle il faut avoir un permis professionnel. Comme en mer, l'examen comporte une partie théorique et une partie pratique. L'organisation des examens dépend des fédérations.

⁷ En fait, la manœuvre vise initialement à échapper aux dispositions relatives au matériel de sécurité mais elle a corrélativement une conséquence directe en matière d'obligation de détention d'un permis.

Des patentes spéciales existent sur le lac de CONSTANCE et sur les lacs de BERLIN.

Belgique

Aucun permis n'est exigé pour la mer (tous bateaux de moins de 24 m de longueur). Par contre, le gouvernement accepte de délivrer des brevets officiels qui sont le brevet de yachtman pour la navigation côtière et le brevet de navigateur de yacht pour la navigation hauturière. Ces brevets sont utiles pour ceux qui souhaitent louer un bateau (chartering).

En eaux intérieures, le permis est exigé pour tous les bateaux dont la vitesse peut excéder 20 km/heure, et ceci quelle que soit la région.

Il existe deux types de permis. Le brevet de conduite restreint, qui est valable sur toutes les voies d'eau à l'exception de l'Escaut inférieur, et le brevet de conduite général qui donne accès à l'ensemble des voies, y compris l'Escaut inférieur.

Les examens sont organisés par le Ministère. L'examen ne porte que sur la théorie. Il comporte une partie écrite et une partie orale. La durée de l'examen va de 2 heures à une journée. La pratique se fait sur attestation : soit avec quelqu'un qui a déjà le brevet de conduite, et il faut 12 heures de conduite attestée sur un livret de service, soit en suivant des cours pratiques avec une fédération agréée : 6 heures de cours suffisent alors.

Espagne

Il existe pour la mer 6 permis différents :

- 3 brevets polyvalents « voile et moteur » correspondant à trois niveaux successifs :

- patron d'embarcation sportive du littoral jusqu'à 12 milles avec un navire de moins de 20 tonneaux ;
- patron de yacht jusqu'à 60 milles avec un navire de moins de 50 tonneaux ;
- capitaine de yacht en haute mer avec un navire de moins de 500 tonneaux.

Pour chacun de ces brevets sont exigés un certain nombre de jours de mer (50 jours pour le premier, 75 et 150 respectivement pour les deux suivants).

En dessous de ces niveaux, la navigation n'est autorisée que sur certaines zones définies par les autorités mais sur lesquelles il faut néanmoins un permis plus léger, sans l'exigence des jours de mer :

- permis « voile » pour les voiliers de 1 à 5 tonneaux ;

- 2 permis de « patron d'embarcation sportive » pour les bateaux à moteur de plus de 8 CV.

En eaux intérieures, la réglementation dépend des régions. C'est en général le permis mer qui est exigé mais certaines régions étudient la possibilité de mettre en œuvre un permis fluvial.

Grande Bretagne

La Grande Bretagne n'exige aucun certificat pour les conducteurs de bateaux de plaisance, que ce soit en mer ou en rivière. Elle en exige par contre pour les bateaux à passagers, au dessus de la limite de 12 passagers à bord.

Un système de certificats existe cependant, c'est celui de la ROYAL YACHTING ASSOCIATION. Cette association délivre des certificats de différents niveaux qui sont utiles notamment vis à vis des compagnies d'assurance et des loueurs. Ces certificats sont reconnus par l'Etat mais ne sont pas obligatoires, en vertu du principe de la responsabilité de chacun ; Il existe un grand nombre de certificats possibles. Celui conseillé pour la navigation intérieure, le «Power boat level 2» demande deux jours de formation, à l'issue desquels le candidat est réputé connaître « tout ce qu'il faut savoir pour conduire à un niveau de base... et être conscient de ses propres limites et de celles du bateau ».

Italie

Un permis est nécessaire pour conduire tous bateaux de plus de 10 m (y compris les bateaux à voile), et tous bateaux plus courts avec un moteur de plus de 40 CV. Il n'y a que deux zones de permis. La première est valable pour les eaux intérieures et pour la zone côtière jusqu'à 6 milles des côtes. La seconde couvre toutes les zones hauturières. Il y a également un permis spécial pour la voile, avec la même séparation en deux zones.

L'examen est un examen oral accompagné d'une épreuve pratique. Un examen médical est aussi exigé.

Les examens sont organisés principalement par la Garde Côtière, qui est un organe public, mais dans certains cas, les associations (comme la Lega Navale) sont autorisées à faire aussi passer les examens.

Pays Bas

Un certificat est exigé pour la conduite des bateaux de plaisance de plus de 15 mètres de longueur ou capables d'aller à plus de 20 km/heure.

Il existe deux types de certificats, l'un de base pour les petites voies d'eau et un certificat additionnel pour les grandes voies d'eau.

L'examen est uniquement théorique. C'est un examen par QCM. L'examen dure au maximum 2 heures 30. L'examen pour le certificat additionnel dure au maximum 1 heure 30

La responsabilité de l'examen est déléguée à un organisme formé par les associations de tourisme et de navigation. Le gouvernement n'intervient pas à ce niveau.

Le RHIN

Il n'existe pas de réglementation commune sur le RHIN pour les bateaux de plaisance : au-dessous de 12 passagers et de 15 mètres de longueur, c'est la réglementation nationale qui s'applique. Au dessus de ces limites, c'est le régime de la patente rhénane qui s'applique. L'acquisition de cette patente nécessite une certaine pratique du fleuve, attestée par un livret de service, et le passage d'un examen théorique. Les examens sont organisés par les services de navigation des états concernés.

2.4 – La situation au niveau international

A ce jour, en matière de navigation intérieure de plaisance, aucune initiative n'a été prise par la Commission Européenne. La directive 96/50 relative aux certificats de conduite des bateaux ne s'applique en effet qu'aux transports de marchandises et de personnes.

Le seul document existant est donc celui de la COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE, organisme émanant des NATIONS UNIES et ayant son siège à GENEVE, qui a publié successivement deux résolutions émanant de son Comité des Transports Intérieurs (Groupe de Travail des Transports par Voie Navigables) :

- Résolution n° 14 révisée du 29 janvier 1979, relative au certificat international de capacité des conducteurs de bateaux de plaisance

- Résolution n° 40 du 16 octobre 1998 relative au certificat international de conducteur de bateaux de plaisance.

Ces résolutions ne sont que des recommandations ne liant pas les gouvernements concernés. Elles préconisent en substance :

- la délivrance par chaque pays d'un certificat international de capacité des conducteurs de bateaux de plaisance, avec un modèle préconisé,

- la reconnaissance par chaque pays des documents délivrés par les autres pays.

Il y est précisé que le demandeur doit prouver au moyen d'un examen :

- a) qu'il possède une connaissance suffisante de la réglementation concernant la conduite d'un bateau de plaisance et les connaissances nautiques et techniques requises pour naviguer en toute sécurité sur les voies navigables et/ou les eaux côtières,

- b) qu'il est capable de mettre ces connaissances en pratique.

Un certain nombre de détails sont donnés sur la teneur des connaissances à exiger pour cet examen, l'organisation de ceux ci étant laissée à la disposition des différents états.

Le texte propose enfin un modèle de permis international qu'il est recommandé à tous les pays d'appliquer.

Ce certificat, qui est reconnu dans la majeure partie des pays européens, n'est à l'heure actuelle pas délivré en France. Notre pays reconnaît cependant les certificats délivrés à l'étranger.

3 - Rappel des objectifs

3.1 - Un objectif adapté de sécurité à rechercher essentiellement dans un processus de formation et de sensibilisation.

L'objectif premier est de s'assurer que les utilisateurs d'un titre de loisir d'embarcations sur des plans d'eau fluviaux et maritimes peuvent pratiquer sans causer de dommages corporels à eux-mêmes ou à des tiers ni des dommages matériels à d'autres embarcations et aux divers équipements ou infrastructures, sans gêner d'autres activités notamment professionnelles, enfin, sans porter atteinte au milieu.

Pour notre pays, cet objectif est d'autant plus impérieux que notre littoral de même que nos plans d'eau intérieurs attirent de nombreux touristes auxquels il est nécessaire de garantir la sécurité.

Il s'agit donc de mettre en place un processus de formation et de sensibilisation adapté à un contexte d'activités de loisir dont il faut avoir conscience qu'il ne pourra pas viser les niveaux de qualification exigés des professionnels ; doit être en particulier tenu compte d'une organisation structurée de sauvetage et d'assistance avec lequel le dispositif mis en place doit être compatible ; à cet égard, par exemple, le souci de promouvoir l'utilisation de la radiotéléphonie VHF doit avoir une traduction dans le processus.

Enfin, la seule obtention d'un document sans préoccupation réelle de son utilité ne devrait pas être la seule motivation d'un candidat au permis de conduire ; c'est pourquoi, une démarche de réforme ne doit pas seulement être l'adoption d'un nouveau train de mesures administratives et techniques mais aussi un changement de philosophie du système qui ne peut être envisagé qu'avec le concours des formateurs en gardant à l'esprit la question de l'accessibilité des plaisanciers au permis de conduire (critères de simplification administrative et de limitation du coût).

En conséquence, de nouveaux programmes et de nouvelles méthodes d'enseignement, couplés avec un mode d'évaluation cohérent à la fois avec la formation et avec les objectifs, devraient être axés autant sur la sensibilisation que sur l'enseignement d'une technique. Dans cet esprit, devraient être recherchés :

- l'assimilation d'un minimum de connaissances adaptées aux besoins du plaisancier, sans rechercher l'exhaustivité ou la complexité inutile,
- l'intégration de règles de comportement visant à une adaptation raisonnée au milieu et à l'appréciation des situations susceptibles de générer des risques avec, plus particulièrement, une bonne conscience des limites à ne pas dépasser,
- l'acquisition d'une maîtrise suffisante pour des pratiques de loisir.

Un tel but suppose un effort d'évolution pédagogique mais, en la matière, l'exemple de la formation à la conduite automobile peut être utile ; il est d'autant plus accessible que bon nombre de formateurs aux permis plaisance appartiennent à la mouvance des auto-écoles.

3.2 - La recherche systématique de la simplification.

La simplification doit profiter autant à l'administration elle-même qu'aux usagers.

