

RAPPORTS

Conseil général
de l'Environnement
et du Développement
durable

Inspection
générale
des Affaires
Maritimes

CGEDD n° 008550-01

juillet 2013

IGAM n° 2013-57

Etude prospective relative à l'Association pour la gestion des institutions sociales maritimes (AGISM)

**CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT
DURABLE**

**INSPECTION
GENERALE
DES AFFAIRES MARITIMES**

Rapport n° : 008550-01

Rapport n° IGAM 2013-57

Etude prospective relative à l'Association pour la gestion des institutions sociales maritimes (AGISM)

établi par

François BORDRY

Inspecteur général de l'administration du développement durable

Philippe FORIN

Administrateur général des affaires maritimes

Dominique PINEY

Conseiller d'administration de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables

juillet 2013

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n° 008550-01

Date du rapport : juillet 2013

Titre : Etude prospective relative à l'Association pour la gestion des institutions sociales maritimes (AGISM)

Commanditaire(s) : Le directeur de cabinet du ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche

Date de la commande : 23 août 2012

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : François BORDRY – Philippe FORIN - Dominique PINEY

Coordonnateur(trice) : François BORDRY

Superviseur(euse) : Marie-Françoise SIMON-ROVETTO, présidente de la 1^{ère} section

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 45

(1) Guide méthodologique s'appliquant aux missions confiées au CGEDD

http://webissimo.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/007204-02_guide_methodologique_cgedd_2012_05_04_cle2e6cae.pdf

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

Sommaire

Résumé	2
Liste des recommandations	5
Recommandations.....	5
Introduction	7
1. Le bien-être des marins : une construction juridique progressive.....	9
1.1. L'origine de la notion d'accueil et de bien-être des marins.....	9
1.2. De nouvelles bases à partir de 1945	10
2. L'AGISM, un potentiel d'interventions mal exploité.....	12
2.1. L'AGISM conçue comme le bras armé de l'état pour l'accueil des marins.....	12
2.2. Une histoire chaotique.....	14
2.2.1. De 1945 à nos jours.....	14
2.2.2. Le changement de statut de l'ENIM a révélé les fragilités de l'AGISM.....	15
2.2.3. L'AGISM ne s'est pas adaptée à l'évolution de la notion de bien-être	16
2.3. L'AGISM : une situation financière alarmante.....	18
2.3.1. Le positionnement de l'AGISM dans le contexte hôtelier.....	18
2.3.2. Budget de l'AGISM : des recettes surestimées.....	21
2.3.3. Des résultats annuels décevants.....	25
2.3.4. Un endettement inquiétant et l'absence de solutions pérennes.....	30
2.3.5. In fine, une situation très dégradée.....	33
3. L'action sociale attendue en direction des marins en 2013.....	34
3.1. En France, une action portée essentiellement par des associations	36
3.2. L'AGISM abrite quelques-uns des seamen's club.....	36
3.3. L'AGISM : un problème de gouvernance.....	37
3.4. Création des Conseils de bien-être des gens de mer.....	38
3.5. Les commissions de bien-être, présidées par le préfet.....	39
3.6. Des besoins manifestes dans tous les ports.....	40
3.7. Le cas des marins abandonnés.....	41
3.8. Des seamen's clubs en situation précaire.....	42
3.9. Organiser les conditions d'un financement pérenne pour les seamen's clubs	43
3.10. Une politique sociale maritime à remettre à plat.....	44
Conclusion	47
Annexes.....	52
1. Lettre de mission	53
2. Liste des personnes rencontrées.....	54
3. Glossaire des sigles et acronymes.....	56

Résumé

Si la prise en compte du bien-être des marins remonte en France à la fin du XIX^e siècle, c'est au long du XX^e siècle, sous l'impulsion de l'organisation internationale du travail (OIT), dont la France est un membre fondateur, qu'elle fait l'objet d'une construction juridique progressive, dont les textes ont été rassemblés, en 2006, dans la convention du travail maritime.

C'est pour faire face aux obligations qu'elle avait déjà contractées auprès de l'OIT que la France s'était dotée, dès 1945, d'une association chargée d'être le bras armé de l'État dans l'action sociale à l'égard des marins, pour faire face aux problèmes nés dans les ports après les destructions de la dernière guerre. L'AGISM a donc été créée sous un étroit contrôle de l'État pour construire et gérer des hébergements hôteliers pour les marins et leur famille, mais aussi pour impulser et coordonner les œuvres ou institutions exerçant déjà dans le domaine de l'accueil des marins. Le statut associatif de l'AGISM n'empêchait pas un étroit contrôle de l'Etat, organisé par les statuts, mais permettait l'implication des partenaires du monde maritime.