Pour l'administration, il s'agit de faire mieux avec les mêmes moyens. Un certain nombre de voies sont envisageables qui rompent avec les pratiques anciennes mais s'inscrivent parfaitement dans la démarche de modernisation de l'Etat. Au-delà d'améliorations matérielles, notamment en faisant encore plus largement appel aux techniques informatiques, un vrai changement consisterait à modifier le niveau de l'intervention administrative de manière à la situer au niveau du contrôle du processus et non plus à celui de l'évaluation des candidats.

L'utilisateur doit voir ses démarches simplifiées et avoir des garanties sur l'adaptation et la qualité du service rendu, à savoir une formation satisfaisante eu égard à l'objectif de sécurité mais aussi en rapport avec son coût. Ainsi, il n'adhèrera que mieux à l'esprit de prévention qu'implique le processus.

3.3 - Les contraintes économiques doivent être prises en compte.

Le coût de l'obtention du permis vient d'être évoqué ; le souci d'une formation adaptée recoupe l'idée d'optimisation de son coût qui ne saurait être non seulement exorbitant dans l'absolu mais aussi non justifié aux yeux de l'utilisateur. C'est une question d'équilibre qui n'est pas simple à résoudre a priori : les évolutions jugées nécessaires ne devraient pas être rejetées au seul argument d'un surcoût mais tout surcoût devrait être validé au regard de l'objectif visé.

Le processus devra également s'inscrire dans le cadre d'un développement harmonieux du tourisme dans les régions littorales comme autour des plans d'eau intérieurs et des voies navigables et tenir compte des réalités et enjeux économiques liés aux loisirs nautiques. De ce point de vue, il doit se concevoir comme accompagnant ce développement en étant perçu comme une démarche positive et nécessaire de prévention et non pas comme une formalité administrative coûteuse à la finalité mal perçue, voire une entrave à la fois à l'entreprise économique et à la liberté des loisirs.

Sont évidemment directement concernés les formateurs ; le réseau des bateau-écoles est un acteur à part entière de l'activité économique, et singulièrement touristique ; une réforme devrait se faire en partenariat car il est appelé à voir son rôle amplifié au prix, certes, de contraintes nouvelles mais assorties de l'assurance d'accès à un créneau d'activité dynamique dans des conditions de concurrence loyale.

Les autres partenaires de la filière des industries nautiques ne pourraient qu'accepter une perspective dynamique voire en admettre son aspect incitatif.

3.4 - Un dispositif national ne peut faire abstraction du contexte communautaire.

Il est clair, enfin, qu'un dispositif national, aussi perfectionné qu'il soit et jugé répondant à nos propres besoins et objectifs, ne présente d'intérêt que s'il peut s'appliquer aux usagers étrangers ou ressortissant d'Etats membres de l'Union européenne que nous cherchons justement à attirer dans le cadre de notre politique touristique. A cet égard, une harmonisation communautaire s'impose. Elle ne semble pas être aujourd'hui d'actualité mais la France est fondée à prendre des initiatives en la matière au nom de la sécurité et de la protection de son littoral et de ses plans d'eau.

Dans cette perspective, l'objectif est de mettre au point notre propre dispositif national avec le souci d'en faire une référence autour de laquelle l'harmonisation communautaire pourrait se construire. Une telle démarche suppose une forte dose de pragmatisme pour trouver le compromis judicieux entre un nécessaire encadrement et les aspirations à de libres pratiques des loisirs. De ce point de vue, les sensibilités seront très différentes entre les États. La démonstration d'un dispositif efficace quant à son objectif primordial - la sécurité - mais adapté et équilibré avec un rapport coût/utilité optimisé sera la meilleure façon de convaincre.

4 - Propositions

4.1 - Un seul permis maritime / fluvial modulable.

La proposition a pour fondement l'idée d'un rapprochement du maritime et du fluvial en matière de délivrance des titres de conduite des navires et des bateaux de plaisance. Un tel rapprochement qui respecterait les compétences de chacun des services concernés mais impliquerait des concours croisés, se traduirait pour l'utilisateur par une unicité de guichet pour l'exécution des démarches administratives en vue de l'obtention d'un permis et par un document unique maritime / fluvial.

De la sorte :

- l'utilisateur gagne en simplification et en qualité de service ;
- l'administration gagne en efficacité en utilisant mieux ses moyens et en rendant un meilleur service.

4.1.1 - Concours croisés en vue d'un guichet unique.

Les difficultés rencontrées par les services des affaires maritimes pour organiser des sessions d'examen dans les départements de l'intérieur ont été constatées. L'idée de faire appel au concours des services de la navigation et des DDE (à savoir les commissions de surveillance et leurs délégués) pour les suppléer vient assez naturellement. Elle est cependant difficile à mettre en oeuvre avec les données actuelles surtout en raison du transfert de charge qui en résulterait au détriment des services de la navigation et des DDE; elle devient envisageable si les données sont modifiées.

Il n'est évidemment pas possible d'agir sur la demande qui est même probablement appelée à une croissance continue.

a) Par contre, les services de la navigation et les DDE pourraient bénéficier du support du système d'informations mis en oeuvre par la DAMGM/DSI :

- par création d'un fichier national unique des permis maritimes / fluviaux dont la faisabilité technique a, en première approche, été validée,
- par intégration dans une procédure commune informatisée dérivée de celle en vigueur pour les permis mer et, par la même occasion, améliorée.

Le Département des systèmes d'information (DSI) de la DAMGM interviendrait en la matière dans le cadre des procédures définies par la DTMPL (sous-direction du littoral et des activités nautiques) et par la DTT (sous-direction des transports par voies navigables), le partage des compétences entre services n'étant en rien remis en cause.

b) Une seconde source d'allègement de la charge résiderait dans la simplification de l'évaluation des candidats tant par l'informatisation des épreuves théoriques que par la délégation de l'évaluation des capacités de pratique (voir les propositions ci-après).

Sur cette base, la charge pourrait être répartie rationae loci,

- dans les départements de l'intérieur, les services de la navigation et les DDE assurant la fonction guichet unique d'accueil des candidats à l'obtention d'un permis

maritime et/ou fluvial et organisation matérielle des examens en liaison, pour ce qui relève de leur compétences, avec les services des affaires maritimes,

- réciproquement, dans les départements littoraux, le même rôle serait joué par les services des affaires maritimes,
un partage plus fin étant ajusté en fonction des conditions locales.

Il est entendu que chaque service conserverait ses facultés de contrôle pour les domaines de sa compétence quelle que soit la localisation des guichets uniques et des centres d'examen.

Par ailleurs, des compléments de formations des agents devraient être prévus ; dans ce cadre, des échanges d'expérience entre services seraient pertinents.

Dans le même ordre d'idée, des liaisons avec l'ANFR devraient être instituées (voir § 4.8).

c) Impression des permis :

Il a été dit (réf § 2.2 b) que la centralisation de l'impression des titres voulue dans un objectif de sécurisation ralentissait le processus de délivrance des permis « mer ». La procédure est, en effet, la suivante :

- Le service qui a organisé l'examen (DDAM) notifie à DAMGM/DSI (à Saint Malo) par voie télématique les éléments d'identification du candidat admis; ce dernier reçoit de la DDAM une attestation de succès valable 2 mois.
- DSI procède à l'impression du titre et le retourne à la DDAM.
- La DDAM appose la photographie du titulaire du permis et le lui adresse (ou le lui remet).

L'aller/retour entre DDAM et DSI est extrêmement pénalisant en terme de consommation de temps-agents ainsi que de qualité du service rendu à l'utilisateur car le délai de validité de l'attestation de succès est souvent insuffisant pour couvrir le temps de réalisation et de remise du titre.

Les services dénoncent continuellement un dispositif inadapté qui conduit chaque été à des engorgements ; diverses propositions d'améliorations ont été faites, allongement de la validité de l'attestation de succès, impression locale...

En fait, dans la mesure où les technologies modernes le permettent, il faut aujourd'hui modifier radicalement la procédure en allant jusqu'au bout du principe de centralisation :

- en communiquant au DSI la photographie numérisée du candidat pour une édition du permis complet,
- en confiant au DSI l'acheminement par voie postale de ce permis à son titulaire.

A l'occasion, pourraient être mise en œuvre des dispositions complémentaires de sécurisation et de contrôle (notamment par recoupement de fichiers avec le service émetteur).

Le coût de l'opération résiderait dans des équipements complémentaires dans les services et au DSI. Ce dernier se verrait aussi confier une charge supplémentaire.

Par contre, les services seraient considérablement soulagés de tâches purement matérielles et récupérerait de ce fait des moyens notables à redéployer. Cet argument est particulièrement pertinent dans le cadre des concours croisés avec les services de navigation et les DDE qui trouveraient ainsi une réelle contrepartie à leur nouvelle implication.

Enfin, les usagers, quant à eux, y trouveraient une nette amélioration de la qualité du service rendu.

4.1.2 - *Permis commun.*

Un document unique constituerait le permis de base - qui pourrait être dénommé « permis plaisance » - comportant une composante maritime et une composante fluviale l'une ou l'autre ou bien l'une et l'autre étant validées, le titulaire du permis commun étant ainsi habilité à conduire un navire et/ou un bateau.

Des options ou compléments, correspondant à des modules de formation, viendraient attester de capacités particulières.

a) Permis de base :

L'aptitude du candidat aurait été appréciée :

- du point de vue de la maîtrise de l'embarcation et de la capacité à la manœuvrer par une évaluation commune pour la navigation maritime ou fluviale (aujourd'hui épreuve pratique identique pour l'une ou pour l'autre des navigations ; à l'issue de la réforme, évaluation par le formateur comme il sera proposé plus loin).

- du point de vue des connaissances théoriques par une épreuve de type QCM (améliorée comme il sera proposé plus loin) pour l'une ou pour l'autre des options maritime ou fluviale ou bien pour les deux selon le choix du candidat, chacune des options correspondant à un module de formation.

A cet égard, il n'est pas apparu rationnel d'envisager une épreuve théorique commune. En effet, s'il n'y a pas de difficulté en matière de formation, les bateaux-écoles étant généralement capables d'assurer les deux enseignements, il a été reconnu que les deux domaines étaient différents et que les demandes des candidats étaient tranchées ; il ne serait donc pas judicieux d'imposer à un candidat une formation qu'il ne souhaiterait pas ; au demeurant, la question du surcoût de cette formation est également à prendre en compte.

Par contre, il convenait de laisser à ceux qui le souhaitaient la possibilité de subir les deux épreuves théoriques lors de la même session d'examen⁸.

Il n'en reste pas moins que le titulaire d'un permis de base maritime ou fluvial pourrait, lorsqu'il le souhaiterait, obtenir le complément fluvial en subissant l'examen théorique correspondant et inversement ; mention en serait alors portée sur le document commun⁹.

⁸ La question des droits d'examen n'est pas évoquée à ce sujet. Ce sera pourtant un élément important pour l'adhésion à la réforme car le regroupement des permis ne doit pas conduire à l'addition pure et simple des droits antérieurs.

⁹ Les modalités pratiques sont à préciser mais il est déjà possible, dans le contexte d'une procédure informatisée d'envisager une réédition pure et simple du permis mis à jour.

NB : De la même façon, les compléments qui correspondraient à d'autres modules de formation conformément aux propositions ci-après seraient portés sur le document commun.

b) Permis de base ; prérogatives de la composante maritime :

Il faut admettre que la carte mer n'a plus d'utilité pratique alors que le permis côtier s'est imposé comme permis mer de référence ; en conséquence, il est proposé de retenir les limites actuelles de prérogatives - puissance supérieure à 4,5 kW (6 CV) et navigation jusqu'à 5 milles d'un abri au plus - pour la composante maritime du permis nouvelle formule.

En effet, la mission n'a pas estimé utile de remettre en cause des critères qui apparaissent adaptés, renvoyant à une étape ultérieure d'harmonisation communautaire d'éventuels ajustements¹⁰.

Il lui est apparu plus important, par contre, de veiller à ce que le contenu de la formation conduisant à la délivrance de ce permis soit plus cohérent avec les prérogatives qu'il confère ; c'est l'objet des propositions du § 4.2.

c) Permis de base ; prérogatives de la composante fluviale :

L'examen des demandes de permis montre que l'essentiel de la demande porte sur les permis S. On a par ailleurs noté combien la situation créée par la création de la « carte plaisance » paraissait anormale, en exigeant de plaisanciers privés possesseurs de leurs bateaux et donc à priori soucieux de les maintenir en bon état plus qu'on n'en exige de ceux qui se contentent de louer un bateau. Notre proposition est donc de supprimer le permis C et d'exonérer de permis tous les conducteurs de coches de plaisance, nolisés ou non, circulant sur les voies considérées comme non dangereuses listées en vertu de l'article 15 du décret de juillet 1991. Ceci entraînerait ipso facto la suppression de la « carte plaisance ».

A contrario, tous les autres bateaux, autres que les canots, seraient justiciables du permis unique « fluvial » qui remplacerait essentiellement le permis S.

Les VNM fluviaux seraient traités comme les VNM maritimes (voir ci après).

Enfin, la catégorie des « péniches de plaisance » devrait, à notre avis, être traitée non pas dans la catégorie plaisance, mais dans celle des professionnels. Il s'agit en effet souvent du même type de bateau, en général reconverti, mais sa conduite demande les mêmes compétences que celles qui sont exigées d'un professionnel navigant.

4.2 - Contenu de la formation.

Des progrès sensibles peuvent être réalisés à court terme et à peu de frais pour atteindre les objectifs définis au § 3.1 ; en particulier, les ajustements réglementaires seraient mineurs.

Deux idées devraient présider à la démarche :

- faire évoluer la formation théorique,

¹⁰ Les italiens par exe mple ont adopté une distance de 6 milles.

- développer la formation pratique.

Pour la formation théorique, il est proposé de réaliser des référentiels qui s'attachent à placer les « apprentis plaisanciers » en situation, en limitant l'obligation de mémoriser des connaissances non indispensables mais en leur apprenant à réagir sainement dans un contexte donné en utilisant les instruments et la documentation à leur disposition. Il s'agit, en l'occurrence d'insister sur les comportements à adopter et sur les limites à se fixer.

La mise au point de tels référentiels ne devrait pas soulever de réelles difficultés car l'expérience existe au sein de l'administration et du Conseil supérieur de la navigation de plaisance ; elle peut aussi être recherchée du côté des bateaux-école. Néanmoins, le savoir-faire en matière de formation à la conduite automobile pourrait être judicieusement utilisé ; l'appel à des spécialistes de la pédagogie pourrait enfin être d'un apport intéressant.

Proposition complémentaire pour la composante maritime, il conviendrait d'introduire dans la formation théorique de base des notions élémentaires de navigation. C'est une proposition récurrente des divers acteurs ; elle apparaît frappée au coin du bon sens : comment aller en mer sans avoir la moindre idée des problématiques de navigation et sans savoir exploiter les informations simples d'une carte marine ? Le risque est de tomber dans l'excès et de vouloir faire un mini-permis hauturier ; là encore, un référentiel précis doit permettre de trouver le juste équilibre.

C'est en matière de formation pratique que les évolutions doivent être les plus sensibles pour combler des lacunes communément dénoncées. Outre l'entraînement à la maîtrise de l'embarcation, la formation pratique doit être l'occasion de tester les réactions dans le droit fil des enseignements théoriques. Au-delà d'exercices stéréotypés, les « apprentis plaisanciers » doivent être mis en situation et amenés à réfléchir concrètement sur la manière de se comporter en fonction de circonstances prédéfinies conformément à un référentiel. L'effort de préparation pédagogique est ici plus original et demandera un travail spécifique mais qui n'est en rien insurmontable.

Il en découle que la formation pratique devrait avoir une durée minimale s'étalant dans le temps pour permettre l'assimilation. La difficulté va résider dans la recherche d'un équilibre entre le souci de bonne formation et la préoccupation de son coût ; une durée minimale de 6 heures peut, à ce stade, être avancée sur la base des divers entretiens réalisés à l'occasion de la mission.

L'esprit de l'évolution proposée étant retenu, la mise en pratique pourrait être progressive et, en tout état de cause, ne trouvera sa pleine application que dans le dispositif totalement rénové conformément aux propositions qui suivent.

4.3 - Contrôle de l'enseignement - Agrément des centres et des formateurs.

L'agrément des centres de formation (permis fluvial et maritime) est un élément essentiel d'un dispositif refondé reprenant l'idée d'un projet de loi de 1997. Les professionnels organisés ne sont pas opposés au principe ; au demeurant, certains mettent déjà en œuvre une démarche qualité.

Les deux approches sont compatibles. Le choix de l'une ou de l'autre des deux voies est également possible.

L'agrément des centres suppose parallèlement la reconnaissance de la qualification des formateurs.

L'administration se verrait confier la fonction d'agrément et des contrôles y afférant notamment sur la qualité des enseignements délivrés.

Il est entendu que l'agrément pourrait être accordé à des centres autres qu'à but commercial. Il est en effet indispensable de reconnaître le rôle joué aujourd'hui par les clubs et associations¹¹ sous réserve de règles de concurrence clairement définies.

4.4 - Evaluation des candidats.

Il s'agit du dernier volet de propositions visant à la cohérence du dispositif qui vient d'être décrit.

a) Sur la forme de l'évaluation, des progrès décisifs sont possibles en agissant sur les QCM. Sous réserve d'agir en liaison avec les centres de formation, avec un préavis suffisant et avec une progressivité réaliste, la refonte des questionnaires va être un moteur de la modification du contenu de la formation théorique, dans l'esprit des propositions du § 4.2, en parallèle à la définition des référentiels.

Les QCM doivent être modernisés tant dans leur contenu que dans leur mise en œuvre ; l'évolution est accessible à court terme.

Sur le contenu, la cohérence avec la formation doit être recherchée plus particulièrement sous la forme de questions amenant le candidat à se mettre en situation et à réfléchir ; des propositions ont été faites en ce sens par un groupement de bateaux-école ; l'exemple des questionnaires en matière de code de la route peut également être mis à profit.

Pour la mise en œuvre, les techniques informatiques offrent des possibilités pour la création de banques de questions permettant une constitution aléatoire des questionnaires sur le site même de l'examen assurant une plus grande variété d'interrogation et limitant par ailleurs les risques de fraude. De telles facultés doivent être étudiées le plus rapidement possible ; la DAMGM (DSI) en affirme la faisabilité et pourrait être chargée de la réalisation dans le cadre des applications « permis plaisance », tant en fluvial qu'en maritime, les services compétents conservant évidemment la maîtrise du contenu des questions.

A noter que l'ANFR utilise cette technologie pour gérer ses propres QCM.

La conception d'un système automatisé de contrôle des connaissances devrait aussi être envisagée à l'instar des pratiques en matière de conduite automobile ; pourraient en être attendus des gains de productivité pour l'administration et, pour l'utilisateur, l'accélération du processus de délivrance des permis.

b) Sur le fond, il est d'abord proposé de laisser à l'administration la maîtrise du contrôle de l'évaluation des connaissances théoriques par QCM, processus qui, nous venons de le voir, peut être modernisé pour être rendu plus efficient.

¹¹ Les clubs et associations forment environ 50% des candidats aux divers permis.

Par contre, la novation fondamentale qui est proposée est de déléguer l'évaluation de l'aptitude pratique aux formateurs agréés, l'administration conservant le contrôle de cette évaluation.

L'idée est, pour répondre aux insuffisances actuelles de l'épreuve pratique, de réduire l'intervention de l'administration au niveau de l'évaluation elle-même tout en la revalorisant par un repositionnement au plan du contrôle des évaluateurs en restant, par ailleurs, pleinement cohérent avec l'évolution du contenu de la formation.

Sur ce dernier aspect, il est logique de penser que le formateur qui aura assuré les 6 heures (durée retenue à ce stade) de formation pratique sera le mieux placé pour estimer si un candidat peut ou non recevoir le permis qui lui permettra de naviguer en sécurité. Cette évaluation devra bien entendu être encadrée par les référentiels déjà évoqués et par l'institution d'un livret de formation attestant de l'acquisition progressive de connaissances et de savoir-faire ; le principe de ce type de document trouve déjà une application en matière de conduite d'engins terrestres (conduite automobile accompagnée, conduite des cyclomoteurs, conduite d'engins industriels).