Malheureusement, l'association est restée repliée presque exclusivement sur son activité hôtelière, sans réussir à s'adapter aux changements très importants du paysage maritime depuis 1945, avec la forte diminution du nombre de marins français mais aussi des changements intervenus dans l'exploitation des navires et des ports (entraînant notamment le raccourcissement -souvent jusqu'à une seule journée, voir quelques heures- de la durée des escales).

La clientèle proprement maritime des hôtels des gens de mer a donc fortement diminué jusqu'à devenir très minoritaire (moins de 20 % des nuitées) après que l'association eut dû, pour faire face à ses difficultés financières chroniques, ouvrir ses hôtels à une clientèle commerciale classique. Cette ouverture des hôtels à tous types de clientèle n'a pas suffi à les rentabiliser durablement. La crise économique, depuis 2010, a porté un coup à la rentabilité de ces hôtels, qui n'avaient pas tous fait l'objet d'investissements suffisants, notamment pour leur mise aux normes.

Mais c'est surtout la réforme de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), en 2010, qui a révélé les fragilités de l'AGISM. Perdant son caractère de direction d'administration centrale de l'État pour se recentrer sur son rôle d'établissement public en charge de la sécurité sociale des marins qui lui sont assujettis, l'ENIM a cessé de subventionner l'AGISM pour compenser la prise en charge du rabais accordé dans les hôtels aux marins étrangers. Elle a également constaté que l'hébergement ne figurait plus dans ses missions et a donc décidé, en 2011, de vendre ses hôtels jusqu'à maintenant confiés en gestion à l'AGISM. Les relations se sont donc tendues entre l'établissement public et l'association et la situation financière de l'AGISM est devenue alarmante, poussant celle-ci à fermer un des ses hôtels (Concarneau) en mars 2013 et à monter des opérations financières sur certains de ses biens (par exemple la vente, suivie du rachat en lease-back de son siège national).

Le rapport montre que la situation financière de l'AGISM est marquée par un endettement inquiétant et la mission estime que la vente de l'hôtel de Marseille, décidée cette année, ne résoudra qu'à court terme les grosses difficultés de trésorerie (l'association était menacée de redressement judiciaire pour non paiement de ses charges sociales...).

Comme souhaité dans la lettre de commande, la mission s'est efforcée de se faire préciser les besoins actuels en matière d'accueil des gens de mer dans les ports français (au sens des conventions de l'OIT) et de recenser les associations qui se sont créées pour y répondre. Elle a constaté que l'hébergement ne constituait plus aujourd'hui, loin de là, une priorité (car les ports ne manquent pas, aujourd'hui, d'hôtels équivalant à ceux exploités par l'AGISM) et que la subvention, accordée à l'AGISM par l'ENIM pour financer le rabais accordé à l'hébergement des marins français (et désormais par l'Etat pour celui des marins étrangers), ne peut plus être considérée comme une priorité, puisque, aujourd'hui, l'essentiel des marins hébergés dans les hôtels des gens de mer sont logés par leurs armateurs à l'occasion de relèves d'équipages, qui devraient normalement être exclusivement à la charge des agents maritimes.

En revanche, les besoins actuels des marins en escale (originaires essentiellement de pays d'extrême-orient ou d'Afrique) sont couverts aujourd'hui essentiellement par les foyers d'accueil, les seamen's clubs (au nombre de 21), qui apportent aux marins, avec un dévouement qu'il faut souligner, la possibilité de communiquer à moindre coût avec leur famille (au téléphone ou surtout par internet) ainsi qu'un grand nombre d'autres services (change et envoi d'argent aux familles, transport dans les foyers et loisirs, visites des marins hospitalisés, prise en charge des marins sur les navires abandonnés, etc.).

L'AGISM, de son côté, ne s'est investie qu'auprès de cinq clubs, trois d'entre eux étant hébergés dans les hôtels des gens de mer. Pourtant, ses statuts lui assignaient l'objectif de coordonner, pour le compte de l'Etat, toutes les associations existantes. Du fait du repli de l'AGISM essentiellement sur ses hôtels, il a fallu que l'Etat crée des commissions portuaires de bien-être pour effectuer cette coordination de l'action des associations et des partenaires du monde maritime (autorités portuaires, collectivités territoriales, représentants des armateurs et des agents maritimes).