Les critiques à l'égard de cette proposition ne manqueront pas.

Tout d'abord, certains reprocheront l'abandon d'une mission relevant du service public. En fait, il n'en est rien puisque l'intervention de l'administration est repositionnée à un niveau plus valorisant qui lui permet de mieux exercer une fonction de contrôle qu'elle n'est pas en mesure aujourd'hui d'assurer de façon satisfaisante.

Les formateurs peuvent, de leur côté, craindre d'encourir des responsabilités nouvelles. Ces responsabilités resteront de toute manière partagées du fait de l'encadrement mis en place ; d'autre part, même dans le dispositif actuel, ils ne sont pas à l'abri de toute mise en cause. Il n'en reste pas moins vrai qu'en la matière, les esprits devront évoluer mais il faut bien constater que cette évolution ira dans le sens d'une meilleure qualité du service rendu à l'utilisateur.

Enfin, plusieurs responsables de centre de formation craignent des dérives du dispositif se traduisant par des pratiques de concurrence déloyale. La réponse est à chercher dans un dispositif encadré où l'administration jouera son véritable rôle ; les organismes sérieux n'auront rien à craindre d'un processus générateur de qualité ; au contraire, ils pourront y voir un facteur d'assainissement de la profession.

4.5 - Permis hauteurier.

Actuellement le permis hauteurier est passé sous forme d'extension du permis côtier ; il permet de naviguer au delà de la limite des 5 milles quelle que soit la puissance du moteur.

Son contenu est jugé globalement satisfaisant mais il convient toutefois d'y introduire des éléments de navigation électronique et d'alléger, en contrepartie, certains aspects théoriques superflus. Le permis hauteurier devrait impliquer obligatoirement la détention du module « CRR » (voir ci-après § 4.8).

Le reproche principal formulé à son égard est le manque d'harmonisation dans les évaluations ; un resserrement du nombre des centres d'examen pourrait être un début de réponse. L'impossibilité d'automatiser l'évaluation est une difficulté mais le

nombre de permis à traiter étant limité, il est possible d'envisager le maintien du dispositif actuel d'examineurs agréés par l'administration.

Les propositions sont donc à propos du permis hauturier :

- Permis hauturier conféré par l'obtention d'un module hauturier et du module « CRR », mentions portées sur le document commun.
- Maintien de ses prérogatives actuelles.
- Modernisation du programme et du référentiel de formation au module hauturier pour intégrer les moyens de navigation électronique en tenant compte des spécificités de la navigation de plaisance.
- Mode d'évaluation inchangé mais rationalisation des pratiques avec institution de contrôles de manière à garantir l'harmonisation.

4.6 - Module VNM (véhicule nautique à moteur).

Les VNM sont devenus accessibles à un plus grand public car ce ne sont plus les engins acrobatiques de leurs débuts. Ils font l'objet d'un fort engouement du fait de leur mobilité, du symbole de liberté qu'ils véhiculent et des sensations fortes qu'ils sont réputés procurer. Le développement de leur diffusion est donc appelé à se poursuivre encore longtemps aussi bien pour une utilisation sur les plans d'eau intérieurs qu'en mer.

Il n'en reste pas moins que, engins légers et puissamment motorisés, ils peuvent constituer un danger pour leurs utilisateurs comme pour les autres usagers des plans d'eau. Par ailleurs, ils sont susceptibles de causer des nuisances pour le milieu, notamment sonores. En conséquence, leur conduite doit être impérativement soumise à la détention d'un titre sanctionnant une formation spécifique ; les avis convergent largement sur ce point.

La proposition est que le pilote d'un VNM doit être titulaire du permis de base (théorie et pratique¹²), maritime ou fluvial selon le plan d'eau utilisé, complété d'un module VNM qui revêtirait la forme d'une évaluation de la capacité à maîtriser l'engin assortie d'une durée minimale de pratique qui pourrait être fixée à 1 ou 2 heures ; il s'agirait en fait d'une mise en main¹³ contrôlée par un formateur habilité. Mention de l'aptitude à conduire les VNM serait portée sur le document commun.

Cette solution ne complique pas outre mesure l'accès à la pratique du VNM mais permet de s'assurer que les utilisateurs en ont un minimum de maîtrise.

Il va de soi que la mise en main ainsi prévue serait l'occasion d'une sensibilisation à la protection du milieu et au respect des autres usagers.

Pour les non-titulaires du permis de base, il pourrait être envisagé également de reconnaître l'aptitude comme acquise par la participation à une randonnée

¹² Il est rappelé que, dans l'esprit des propositions du présent rapport, la formation pratique ne se limite pas à l'apprentissage de la conduite d'une embarcation mais vise à placer le plaisancier dans un contexte et comporte de ce fait un volet sensibilisation aux risques ; formation théorique et formation pratique sont donc indissociables.

¹³ Mise à l'eau, traversée de la bande des 300 mètres, évolutions simples puis retour au point de départ.

« découverte » sans permis sous contrôle d'un moniteur agréé ; l'attestation obtenue serait alors "capitalisée" dans l'attente de l'obtention du permis de base.

4.7 - Cas particulier de la conduite des voiliers.

La question du "permis voile" n'est pas traitée en France de façon pleinement sereine et rationnelle.

Il convient tout d'abord d'éliminer tout risque de malentendu qui pourrait naître du terme "permis voile" couramment utilisé : il ne saurait être question de contrôler l'aptitude à piloter et à manoeuvrer un navire sous voiles ; l'exigence de technicité pour ce faire exige un long apprentissage et rebute carrément le néophyte qui, d'une façon ou d'une autre, devra s'engager de lui-même dans une voie de formation qu'il n'est effectivement pas nécessaire de contrôler.

Il doit également être clair que la voile légère et/ou sportive - que l'on pourrait définir comme celle pratiquée à bord de voiliers non-habitables - reste hors du champ de nos préoccupations, à l'argument que les pratiquants, dans leur immense majorité, sont formés et pratiquent dans le cadre de clubs affiliés à une fédération sportive.

Par contre, il n'est pas déplacé de s'interroger sur la nécessité pour un pilote de voilier de connaître les règles communes à tous les navigateurs.

Il en va d'abord d'une question d'égalité devant le règlement.

Mais, au-delà de cet argument juridique - qui mériterait d'être approfondi - les objectifs de sécurité et, aussi, de protection de l'environnement plaident pour assujettir les utilisateurs de navires à voile à un permis attestant de la formation de base commune aux autres plaisanciers.

Ce principe soulève deux types d'opposition.

La première est celle du milieu traditionnel de la voile, porteur au demeurant de valeurs tout à fait recommandables, qui estime que tout naturellement le plaisancier à voile acquiert le savoir-faire maritime nécessaire à la pratique de son loisir et rejette donc tout ce qui s'apparente à une tracasserie administrative. La position est acceptable dans son principe - et elle a été retenue plus haut pour ce qui concerne le pilotage et la manoeuvre du navire sous voiles ainsi que pour la pratique de la voile légère et/ou sportive - mais ne s'applique véritablement aujourd'hui qu'à un noyau de plaisanciers avertis alors même qu'une autre population a accès à la voile.

La seconde opposition provient des industries nautiques, fédérées au sein de la F.I.N., qui voit dans l'institution d'un « permis voile » un frein à la vente des voiliers. Un lien de cause à effet aussi direct n'est pas démontré ; toutefois, la réponse à apporter à cette attitude doit se placer sur un autre plan, celui de la prévention : le permis n'est pas une fin en soi, il atteste d'une formation que l'utilisateur ne subit pas mais accepte comme un élément positif garant de sa sécurité. En allant jusqu'au bout de cette logique, il serait même possible d'affirmer que le permis, loin d'être un frein à la diffusion des navires de plaisance, pourrait constituer un accompagnement utile en rassurant, en quelque sorte, les candidats aux loisirs nautiques.

La crédibilité des arguments qui viennent d'être avancés en faveur d'un permis « voile » repose cependant sur un discours clair et serein et sur un dispositif reconnu utile par le monde de la voile et les industries nautiques.

En résumé, la proposition est donc d'astreindre les utilisateurs de navires à voiles (hors voile légère et/ou sportive comme il a été dit) à la seule partie théorique du permis de base-composante maritime¹⁴ étant acquis que la pratique, et notamment la maîtrise du navire, découlera de la formation à la manœuvre du navire sous voile. La détention de ce module « théorie-composante maritime » permettrait la conduite des voiliers sans limitation de distance ; cette disposition trouve sa justification dans un raisonnement du même type que celui fait pour le pilotage du navire sous voile : le plaisancier qui va s'éloigner à la voile vers le large sera dans une très grande majorité de cas un plaisancier averti dont il n'est pas utile de contrôler l'aptitude.

La mise en œuvre de la proposition ne devrait être arrêtée qu'en accord avec les divers partenaires car la démarche ne peut être que consensuelle ; en tout état de cause, le principe proposé pourrait être un des éléments d'une harmonisation communautaire future, compromis entre les diverses sensibilités européennes ; l'effectivité de la mesure pourrait judicieusement être concomitante avec l'entrée en vigueur des mesures harmonisées.

Des dispositions transitoires très souples devraient être prévues à l'instar de ce qui a déjà été fait, en son temps, pour la carte mer.

Enfin, s'inspirant ainsi du dispositif britannique, l'agrément des clubs pour la formation et l'évaluation - évoqué plus haut - constituerait un instrument bien adapté au milieu de la voile et respectueux de ses traditions.

4.8 – Module CRR (certificat de radiotéléphoniste restreint).

Le comité interministériel de la mer (CIMER) du 29 avril 2003 a prescrit, au titre du « **RENFORCEMENT DE LA SECURITE DES USAGERS DE LA MER – AMELIORATION DE LA SECURITE DES PLAISANCIERS** », des mesures visant à promouvoir l'utilisation de la VHF par les plaisanciers notamment en prévoyant :

- « une formation à l'utilisation de la VHF dans une évolution prochaine du permis mer ».

Les développements qui suivent reposent sur deux postulats :

- tout d'abord, le CRR dont il sera question est le nouveau certificat conforme aux exigences du SMDSM (système mondial de détresse et de sauvetage maritime), c'est à dire s'appliquant plus particulièrement à l'utilisation de la radiotéléphonie VHF-ASN (appel sélectif numérique)¹⁵ ;

¹⁴ La pratique de la voile sur des plans d'eau intérieurs semble devoir relever de la voile légère et/ou sportive ; l'assujettissement à un permis ne serait donc pas pertinent.

¹⁵ L'ANFR préconise la signature du projet d'arrêté qui met en place ce certificat nouveau, remplaçant le certificat ancien devenu obsolète mais en conservant la même dénomination. Il y a effectivement urgence à le faire en s'inscrivant dans la perspective de la réforme des permis plaisance qui fait l'objet du présent rapport.

- l'équipement VHF n'est pas rendu obligatoire pour tous les navires de plaisance.

Ils s'appliquent essentiellement à l'utilisation de la VHF marine mais peuvent être transposés à l'utilisation de la VHF sur les plans d'eau intérieurs.

L'objectif est de promouvoir l'utilisation de la VHF par les plaisanciers dès lors qu'ils sont en difficulté ; les arguments en faveur de la VHF font l'objet d'un consensus et ne seront pas rappelés ici. Par contre, il convient d'avoir conscience que l'emploi intempestif de cet équipement peut avoir des effets très négatifs en saturant par des fausses alertes le dispositif de réception et de traitement par les CROSS ; il convient donc que l'incitation à s'équiper s'accompagne d'un effort de formation des futurs utilisateurs.

C'est dans cet ordre d'idée que la mission propose d'inclure la formation préparatoire à l'obtention du CRR dans la formation au nouveau permis de base tel qu'il a été décrit sous forme d'un module particulier optionnel « CRR », l'évaluation des candidats étant assurée à l'occasion de l'examen théorique pour l'obtention du permis.

Le caractère optionnel du module « CRR » se justifie par le fait que l'équipement VHF n'étant pas obligatoire, il ne serait pas rationnel d'imposer à tous les plaisanciers l'acquisition d'une qualification dont ils n'auraient pas l'utilisation alors même qu'elle aura un coût ; la mesure, immanquablement perçue comme une tracasserie administrative voire un « racket », serait même contradictoire avec la démarche de sensibilisation et de responsabilisation qui implique l'adhésion. Une exception toutefois doit être prévue pour le permis hauturier ; ce dernier permet, en effet, une navigation qui implique de facto la détention d'une installation radio ce qui justifie une obligation de maîtrise de cet équipement et donc la possession du CRR. Le plaisancier qui souhaite accéder au niveau hauturier et qui fait l'effort en conséquence ne lésinera certainement pas sur ce complément de formation et ce d'autant plus que l'accès à la qualification aura été simplifié.

Au demeurant, dans une démarche qui vise à inciter, le ressort est bien dans la simplification du processus d'obtention du CRR.

a) La simplification réside en premier lieu dans la procédure administrative, notamment dans l'application du principe de guichet unique : le candidat - qui le souhaitera - ne fera qu'une seule demande (permis de base + option « CRR »), n'aura comme interlocuteur qu'un seul centre formateur, ne passera qu'un seul examen et, s'il est admis, recevra un permis plaisance comportant la mention « CRR ».

Sur ce dernier point de la mention « CRR » portée sur le permis plaisance, une discussion est nécessaire. L'objectif de simplification oriente vers une proposition de document unique ; toutefois, cette solution comporte une difficulté juridique dans la mesure où le CRR est un titre fondé sur une réglementation autonome s'inscrivant elle-même dans un dispositif international ; en découle directement une difficulté pratique en cas de retrait du permis plaisance¹⁶, retrait qui ne peut s'étendre au CRR.

¹⁶ Mesure prévue par l'article 6 du décret modifié du 21 octobre 1992 relatif à la conduite des navires de plaisance à moteur.

La solution de deux titres séparés - comme actuellement - répond à la question mais ne contribue pas à la synergie recherchée.

Aussi, la proposition consiste à combiner l'objectif de document unique avec la nécessité de rigueur juridique de la façon suivante :

- La mention de la détention du CRR est portée sur le permis plaisance (le processus proposé permet sans difficulté la prise en compte du succès à l'examen et l'apposition de la mention).
- Mais, l'ANFR, de son côté, délivre le titre « CRR » relevant de sa compétence.

Il y a certes doublon mais quasiment transparent en termes de démarches pour l'utilisateur qui peut justifier de sa qualification par un unique document.

L'ANFR y trouvera une charge supplémentaire ; par contre, l'unicité de son fichier et de sa procédure de délivrance sera assurée.

b) La simplification pourrait aussi être recherchée dans le contenu de la formation délivrée et dans les épreuves de l'examen ; le programme actuel comporte, en effet, des parties théoriques sur l'utilité desquelles il est possible de s'interroger ; en contrepartie, la formation et l'évaluation devraient être complétées d'une partie pratique inexistante aujourd'hui alors qu'elle apparaît utile sinon indispensable. A noter qu'ainsi complétée la formation au CRR serait perçue comme plus appropriée, argument qui va dans le sens de l'adhésion souhaitée.

L'ANFR est évidemment concernée au premier chef par la problématique. Elle a conscience qu'elle n'est pas en mesure de répondre par ses seuls moyens à une large ouverture du CRR vers le milieu de la plaisance puisqu'elle fait passer aujourd'hui 8 000 CRR par an alors qu'il est prévisible que l'inclusion du CRR dans le permis plaisance fera nettement augmenter le nombre des candidats.

Elle est néanmoins ouverte à une solution de transfert de la fonction d'examineur vers un autre organisme sous la réserve de pouvoir contrôler le niveau des épreuves. Cette approche est parfaitement compatible :

- dans son principe, avec les dispositions envisagées plus haut qui confient l'organisation des épreuves théoriques et l'évaluation des candidats à un service administratif (affaires maritimes ou services de la navigation) ; des conventions sont aisément envisageables pour régler les rapports entre l'ANFR et ces services, l'ANFR disposant en permanence d'un pouvoir de contrôle ;
- dans les modalités pratiques puisque l'évaluation pour l'obtention du CRR se fait actuellement par QCM, les questions étant extraites d'une base de données gérée informatiquement ce qui préfigure la solution préconisée par le présent rapport pour le permis plaisance.

Pour autant, des difficultés subsistent du fait que trois populations différentes ont vocation à postuler au CRR, les plaisanciers dans le cadre du permis plaisance refondu mais aussi des utilisateurs professionnels (marins de la marine marchande notamment) et, enfin, les plaisanciers déjà titulaires d'un permis plaisance. Les propositions qui précèdent ne traitent que de la première de ces populations ; des solutions doivent être envisagées par ailleurs, garantissant un niveau identique de qualification résultant de la formation délivrée et de l'examen subi.

Pour les plaisanciers anciens, la solution du passage par un centre de formation agréé pour y recevoir la formation relative au module CRR et subir l'épreuve correspondante ne semble pas soulever de difficulté : l'équité de traitement et de niveau de qualification est, en principe, garantie.

Pour les professionnels, il en va autrement car il est a priori difficile de les orienter vers des centres de formation destinés à la plaisance ; notant cependant qu'il s'agira de centres agréés et contrôlés, la question peut être étudiée ; si la solution était jugée acceptable elle offrirait l'avantage de l'harmonisation et donnerait aux utilisateurs de l'intérieur une large gamme de possibilités. A défaut, une autre voie, particulièrement appropriée pour les marins professionnels, serait celle d'une formation délivrée dans les établissements d'enseignement maritime, l'examen restant à la charge de l'ANFR ou bien étant délégué aux affaires maritimes¹⁷.

En tout état de cause, un document particulier devra être prévu pour ces deux populations afin d'attester de la qualification lorsque le permis plaisance ne pourra pas être utilisé.

En conclusion, les propositions peuvent être ainsi énumérées :

- Introduire dans la formation au permis plaisance un module «CRR» optionnel pour le permis de base, obligatoire pour le permis hauturier.
- Formation assurée par les centres de formation agréés pour la préparation aux permis plaisance, l'ANFR participant à l'agrément.
- Allègement de la partie théorique du programme pour s'en tenir aux connaissances indispensables, dans le respect des règles internationales des télécommunications, le référentiel de formation étant à cet effet défini par l'ANFR.
- Introduction dans la formation d'une partie pratique à dispenser sous une forme informatisée (mini-simulateur sur micro-ordinateur), l'évaluation de l'aptitude pratique étant appréciée par le formateur sur la base d'une grille de critères définis par l'ANFR.
- Evaluation des connaissances théoriques par QCM, à la charge de l'administration, l'épreuve étant intégrée à l'examen pour le permis plaisance sur la base de questions extraites de la base de données ANFR (en veillant à équilibrer le volume des questionnaires respectifs en cohérence pour ce faire avec l'allègement de la partie théorique proposée ci-dessus).

¹⁷ La coopération ANFR / affaires maritimes pourrait être développée au delà du champ de la présente mission sous la forme d'un concours des agents des affaires maritimes au contrôle des installations des navires relevant des 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} catégories de navigation sous réserve d'une formation de ces agents sous l'égide de l'ANFR.

- Mention CRR portée sur le permis plaisance¹⁸ et conservée dans le fichier central des permis ; l'ANFR a accès à ce fichier ; en outre, elle délivre le titre CRR sur la base du dossier constitué dans le cadre du processus unique d'obtention du permis plaisance (les liens avec les affaires maritimes sont à établir à cet effet).
- Processus de formation et de délivrance du CRR adapté aux usagers autres que les plaisanciers titulaires du nouveau permis garantissant l'équité de traitement et l'harmonisation des niveaux ; à cet égard, proposition de développer les concours aux affaires maritimes (établissements d'enseignement maritime et services).

L'approfondissement de ces propositions est bien entendu à effectuer en liaison étroite avec l'ANFR.

4.9 – Initiative communautaire.

Faisant référence à l'objectif 3.4, il est proposé que la France prenne une initiative communautaire visant à l'harmonisation des titres de conduite des navires et bateaux de plaisance.

Elle est fondée à le faire dans un objectif de sécurité et de protection de l'environnement puisque ses eaux côtières ont vocation à être fréquentées par de nombreux ressortissants des autres Etats membres.