L'Etat porte une part de responsabilité dans cette situation, car il disposait, dans les statuts mêmes de l'AGISM, de tous les moyens d'impulsion et de contrôle pour que l'association applique les orientations qu'il lui avait définies dans le cadre de sa politique sociale à l'égard des marins. Malgré plusieurs rapports qui ont insisté sur la nécessité de réorienter l'action de l'AGISM de façon à ce que celle-ci retrouve un rôle central dans l'accueil des marins, l'Etat n'a pas vraiment cherché à peser sur ses décisions. Il n'a pas non plus pesé sur ses choix financiers, qui ont, depuis quelques années, donné la priorité au comblement des déficits de trésorerie sur une stratégie à plus long terme.

De façon concrète, l'Etat n'a pas suffisamment exercé le contrôle qui lui revenait, tant en matière de politique sociale qu'en matière de politique patrimoniale, en n'imposant pas l'approbation pourtant obligatoire par le ministre de tutelle des décisions du conseil d'administration validées par l'assemblée générale dans bon nombre de domaines.

La mission, après une étude sommaire de la situation économique et financière de l'association, ne parvient pas à trouver des motifs d'optimisme quant à sa viabilité durable, d'autant plus que rien ne semble pouvoir empêcher, désormais, la vente par l'ENIM des hôtels que l'établissement avait confiés en gestion à l'AGISM. En effet, cette décision de vendre, prise par le Conseil d'administration de l'ENIM a été confirmée par le contrat d'objectifs et de gestion conclu entre l'Etat et l'établissement.

Appuyée sur les seuls établissements dont elle est propriétaire, l'AGISM risque, une fois épuisés les fonds générés par une nouvelle opération immobilière (la vente de l'hôtel -et, surtout, du terrain sur lequel il est bâti- à Marseille) de retrouver rapidement une situation difficile, mettant en péril, à terme, les emplois de ce qui restera du réseau.

La mission estime donc que la priorité de l'État, désormais, doit être de sauver le maximum d'emplois de ces hôtels, en confiant ceux-ci à un ou des exploitants spécialisés dans la gestion hôtelière. Il devra aussi aider à trouver une solution pour que les trois foyers abrités dans ces hôtels puissent trouver de nouveaux locaux près des enceintes portuaires, ou à l'intérieur de celles-ci.

Les conventions de l'OIT n'obligent pas l'Etat à assurer lui-même le financement des structures qui assurent l'accueil et le bien-être des marins en escale dans les ports français. Elles lui demandent seulement de garantir que ces structures peuvent disposer de moyens suffisants pour remplir leur rôle. La mission estime que la priorité en la matière doit être de sécuriser les ressources des seamen's clubs, pour professionnaliser certaines de leurs actions et éviter que le formidable bénévolat grâce auquel ils fonctionnent ne s'essouffle. En effet, leur financement est trop aléatoire et dépend trop des bonnes volontés locales. Sans qu'il lui apparaisse nécessaire de créer une nouvelle taxe, il semble à la mission que l'Etat pourrait d'une part utilement agir sur les grands ports maritimes qu'il contrôle, et d'autre part entraîner les Régions qui sont autorités concédantes de ports, pour que, dans tous les ports français où une structure d'accueil existe, une modeste redevance soit facturée à tous les armateurs de bateaux en escale, en sus des droits de port. Le montant de cette redevance pourrait être fixé localement, après appréciation des besoins par la commission portuaire, qui réunit tous les partenaires (services de l'Etat, autorités portuaires, collectivités territoriales, armateurs et agents maritimes, associations).

Enfin, la mission suggère que l'État aide la Fédération nationale des Associations d'accueil des marins (la FNAAM, qui fédère les seamen's clubs) à se structurer et se professionnaliser, par exemple en lui attribuant désormais, en tout cas pendant quelques années et sur la base d'un contrat d'objectifs, le montant de la subvention qu'il accordait jusqu'à ce jour à l'AGISM, dont l'action d'aide à l'hébergement ne correspond plus vraiment aux besoins d'accueil des marins.

Ainsi, en aidant les foyers à trouver des ressources pérennes et à structurer leur fédération, l'Etat aura montré qu'il réussit à adapter les structures lui permettant de répondre au mieux aux obligations auxquelles il a souscrit en ratifiant les conventions de l'OIT.

Liste des recommandations

Pages

Recommandations

1 - L'État doit admettre qu'aujourd'hui, du fait de l'évolution du secteur maritime, ses obligations internationales concernant l'accueil des marins sont essentiellement assurées par les seamen's clubs, les commissions et les conseils de bien-être des marins dans les ports, tandis que l'action de l'AGISM, qui s'est repliée presque exclusivement sur son activité d'hébergement dans les hôtels des gens de mer (où la clientèle de marins est d'ailleurs devenue marginale) ne correspond plus aux besoins actuels d'accueil.