Elle pourra d'autant plus s'appuyer sur son propre dispositif modernisé que ce dernier aura pris en compte les sensibilités différentes de nos partenaires européens et trouvera un bon équilibre entre contrainte et souplesse dans un esprit de responsabilisation des pratiquants de la navigation de plaisance.

4.10 - Recommandations pour la mise en œuvre de la réforme.

Sans répéter les objectifs qui font l'objet du § 3, les missionnaires soulignent pour conclure les principales conditions dans lesquelles, de leur point de vue, la réforme devrait être mise en œuvre.

Devraient être recherchées :

a) *la progressivité des mesures dans une perspective à moyen terme incluant une harmonisation communautaire* : il est possible de procéder par étapes, des améliorations notables pouvant être obtenues sans bouleverser l'existant et sans effrayer ni les acteurs impliqués ni le public concerné ; dans le même ordre d'idée, les dispositions transitoires ainsi que les mécanismes d'équivalences devraient être souples ;

b) *l'adhésion des acteurs de la formation* : à cet égard la concertation est indispensable et du temps pris autant que nécessaire pour expliquer la démarche (voir a ci-dessus) ; la recommandation vaut tant pour les services administratifs que pour les acteurs extérieurs à l'administration ;

¹⁸ L'ANFR préconise que la mention soit assortie de la référence au texte qui a servi de base à la formation et à l'évaluation de manière à bien identifier le niveau de qualification obtenu initialement. L'idée peut être retenue ; sa mise en pratique ne soulève pas de difficulté.

c) l'adhésion des usagers qu'il conviendra de convaincre que la réforme ne vise pas à imposer un permis plus difficile et plus coûteux mais à proposer un permis plus utile dans un esprit d'amélioration de la prévention; des actions de communications devront accompagner des réalisations concrètes joignant la qualité de la formation à la simplification des formalités ; dans cet esprit, les coûts administratifs - droits et timbres divers – devront être minimisés.

Fait à Paris, le 22 mars 2004

Paul PIERRON

Roger BOSC

ANNEXE 1

Lettre de mission

Le Secrétaire d'Etat aux Transports et à la Mer

14 OCT. 2003

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil général
des ponts et chausséesMonsieur l'Inspecteur général des services des
affaires maritimes**objet :** Permis de conduire les navires et bateaux de plaisance.**référence :** FM/D-03009938/cr

La France a institué un permis pour conduire les navires de plaisance à moteur depuis 1966. Le système actuel, résultant du décret n° 92-1166 du 21 octobre 1992, est applicable depuis 1993 et propose trois titres : la carte mer, le permis mer côtier et le permis mer hauturier, délivrés après examen par les services déconcentrés des affaires maritimes. L'inscription à l'examen, puis la délivrance du titre donnent lieu au paiement d'un droit fixé par la loi de finances.

Aujourd'hui 85 000 permis plaisance sont délivrés chaque année, principalement des permis mer côtiers. L'augmentation continue du nombre des candidats est révélatrice du développement des loisirs nautiques.

Parallèlement aux titres maritimes, le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer délivre environ 15 000 permis fluviaux : une synergie entre les titres fluviaux et maritimes doit être recherchée.

Après dix années d'expérience, l'évaluation de ce dispositif s'impose, dans une optique de renforcement de la sécurité maritime et fluviale et de simplification.

L'une des questions de fond concerne la qualité de la formation reçue par les plaisanciers : la fixation d'exigences en matière de contenu et de volume de formation constitue une nécessité, ce que soulignent les trop nombreux accidents survenus en 2003.

D'autre part, la croissance du nombre des titres délivrés pose aux services des difficultés d'organisation, notamment dans les départements de l'intérieur du territoire éloignés du service déconcentré compétent. Ces difficultés peuvent même avoir un impact sur la valeur du titre décerné, et donc sur la qualité du service rendu aux plaisanciers qui voient le délai de délivrance des titres s'allonger anormalement.

Parmi les titres existant, l'opportunité de maintenir la carte mer, dont la délivrance est tombée à moins de 1000 titres par an, mérite également d'être étudiée.

Par ailleurs, lors de sa réunion du 29 avril 2003, le Comité interministériel de la mer a prévu, au titre du renforcement de la sécurité des usagers de la mer, de réexaminer la formation à l'utilisation de la VHF, en parallèle avec l'évolution du permis mer. Un couplage éventuel de l'examen du permis mer et de celui du Certificat de Radiotéléphoniste Restreint devrait tenir compte du fait que le nombre de certificats de radiotéléphoniste restreint délivrés par l'Agence Nationale des Fréquences n'est que d'environ 7000 par an.

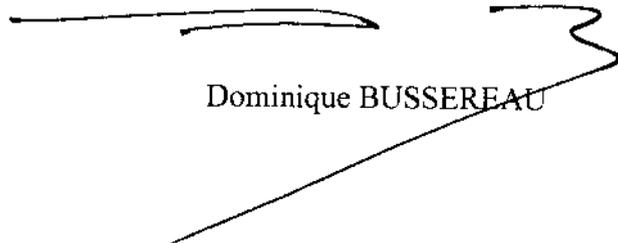
L'ensemble de ces considérations me conduit à confier conjointement à vos inspections générales une mission d'audit et de propositions dans un triple but d'amélioration de la sécurité de la plaisance, de meilleure administration et de plus grande qualité du service rendu.

Votre démarche devra comparer notre situation réglementaire et celle de nos voisins.

Vous proposerez les textes à mettre en place pour la suppression de certaines perceptions devenues obsolètes, pour le couplage ou le rapprochement entre permis mer, permis fluvial et éventuellement Certificat de Radiotéléphoniste Restreint, sans exclure des mesures éventuelles de délégation de la délivrance des titres à des centres de formation labellisés.

Les directions du transport maritime, des ports et du littoral, des affaires maritimes et des gens de mer et des transports terrestres vous appuieront dans l'accomplissement de cette mission, ainsi que leurs services déconcentrés, les représentants des professionnels et ceux des plaisanciers.

Compte tenu du calendrier gouvernemental, votre rapport devra m'être remis au plus tard fin janvier 2004.



Dominique BUSSEREAU

ANNEXE 2

Liste des personnes rencontrées et/ou contactées

PERSONNES AUDITIONNEES PAR M. BOUQUEAU

DRAM P.A.C.A. / DDAM des Bouches du Rhône :

M. **Dejardin** adjoint au directeur régional et directeur départemental délégué
Mme **Abaléa** chef de service ; Mmes **Derin** et **Galdi** service permis
M. **Leroy**, Directeur du CROSS MED

M. **Descave**, club nautique de CARRO

M. **Clogenson**, directeur de formation à l'INPP (Institut national de plongée professionnelle)

Mm **Fantin**, bateau-école CLNISS (entreprise familiale)

M. **Burgio**, Ecole marseillaise de navigation (la plus grosse école de Marseille, affiliée à la Fédération nationale des bateaux-école ; FNBE)

M. **Patris de Breuil**, bateau-école NARVIK

M. **Landry**, examinateur (ancien gendarme maritime)

M. **Valette**, examinateur (officier de la marine marchande)

M. **Croville**, examinateur (fonctionnaire)

M. **Bourre**, adjudant de gendarmerie maritime, chef de la brigade des affaires maritimes de Marseille

PERSONNES AUDITIONNEES PAR M. PIERRON

M. **Papinutti**, Sous directeur des Transports par voie navigable à la Direction des Transports Terrestres, accompagné de M. **Mathieu**, chef du bureau VN2 (Organisation des transports par voie navigable) et de M. **Gatin**, chargé de mission

M. **Doutre**, secrétaire de la Commission de surveillance des bateaux à propulsion mécanique de LYON

M. **Gries**, secrétaire de la Commission de surveillance des bateaux à propulsion mécanique de STRASBOURG, chargé également de la Commission de visite des bateaux du RHIN et de la commission d'examen des patentes du RHIN.

PERSONNES AUDITIONNEES PAR M. BOSC

M. **Pochon**, bateau-école DEFIM

M. **Léger**, bateau-école ENN

M. **Bost**, président de la FNBE (fédération nationale des bateaux-écoles)

M. **Delorme**, président de la section bateaux-écoles du Conseil national des professions de l'automobile (CNPA) accompagné de M. Laborde et Mme Santos

M. **Fourrier**, délégué général adjoint de la Fédération des industries nautiques (F.I.N.)

M. **Chaduc**, directeur général, M. **Thery**, chargé des affaires juridiques, agence nationale des fréquences (ANFR)

PERSONNES AUDITIONNEES PAR MM PIERRON ET BOSC

MM **Paravy** (sous-directeur) et **Clérin** (chef du bureau de la plaisance) de la **DTMPL** (direction du transport maritime, des ports et du littoral)

MM. **Lecomte** (président de la section bateau-école) et **Acourt** (responsable de formation) de l'Ecole de Conduite Française (ECF)

M. **Garnier**, secrétaire général de la mer

M. **d'Aboville** (président) et **Thomas** (secrétaire général) du Conseil supérieur de la navigation de plaisance et des sports nautiques

MM **Noël** (sous-directeur des affaires territoriales), **Houdin** (chef du département des systèmes d'information), **Cornacchia** (chef du bureau des moyens des services déconcentrés et du contrôle de gestion), **Goasguen** (chef du bureau du sauvetage et de la circulation maritime) de la **DAMGM** (direction des affaires maritimes et des gens de mer)

ANNEXE 3

Extraits de rapports d'inspection de l'IGSAM

EXTRAIT du rapport d'inspection DRAM Marseille Avril 2001

3-31 L'administration de la plaisance

Le service de la plaisance est un service clé du fonctionnement de la DRAM/DDAM, par l'importance numérique des dossiers traités et le poids de l'accueil du public. Il est aussi, d'une certaine manière, l'image extérieure de l'administration maritime à Marseille.

Le service traite environ 5000 dossiers "navires" par an et 6000 inscriptions au permis, qui se traduisent par un nombre élevé de contacts avec le public dont une moitié pendant la période de mai à juillet. Il arrive ainsi que le service enregistre, certains jours d'affluence, une centaine de contacts au guichet.