2 - L'État doit aider à mettre en œuvre les décisions de l'ENIM, reprises dans le contrat d'objectifs et de gestion de l'établissement public, concernant la vente des hôtels qui lui appartiennent.

3 - L'État doit impérativement, en réactivant les moyens de contrôle dont il dispose dans les statuts de l'AGISM et après avoir procédé à un audit financier de l'association, obtenir d'elle qu'elle vende ses propres hôtels avant qu'elle ne soit acculée à une situation financière qui mette en péril ses emplois. Afin d'éviter les opérations hasardeuses, il doit notamment utiliser les dispositions de l'article 15 des statuts qui indiquent que les délibérations du conseil d'administration relatives aux acquisitions, échanges ou aliénations des immeubles, constitution d'hypothèques sur lesdits immeubles, baux excédant neuf années, soumises à l'Assemblée générale, ne deviennent définitives qu'après approbation du ministre chargé de la marine marchande,

4 - S'il ne réussit pas à convaincre l'AGISM de vendre ses propres hôtels, l'État doit cesser toute implication au sein de l'AGISM par voie de modification des statuts.

5- L'État doit mener une action concertée avec les Régions qui sont autorités concédantes de ports maritimes pour que les Grands Ports maritimes (dont il a la tutelle) et les ports concédés mettent en place une redevance, ajoutée aux droits de port payés par les armateurs ou les agents maritimes, qui serait fixée dans chaque port sur proposition de la commission portuaire de bien-être des marins, celle-ci pouvant évaluer les besoins locaux et assurer la pérennisation des emplois des foyers.

6- Il devra s'assurer en particulier que, avec l'aide des collectivités territoriales et des ports concernés, les quelques seamen's clubs abrités actuellement dans des hôtels de l'AGISM pourront trouver de nouveaux locaux adaptés (le problème, réglé à Brest par l'ouverture prochaine, par la Région Bretagne, d'une Maison de la Mer, ne se pose plus qu'à Lorient, Donges/Montoir et Marseille).

7- L'État aurait intérêt à appuyer la structuration du réseau des seamen's clubs, par exemple en affectant à la Fédération nationale des associations d'accueil des marins (FNAAM) – à condition de signer avec elle un contrat d'objectifs – le montant de la subvention qu'il consacre actuellement à la « ristourne » sur le prix des chambres acquitté par les marins étrangers.

Introduction

Par note du 23 août 2012, le directeur de cabinet du ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche demandait au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) d'effectuer une mission afin d'établir un bilan de la situation de l'Association de gestion des institutions sociales maritimes (AGISM), qui connaît aujourd'hui des difficultés structurelles susceptibles de remettre en cause son existence.

A la demande du CGEDD, l'Inspection générale des affaires maritimes (IGAM) informait le cabinet du ministre, par lettre du 20 septembre 2012, qu'elle se joignait à cette mission.

Cette mission conjointe du CGEDD et de l'IGAM s'attacha à examiner la situation de l'AGISM, en rencontrant ses responsables nationaux ainsi que les services de l'État en charge de sa tutelle, certains de ses administrateurs représentant diverses composantes du monde maritime et les capitaines d'armement français qui logent des marins dans les hôtels de l'AGISM lors des relèves d'équipages.

L'AGISM ayant été créée pour répondre aux obligations nées des conventions et recommandations de l'organisation internationale du travail (OIT), la mission a tenté de cerner le cadre juridique des obligations de l'Etat concernant l'accueil des marins dans les ports français et l'évolution, jusqu'à l'époque actuelle, de la notion de « bien-être des marins ».

Elle a tenu également à se rendre dans certains ports (Le Havre, Brest et Marseille) pour visiter les « hôtels des gens de mer » gérés par l'AGISM et rencontrer, comme le spécifiait la lettre de mission, les différents acteurs (services de l'Etat, représentants des collectivités territoriales et des autorités portuaires, responsables associatifs) concernés par l'accueil des marins dans ces ports.

Elle a ainsi pu se faire une idée des atouts des différents hôtels, mais aussi des difficultés auxquelles ils se heurtent. Cette situation est due à la crise économique mais elle résulte surtout de l'évolution importante, depuis la création de l'association en 1946, du paysage maritime et des besoins des marins en escale.

L'AGISM a été créée, au lendemain de la guerre, pour être le bras armé de l'action sociale de l'Etat, portée essentiellement par l'établissement national des invalides de la marine (ENIM). Ses statuts ont donc été conçus pour permettre à l'Etat de lui donner des impulsions et de contrôler son action, tout en assurant la concertation avec l'ensemble des partenaires du monde maritime, représentés dans les instances de l'association. Outre la construction et la gestion d'hôtels pour l'hébergement des marins et de leur famille, l'association avait reçu pour mission de coordonner l'action de l'ensemble des associations oeuvrant dans le domaine de l'action sociale à destination des marins.