Le service dispose de 6 agents, et 4 mois de travail saisonnier (affectés aux permis). Cet effectif devrait être globalement suffisant, sous réserve d'une bonne organisation du travail, tenant compte des flux de dossiers et pics d'affluence, et d'une bonne implication des personnels.

L'organisation actuelle, comportant deux sections cloisonnées (guichet et permis) avec un contrôleur "superviseur" (1) dont le rôle n'est pas apparu très clairement, n'a pas semblé optimum à la mission d'inspection. Elle ne permet pas de lisser correctement les flux de dossiers et de public, et conduit bien souvent à des ruptures qui nuisent à l'image du service et démotivent les agents.

(1) Il n'y a plus de contrôleur « superviseur » au sein du service Plaisance depuis le 1^{er} septembre 2001.

Le regroupement envisagé dans un "pôle plaisance" devrait apporter sur ce plan une amélioration certaine. Elle devrait s'accompagner d'une plus grande polyvalence des agents, d'une meilleure répartition de l'accueil au guichet et, si possible, d'un aménagement du temps de travail cohérent avec la charge du service.

L'accueil plaisance

La totalité de l'accueil plaisance est à la seule charge de 3 agents (dont 2 à 50%), y compris pendant les pointes, ce qui est insuffisant, notamment pendant les périodes de congés. L'ouverture au public est limitée à 8h30/11h30 et 13h30/16h30, le service étant fermé le vendredi après midi. Cette plage horaire restreinte conduit fréquemment à un engorgement du guichet et à une insatisfaction bruyante des usagers. Un système de numéro d'appel a été mis en place pour y faire face.

L'accueil est très correctement installé, avec 6 postes de travail dont 2 au contact du public. Il souffre cependant d'un vaste hall avec une passerelle à l'étage supérieur assez bruyant et d'un manque de climatisation. Une amélioration sur ces 2 points serait bienvenue. L'essentiel du contact consiste à l'enregistrement de données administratives sur le fichier informatisé des navires de plaisance (95% des dossiers) et à la fourniture d'informations types (réglementation) susceptibles de gains de productivité.

Les permis plaisance

Le nombre de permis traités par le service est passé de 4500 à 9000 avec la prise en charge d'une partie des centres d'examen de « l'intérieur » auparavant traités par le bureau de la plaisance de la DTMPL. Ce transfert a occasionné, outre le travail administratif d'organisation des sessions d'examen et de confection des permis, une charge de contrôle et de remise à niveau ; à titre d'exemple, un centre contrôlé ne faisait pas passer la partie pratique des épreuves.

Les permis sont traités par 2 agents secondés par 4 mois d'agents saisonniers en saison estivale. Le délai de délivrance est de l'ordre d'un mois après résultat de l'examen. Une attestation de succès délivrée immédiatement est valable 2 mois, permettant de naviguer sans retard. Une prolongation à 3 mois de cette validité permettrait une meilleure régulation du flux de dossiers, plus de la moitié des permis étant passés entre avril et juillet. La procédure matérielle d'établissement des permis (saisie, impression au CAAM, envoi du document au service déconcentré, collage de la photo par le service, envoi ou remise au candidat) pourrait certainement être améliorée.

Les examinateurs sont majoritairement extérieurs à l'administration. Des agents de la vedette régionale y participent également, de même qu'un inspecteur de la navigation pour les permis hauturiers. Compte tenu des multiples missions des personnels techniques des affaires maritimes, le rôle de l'administration devrait se cantonner strictement au niveau du contrôle des examinateurs.

Le travail de la section ne souffre aucune critique particulière.

Préconisation

<p>10 - Optimiser l'organisation du service en tenant compte des voies d'amélioration soulignées: polyvalence des agents, organisation du travail tenant compte des flux, accueil du public. Optimiser la fabrication matérielle des permis. Porter la durée de validité de l'attestation de succès à 3 mois (DTMPL).</p>

**Extrait du rapport d'inspection DDAM Alpes maritimes
Janvier 2002**

L'administration de la plaisance

L'administration de la plaisance est un point d'activité élevé de la direction départementale des Alpes maritimes (6000 inscriptions sur le fichier navires dont 1200 premières immatriculations et 3800 mutations de propriété; 4000 permis délivrés). Elle est répartie entre les sites géographiques de Nice, Antibes et Cannes.

Les immatriculations

Elles sont traitées "en ligne" et en temps réel pour les usagers individuels qui s'adressent au guichet de proximité à Nice, Antibes et Cannes. Les demandes d'immatriculation présentées par les professionnels sont traitées "hors public". Elles représentent une part importante des immatriculations dans les Alpes maritimes.

Ne posant pas de difficultés particulières en période hivernale, la situation devient vite tendue en haute saison, à partir du mois d'avril (difficulté de gestion de la file d'attente, impatience des usagers...). La difficulté est accentuée par la concentration du public sur des périodes d'ouverture restreintes (mi-temps à Nice, 2 jours par semaine à Antibes et Cannes), justifiées par le traitement des dossiers "hors public" et par la mise en place de la RTT sans aménagement suffisamment adapté à cette saisonnalité. La mise à disposition des "vacataires plaisance" continue d'être beaucoup trop tardive (juin à septembre) pour une efficacité optimum, en dépit des demandes répétées du service pour une mise en place anticipée (à partir de mai).

Par ailleurs, la saisie "en ligne" et en direct des données sur le fichier "plaisance" est peu performante, compte tenu des contraintes de connexion au réseau et de la complexité de la page de saisie qui comporte de nombreuses données à vocation de traitement de statistique économique. La connexion est parfois difficile et peut être interrompue ce qui nécessite une reprise à zéro du travail. Elle exige une attention de l'agent parfois difficile au guichet en présence des usagers. Sur ce point, la nouvelle procédure d'immatriculation provisoire par les vendeurs professionnels, aujourd'hui limitée aux navires de moins de 3 tonnes, constitue un réel progrès. Elle reste cependant insuffisamment utilisée et devrait pouvoir être étendue aux navires de plus de 3 tonnes, en liaison avec l'administration des douanes pour ce qui concerne la francisation. D'une manière plus générale, un rapprochement avec la douane pour une modernisation commune des procédures d'immatriculation et de francisation des navires de plaisance serait certainement pertinente.

les permis plaisance

La DDAM des Alpes maritimes organise environ 4000 permis plaisance annuellement. Le travail est réparti entre 3 centres d'examen à Nice, Antibes et Cannes qui fonctionnent de façon autonome pour la constitution des dossiers d'inscription, l'organisation des sessions, et l'émission des titres. Cette tâche occupe 3 agents pour une part importante de leur activité (environ 50%), auxquels il faut ajouter les vacations d'examens par les agents qui y participent (agents de l'ULAM principalement pour environ 1150 heures en 2001).

Une organisation différente pourrait être envisagée. Ainsi, il serait sans doute plus efficace de regrouper le travail administratif des permis plaisance sur 1 seul site (à choisir entre Nice et Antibes), sans remettre en cause la possibilité pour les usagers de s'inscrire et passer les épreuves dans l'un des 3 sites de son choix. Ceci permettrait de spécialiser un agent et de

mieux maîtriser l'organisation, en déchargeant les points d'accueil du traitement administratif des dossiers.

L'examen du récapitulatif des sessions sur le seul site de Nice illustre l'absence de maîtrise dans l'organisation des permis: 137 sessions ont été nécessaires pour faire passer 758 candidats, soit environ 5,5 candidats par session (maximum 12, minimum 2!). Une régulation des sessions, avec un nombre de candidats allant de 10 (permis hauturiers) à 15 (permis côtiers) aurait permis de limiter leur nombre à 60, avec tous les avantages induits, en termes de coût (déplacements, temps de travail*) et d'organisation du service de l'ULAM dont les agents ont assuré les fonctions d'examineur dans 116 cas sur les 137 sessions niçoises (201 en ajoutant celles d'Antibes).

* On peut estimer le temps moyen d'un permis côtier à 10 minutes par candidat (code et conduite) alors qu'il est de plus du double (environ 25 minutes*) sur l'échantillon des permis organisés par les agents de l'ULAM à Nice et Antibes.

* En 2001, 1147 heures-agents pour 2533 candidats.

Certaines tâches pourraient sans doute également être transférées aux centres de formation telles que le collage des photos et la remise des documents aux candidats*, par exemple. Sur ce point, l'exemple de l'organisation adoptée dans le département voisin du Var mériterait d'être étudié.

Enfin, il conviendrait de minimiser la participation des agents des affaires maritimes aux fonctions d'examineur et de renforcer, en contrepartie, la fonction de contrôle qui revient à l'Etat.

*Une modification de la procédure pourrait également être envisagée, en supprimant l'intervention du CAAM pour l'édition des permis, au moins pour les principaux centres et en remplaçant la photo papier par une photo numérisée.

Préconisation

10 - revoir l'organisation du traitement des dossiers de la plaisance en tenant compte: de la répartition optimale des tâches entre le bureau de Nice et les points d'accueil de proximité à Cannes et Antibes; de la bonne répartition du traitement des dossiers entre le niveau d'accueil et le travail "hors public"; d'une approche centralisée de l'organisation des permis permettant une meilleure efficacité des procédures.

- au niveau central : voir la possibilité d'étendre la procédure de l'immatriculation provisoire aux navires > 3 tonnes; étudier, en liaison avec l'administration des douanes des mesures communes de simplification des procédures administratives d'immatriculation et de francisation des navires de plaisance; voir l'amélioration des procédures d'édition des permis plaisance.

Extrait du rapport d'inspection de la DRAM LE HAVRE Mars 2003

3-34 L'administration de la plaisance

L'accueil plaisance

L'accueil plaisance concerne principalement l'enregistrement de données administratives sur le fichier informatisé des navires de plaisance et à la fourniture d'informations types. Il ne pose pas de difficultés particulières, si ce n'est des connexions parfois difficiles avec le DSI.

Il est assuré sur l'ensemble des points d'accueil de la direction (Le Havre, Fécamp, Dieppe, Rouen), le service de Rouen étant en charge de la région francilienne. Dans ce dernier service, outre la charge de travail et les conditions d'accueil du public inadaptées, le déplacement à Rouen des usagers parisiens pour l'accomplissement de formalités simples, voire de simples renseignements n'est pas satisfaisant. Ceci, alors même que le service des permis est assuré par une antenne délocalisée de la DRAM au siège du ministère. L'extension de l'activité de cette antenne à l'accueil plaisance apporterait un bénéfice considérable au service des usagers franciliens¹⁹.