La mission a rencontré, dans les ports visités, les responsables bénévoles des associations, notamment des seamen's clubs et elle s'est entretenue longuement avec le président de la Fédération nationale des associations d'accueil des marins (FNAAM).

Le rapport, après avoir résumé le cadre juridique créé par l'OIT pour l'accueil des marins, montrera le rôle joué par l'AGISM dans la réponse française à ces obligations internationales. Il analysera le repli de cette association sur le seul hébergement des marins,

alors que ce besoin d'hébergement est devenu marginal, obligeant l'AGISM à ouvrir ses hôtels à tous les types de clientèles. L'association a perdu ainsi une bonne partie de sa raison d'être initiale, alors même que son rapprochement avec les caractéristiques de l'hôtellerie commerciale classique ne lui a même pas permis de retrouver des perspectives financières stables.

Le rapport montrera que l'Etat partage largement la responsabilité de cette inadéquation de plus en plus nette de l'AGISM par rapport aux besoins actuels d'accueil des marins, dans la mesure où il n'a, semble-t-il, jamais cherché à utiliser les moyens d'impulsion et de contrôle forts que lui donnent les statuts de l'AGISM pour obliger celle-ci à répondre à ces nouveaux besoins et à coordonner l'action des associations qui se créaient pour y répondre (elle ne joue un rôle que dans cinq des vingt et un seamen's clubs existant aujourd'hui).

L'ENIM ayant vu ses missions profondément transformées par la réforme de ses statuts en 2010, a logiquement décidé de vendre les hôtels qu'il confie en gestion à l'AGISM. Le rapport montrera que l'Etat, qui a accepté le principe de cette vente (qui est expressément indiqué dans le contrat d'objectifs et de gestion qu'il vient de signer avec l'ENIM), ne pourra qu'assister l'établissement et l'AGISM pour que cette vente ne se solde pas par des pertes d'emplois.

Le rapport, sans se livrer à un véritable audit, analyse les documents financiers fournis par l'AGISM et en conclut que, repliée sur les hôtels dont elle est elle-même propriétaire, la situation financière de l'association au du mal à être viable sur la durée, ce qui doit obliger l'Etat à « reprendre la main » dans le pilotage de l'association, pour éviter qu'une gestion financière trop axée sur la trésorerie et la gestion à court terme, ne finisse par faire courir des risques pour l'emploi de ses salariés.

Faisant le point sur la situation des seamen's clubs, qui s'efforcent de s'adapter aux besoins des marins, le rapport proposera des mesures permettant de leur assurer localement un financement pérenne, pour que certaines de leurs activités puissent être professionnalisées (ce qui évitera le risque que leur bénévolat s'essouffle petit à petit). Il suggèrera aussi que, sans avoir à dégager de nouveaux crédits, il trouve les moyens d'aider leur réseau à se structurer.

Ce sont eux, en effet, qui assurent aujourd'hui l'essentiel de la réponse de la France aux obligations qu'elle a souscrites en ratifiant les conventions de l'OIT.

1. Le bien-être des marins : une construction juridique progressive

1.1. L'origine de la notion d'accueil et de bien-être des marins

La prise en compte du bien-être du marin est une notion ancienne qui remonte en France à la fin du XIX^{ème} siècle.

En 1894, est créée la Société des Œuvres de Mer. Elle fut la première expression d'une aide tant matérielle que morale apportée aux marins et ciblait la grande pêche sur les bancs de Terre-Neuve, car un alcoolisme endémique régnait à bord des navires qui pratiquaient la grande pêche dans ces zones particulièrement froides et soumises à des conditions d'une rigueur extrême. Un foyer fut ainsi créé à Saint-Pierre et Miquelon.

Pionnier en ce domaine, Jacques de Thézac, philanthrope catholique et passionné par la mer, fonda en 1900 en Bretagne *l'Œuvre des Abris du Marin*. Il s'agissait là encore principalement d'une action tournée vers les marins embarqués à la pêche. Au-delà de conseils en terme d'hygiène alimentaire - en particulier en promouvant l'eau minérale et la tisane d'eucalyptus ! - une formation permanente était dispensée concernant les premiers soins, la prévention des infections telles que la tuberculose et prescrivant des améliorations, notamment de l'habitat. Cette institution exerça par la suite son action d'accompagnement en proposant des bibliothèques, des salles de musculation légère, des cours de navigation. Le dernier Abri fut ouvert en 1948, 12 ans après la mort de son fondateur, qui fut honoré par un prix de vertu de l'Académie française. Le dernier ferma ses portes en 1985.¹

C'est toujours la lutte contre l'alcoolisme qui a conduit ensuite à envisager de façon plus large une aide aux marins. On peut considérer qu'il s'agit là des premiers signes de la prise en compte de la notion de bien-être des marins, effectuée à partir d'initiatives privées dans un cadre philanthropique.

Certains pays nordiques apporteront une telle aide par le biais d'associations confessionnelles. On retrouve ici la notion d'accueil liée à un devoir chrétien. Aujourd'hui encore existent dans certains ports français des missions confessionnelles, émanations des différentes églises.

Certains évoqueront une origine plus lointaine de la prise en compte de cette notion de « *bien-être des gens de mer* » remontant aux guerres napoléoniennes. Le gouvernement britannique, craignant un risque de déstabilisation sociale face à l'errance dans les ports de nombreux marins sans embarquement, va créer des foyers de marins par un appel à l'église protestante, action qui se développera ensuite en Scandinavie, en Allemagne et aux États-Unis. Là se trouve sans aucun doute l'origine véritable des associations confessionnelles qui continuent aujourd'hui à intervenir dans ce domaine.

¹ Éléments extraits de « *La France des gens de mer 1900-1950* » de François BELLEC de l'Académie de marine.

1.2. De nouvelles bases à partir de 1945

Avant la guerre, la Recommandation n° 48², adoptée le 24 octobre 1936 par la Conférence Internationale du Travail³, réunie à Genève pour sa 21^{ème} session maritime, préconisait « *au moins dans les grands ports (...) l'institution ou le développement de maisons de marins, présentant toutes garanties désirables, et offrant, à des prix modiques, un logement et une nourriture convenables* ».

Cette Recommandation annonce les conventions à venir de l'Organisation internationale du travail (OIT) en ce qu'elle préconise déjà en son article 9 l'ensemble des modalités d'accueil des marins dans les ports. Elle prévoit ainsi :

« l'institution ou le développement de foyers pouvant être distincts des maisons des marins, mais se tenant autant que possible en liaison avec elles, comportant des salles de réunion et de récréation (cantines, salles de jeux, bibliothèques, etc.) » et enfin « l'organisation avec la collaboration éventuelle des clubs de bord, de saines distractions : réunions sportives, excursions, etc. et l'adoption de tous moyens propres à favoriser la vie familiale des marins ».

Parmi les conséquences de la guerre de 1939-1945, avec la destruction de nombreuses villes portuaires, les Abris du marin ne furent pas épargnés. Détruits ou fortement endommagés, ils ne pouvaient plus assurer leur rôle d'accueil.

C'est dans le cadre de cette Recommandation de l'OIT qu'est instituée en France par arrêté du 20 mars 1945 la Commission des œuvres sociales en faveur des gens de mer.

L'OIT complètera le dispositif en faveur des gens de mer en adoptant plusieurs conventions relatives au travail maritime. C'est ainsi le cas de la convention n° 163 sur le bien-être des gens de mer, adoptée en 1987 et entrée en vigueur le 3 octobre 1990. C'est bien cette convention qui offre les bases juridiques aux foyers d'accueil des marins (appelés « seamen's clubs ») pour fonder leur action et asseoir leur présence dans les ports. Il s'agit pour ces foyers d'une reconnaissance internationale vis-à-vis des autorités portuaires et des administrations de l'État.

La France ne ratifiera cette convention que 17 ans après son adoption, en 2004, en même temps que 7 autres conventions de l'OIT consacrées au travail maritime⁴.

Cette convention n° 163 se trouvera complétée par la Recommandation n° 173 de l'OIT qui en précisera les modalités d'application.

² Recommandation sur les conditions de séjour des marins dans les ports. 1936.

³ En octobre 1919, la première Conférence internationale du Travail (CIT) s'ouvrit à Washington. Les délégués s'apprêtaient à mettre en œuvre les éléments du Traité de Versailles, notamment sa partie XIII instituant l'OIT, concernant le monde du travail. A la fin de la Conférence, un mois plus tard, six conventions, six recommandations et 19 résolutions avaient été adoptées.

⁴ Loi n° 2004-146 du 16 février 2004. La ratification porte sur les conventions n° 163 bien-être des gens de mer en mer et dans les ports / n° 164 protection de la santé et soins médicaux des gens de mer / n° 166 rapatriement des marins / n° 178 inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer / n° 179 recrutement et placement des gens de mer / n° 180 durée du travail des gens de mer et les effectifs des navires/ n° 185 concernant les pièces d'identité des gens de mer et protocole relatif à la convention n° 147 relative aux normes minima à observer sur les navires marchands.