Les permis plaisance

La direction du Havre, outre sa circonscription littorale, a, depuis le train de mesures de déconcentration de l'année 2000, la charge des permis des régions Ile de France et Champagne - Ardennes, ce qui fait supporter une charge de travail et financière très importante au service²⁰: organisation des sessions d'examen, délivrance des permis, agrément et contrôle des centres.

Le recours à des vacataires extérieurs au service est important compte tenu du nombre de sessions organisées et de l'étendue de la circonscription. L'emploi de fonctionnaires de la sécurité maritime (ISN notamment) doit être évité (supprimé) compte tenu des missions prioritaires qui leur sont assignées. Il doit être veillé à une permanence de l'organisation des permis en été, compte tenu du caractère saisonnier de l'activité de formation ce que s'efforce de faire le service²¹.

Chaque service délocalisé est chargé de l'organisation de ses sessions et de la délivrance des permis, sous le contrôle du chef du service AIML²². 15 000 permis sont délivrés annuellement dont 6000 par l'antenne parisienne. Le délai de délivrance est inférieur à 2 mois après l'examen ce qui est un délai normal compte tenu de la procédure. Des attestations de succès permettent de conduire dans l'attente du document.

Préconisation

¹⁹ Les conditions ont été envisagées dans la première partie du rapport.

²⁰ Le coût des déplacements et des vacations est de l'ordre de 20 000€ par an, ce qui est considérable sur le budget de fonctionnement du service. Les mesures de régulation budgétaires de 2003 imposent de reconsidérer le mode d'organisation (recours aux centres d'examens des permis fluviaux) ou de financement des examens (concours des centres de formation).

²¹ Au cours de l'été 2002, l'annonce du retrait de quelques sessions (ensuite reprogrammées) a entraîné le boycott des examens par les centres de formation qui en ont fait porter la responsabilité à l'administration.

²² Le contrôle exercé, confié au contrôleur adjoint du chef de service, est jugé parfois excessif par les agents des services. Un échantillonnage de relevés de prescriptions suite à des contrôles de centres d'examens confirme ce jugement (jusqu'à 93 prescriptions sur un seul contrôle).

7 - Il est préconisé d'achever la réforme de 1997 par le traitement au niveau départemental de l'ensemble du domaine relevant de l'AIML, sans remise en cause du rôle des services de proximité. Il est suggéré de déléguer au directeur-adjoint, directeur départemental délégué, les domaines de l'environnement et des activités portuaires.

ANNEXE 4

Source DTMPL/LN/Bureau de la plaisance

Statistique des permis mer délivrés

Année	Carte mer	Dont équiv.	Permis côtier	Dont équiv.	Permis hauturier	Dont équiv.	TOTAL	Dont total équiv.
1993	64575	40724	0	0	11434	521	76009	41245
1994	13572	2200	37052	1	11247	2045	61871	4246
1995	6153	310	48690	653	8787	1472	68630	2435
1996	3748	260	53585	877	8108	1409	65441	2546
1997	3055	227	59485	1081	7649	1233	70189	2541
1998	2126	196	61098	827	7414	1060	70638	2083
1999	1747	159	68320	877	7314	1062	77381	2098
2000	1458	167	72726	1333	7041	1133	81225	2633
2001	1004	131	78464	1183	7182	1299	86650	2613
2002	845	171	77454	1186	7422	1272	85721	2629
2003*	574	89	50783	1168	5086	990	56443	2247

* du 1^{er} janvier 2003 au 31 août 2003

Observations :

1. L'année 1993 est atypique ; le distinguo permis côtier/permis hauturier n'existait pas encore et la mise en vigueur des nouvelles dispositions a provoqué un afflux de demandes d'équivalence.
2. Les équivalences sont reconnues pour une part prépondérante aux brevets professionnels et pour une autre faible part aux qualifications étrangères. La procédure de délivrance se distingue par l'absence d'examen mais toutes les autres opérations administratives restent nécessaires.
3. Les nombres de délivrances en gras incluent les délivrances par équivalence ; le nombre des délivrances après examen peut en être aisément déduit.

ANNEXE 4 (suite)

Titres délivrés en 2002 après examen, par région métropolitaine

Région	Carte mer	Permis côtier	Permis hauturier
Ile-de-France	6	7003	799
Champagne-Ardenne	0	723	40
Picardie	4	447	11
Haute Normandie	17	1422	108
Centre-Val de Loire	5	1320	146
Basse Normandie	88	3372	319
Bourgogne	2	673	54
Nord-Pas de Calais	16	2051	129
Lorraine	1	613	32
Alsace	0	578	43
Franche-Comté	0	125	6
Pays de la Loire	39	4443	407
Bretagne	301	7903	880
Poitou-Charente	10	2561	120
Aquitaine	18	4675	300
Midi-Pyrénées	0	1457	156
Limousin	0	324	28
Rhône-Alpes	8	3448	247
Auvergne	4	398	30
Languedoc-Roussillon	22	6771	248
P.A.C.A.	45	17908	1387
Corse	9	2404	71
Total	595	70619	5561
Total outre mer	79	5528	574
Total étranger	0	121	15

ANNEXE 5
Statistiques des opérations des CROSS (extraits)
Source DAMGM / DSI
PLAISANCE - Année 2003

NATURE D'ÉVÉNEMENT

VOILE	Total métropole	Outre mer	Ensemble national
HOMME A LA MER	13	1	14
ABORDAGE	12	0	12
ECHOUEMENT	250	9	259
CHAVIREMENT	63	4	67
INCENDIE	5	3	8
VOIE D'EAU	48	6	54
DEMATAGE	33	7	40
ENCALMINAGE	9	0	9
AVARIES	468	25	493
PANNE DE CARBURANT	11	2	13
IMMOBILISE DANS ENGINS	38	1	39
DIFFICULTES DE NAVIGATION OU DE LOCALISATION	73	5	78
AUTRES, DONT AIDE MEDICALE	170	17	187
Total	1193	80	1273

MOTEUR	Total métropole	Outre mer	Ensemble national
HOMME A LA MER	18	3	21
ABORDAGE	5	0	5
ECHOUEMENT	140	6	146
CHAVIREMENT	37	4	41
INCENDIE	19	1	20
VOIE D'EAU	51	1	52
DEMATAGE	1	0	1
AVARIES	1077	35	1112
PANNE DE CARBURANT	58	8	66
IMMOBILISE DANS ENGINS	42	0	42
DIFFICULTES DE NAVIGATION OU DE LOCALISATION	54	2	56
AUTRES, DONT AIDE MEDICALE	225	15	240
Total	1727	75	1802
	Total métropole	Outre mer	Ensemble national
TOTAL PLAISANCE	2920	155	3075

CONSEQUENCES POUR LES PERSONNES

VOILE								
Personnes assistées :	Tirées d'affaires seules	Retrouvées	Secourues	Total	Dont blessés	Disparues	Décédées	Total
HOMME A LA MER	0	5	19	24	0	2	5	31
ABORDAGE	38	0	7	45	0	0	0	45
ECHOUEMENT	149	4	572	725	15	0	1	726
CHAVIREMENT	24	9	112	145	4	1	1	147
INCENDIE	0	0	9	9	0	0	0	9
VOIE D'EAU	44	0	125	169	5	0	0	169
DEMATAGE	35	0	82	117	1	0	0	117
ENCALMINAGE	8	0	13	21	0	0	0	21
DIFFICULTE DE MANOEUVRE	104	6	1409	1519	2	4	0	1523
PANNE DE CARBURANT	0	0	41	41	0	0	0	41
IMMOBILISE DANS ENGINS	19	0	108	127	0	0	0	127
INCERTITUDE POSITION	58	16	99	173	1	0	0	173
ACCIDENT EN MER	64	8	146	218	63	2	3	223
Total	543	48	2742	3333	91	9	10	3352

MOTEUR								
Personnes assistées :	Tirées d'affaires seules	Retrouvées	Secourues	Total	Dont blessés	Disparues	Décédées	Total
HOMME A LA MER	6	3	13	22	3	2	5	29
ABORDAGE	0	0	19	19	4	0	2	21
ECHOUEMENT	35	0	364	399	2	2	0	401
CHAVIREMENT	16	3	87	106	5	2	2	110
INCENDIE	29	0	57	86	3	2	7	95
VOIE D'EAU	9	0	153	162	0	0	0	162
DEMATAGE	0	0	5	5	0	0	0	5
DIFFICULTE DE MANOEUVRE	196	30	3154	3380	17	0	0	3380
PANNE DE CARBURANT	33	0	205	238	0	0	0	238
IMMOBILISE DANS ENGINS	4	5	122	131	1	0	0	131
INCERTITUDE POSITION	44	21	52	117	0	0	0	117
ACCIDENT EN MER	40	23	224	287	61	3	7	297
Total	412	85	4455	4952	96	11	23	4986

AUTRES ENGINS DE PLAISANCE								
Personnes assistées :	Tirées d'affaires seules	Retrouvées	Secourues	Total	Dont blessés	Disparues	Décédées	Total
HOMME A LA MER	1	1	4	6	0	0	0	6
ECHOUEMENT	5	0	56	61	0	0	0	61
CHAVIREMENT	10	5	77	92	1	0	0	92
VOIE D'EAU	0	10	17	27	0	0	0	27
DEMATAGE	3	0	10	13	0	0	0	13
DIFFICULTE DE MANOEUVRE	16	1	82	99	1	0	0	99
PANNE DE CARBURANT	0	0	1	1	0	0	0	1
IMMOBILISE DANS ENGINS	1	0	3	4	0	0	0	4
INCERTITUDE POSITION	56	8	91	155	4	0	0	155
ACCIDENT EN MER	12	5	27	44	11	0	0	44
Total	104	30	368	502	17	0	0	502
TOTAL PLAISANCE <i>Cumul VOILE, MOTEUR, ENGINS</i>	1059	163	7565	8787	204	20	33	8840