Le 26 mars 2003, dans son rapport à l'Assemblée nationale⁵, à l'occasion de la ratification de la convention n° 163, M. Guy Lengagne, rapporteur du texte, souligna que « *Cette convention vise à mettre à la disposition des marins des moyens ou services de bien-être (...). En France, cette obligation est déjà largement remplie par l'intermédiaire de l'AGISM, investie d'une mission d'intérêt général, et par la Fédération des associations d'accueil des marins. (...) cette convention n'entraînera donc pas de transformation du système français d'amélioration des conditions de vie des marins lorsqu'elle entrera en vigueur en France* ».

Enfin, l'OIT ayant décidé de produire un cadre juridique unique pour assurer une cohérence de l'approche des questions sociales maritimes, la dernière étape de ce processus de construction juridique au plan international est constituée par l'adoption de la Convention du travail maritime par l'OIT le 23 février 2006 qui réunit dans un même texte, appelé Code maritime, l'ensemble des précédentes Conventions et Recommandations.

Le fait que la France soit un État membre fondateur de l'OIT en 1919 n'a fait que renforcer dès l'origine ses engagements sur la scène internationale et nationale, notamment dans le domaine maritime qui nous concerne ici, et en particulier en ce qu'il touche le bien-être des gens de mer dans les ports⁶.

⁵ Rapport n° 759 Assemblée nationale.

⁶ Les conventions de l'OIT concernent également le bien-être des marins à bord des navires, mais ce sujet ne relève de la lettre de mission et ne sera donc pas évoqué dans ce rapport.

2. L'AGISM, un potentiel d'interventions mal exploité

2.1. L'AGISM conçue comme le bras armé de l'état pour l'accueil des marins

Tel est le cadre historique et juridique international dans lequel s'inscrit la mise en place de l'AGISM.

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, de même que la plupart des établissements d'accueil des marins dans les ports, beaucoup d'hôtels avaient été détruits ou gravement endommagés. En outre, les changements intervenus dans l'évolution des modes d'exploitation aussi bien des navires que des ports créaient de nouveaux besoins, ce qui rendait indispensable d'entreprendre un important programme de construction.

La Commission des œuvres sociales en faveur des gens de mer, créée par arrêté du 20 mars 1945, sous l'impulsion du Ministre René MAYER et du Secrétaire général à la Marine marchande, se fixera immédiatement pour tâche la mise en place de structures propres à assurer, d'une part, l'indispensable coordination entre les œuvres sociales existantes et, d'autre part, la gestion, dans des conditions aussi souples que possible, des institutions créées ou à créer pour le compte de l'administration.

Le moyen choisi pour parvenir à cette fin est donc la création d'un organisme doté de la personnalité juridique, distinct de l'administration mais soumis à la tutelle et au contrôle de l'État et qui prend donc une forme associative.

C'est ainsi que naît en 1945 l'Association pour la gestion des institutions sociales maritimes (AGISM) qui aura en charge « *d'une part les liaisons et la coordination nécessaires entre les divers œuvres et établissements sociaux s'exerçant déjà en faveur des populations maritimes et le cas échéant l'amélioration du service existant, d'autre part de gérer dans les meilleures conditions les diverses institutions créées ou à créer pour le compte de l'Administration* »⁷.

Les statuts de cette association furent prêts dès l'été 1945. L'assemblée générale constitutive se réunit le 21 décembre 1945 et sa création fut déclarée à la Préfecture de police de Paris conformément aux dispositions de la loi du 1er juillet 1901. Cette déclaration fut publiée au Journal officiel du 11 mars 1946.

L'État applique ainsi la Recommandation de l'OIT qui, si elle n'a pas de force obligatoire, impose à l'État membre de la transformer en dispositions applicables sur son territoire⁸.

L'association a donc été voulue expressément comme un bras armé de l'État, l'article 1^{er} de ses statuts de l'époque précisant que ses missions devaient s'accomplir « *dans le cadre du programme élaboré par les organismes qualifiés du Département de la Marine marchande* ».

⁷ Idem.

⁸ Il s'agit donc d'une incitation forte vis-à-vis des États membres, sachant que dans le cadre de la démarche « progressive » de l'OIT, les Recommandations précèdent et annoncent des dispositions contenues dans une Convention à venir, offrant ainsi aux États un délai de préparation et de mise en œuvre de ce qu'elles encadrent.

L'article 1^{er} de ses statuts lui fixait comme buts :

« -1- d'établir une liaison entre les différentes associations privées ou fondations dont l'objet est d'exercer une action sociale en faveur des Gens de Mer et de leur famille, et de délimiter leurs zones d'action respectives ;

2- de répartir les subventions entre ces organismes (...);

3- de gérer directement certaines institutions sociales maritimes, de provoquer la création de tout organe pour assurer une telle gestion et de passer avec toute personne physique ou morale apte à pratiquer cette gestion toute convention appropriée ;

4- d'assurer, en qualité de gérant, et conformément aux directives du Ministère, le fonctionnement d'Institutions sociales maritimes subventionnées par l'État ».

L'État est fortement représenté au sein du conseil d'administration : un tiers des membres représentent l'administration de la marine marchande, nommés par le ministre (article 5 des statuts). Les autres membres du conseil représentent à égalité les armateurs des navires de commerce et de pêche et les organisations professionnelles d'officiers et de marins. Le président, élu par le conseil d'administration, est obligatoirement choisi parmi les membres nommés par le ministre (article 6).

En outre, fait inhabituel pour une association, l'AGISM est dotée d'un commissaire du Gouvernement (article 24) et d'un contrôleur financier (article 19), cette double tutelle se justifiant par la nature de la mission qui lui est confiée et par l'étroitesse des rapports qu'elle entretient avec l'administration (et notamment avec l'ENIM, qui est devenue son principal bailleur de fonds).

Depuis sa création et jusqu'au 31 décembre 1993, l'AGISM a bénéficié du régime fiscal des associations sans but lucratif et était assujettie uniquement à la taxe sur les salaires. Depuis le 1^{er} janvier 1994, elle est soumise au régime fiscal des entreprises, acquitte la TVA, la taxe professionnelle, la taxe d'apprentissage et l'impôt sur les sociétés.

Il revenait à l'AGISM d'exécuter le programme d'investissements fixé initialement par les organes qualifiés du Département de la marine marchande (Bureau des œuvres sociales, rattaché d'abord au cabinet, puis à la direction de l'administration générale et des gens de mer, avant d'être rattaché, à partir de 1995, à l'ENIM). Déléguée dans les fonctions de constructeur, l'AGISM intervient à tous les stades de l'opération : étude des besoins, programme de constructions, choix du lieu d'implantation, plans, évaluation du coût et, après approbation par les autorités de tutelle et réservation des fonds nécessaires, passation des marchés, surveillance des travaux, règlement des entrepreneurs et réception de l'immeuble. Au fur et à mesure de ses besoins, l'AGISM recevait de l'ENIM les subventions d'équipement nécessaires.

L'AGISM se chargeait ensuite de gérer les immeubles ainsi construits, le prix des repas comme celui des chambres devant permettre d'avoir une gestion équilibrée. L'ENIM, pour sa part, couvrait à cette époque les dépenses d'investissements, une partie des dépenses d'entretien des immeubles (les gros travaux dits « du propriétaire ») et de fonctionnement du siège.

2.2. Une histoire chaotique

2.2.1. De 1945 à nos jours

De 1946 à 1975, l'association a connu une période de développement et de résultats financiers positifs, suivie, pendant une dizaine d'années, de résultats déficitaires, tenant essentiellement aux évolutions du monde maritime : le nombre de marins français a commencé à baisser fortement et, surtout, la durée des escales dans les ports s'est considérablement réduite, diminuant ainsi la fréquentation des hôtels par les marins.

En 1985 s'est ouverte une phase de rétablissement financier de l'AGISM grâce au produit de la vente de plusieurs établissements (Dieppe, Bordeaux, Lavéra, Nantes), mais, dès 1993, de nouvelles difficultés financières se sont fait jour, imputables à l'assujettissement de l'association à la TVA mais aussi à une mauvaise gestion.

Pour faire face au risque de dépôt de bilan de l'association, le directeur de l'ENIM fit réaliser en 1999 deux audits⁹, l'un sur les fonctions sociales de l'AGISM, l'autre sur la situation des hôtels qu'elle gère. Ces études ont conduit à deux décisions importantes : d'une part, la gestion de l'association a été professionnalisée et, d'autre part, les hôtels n'ont plus été réservés aux marins mais se sont ouverts très largement à une clientèle n'ayant pas de rapport avec le milieu maritime, dans l'espoir de compenser la baisse de fréquentation par les marins. Désormais, la clientèle maritime des hôtels et restaurants des Gens de Mer ne dépasse plus 20% environ des nuitées, étant observé que la qualité de marin n'est pas toujours attestée par des pièces justificatives...

L'audit sur les fonctions sociales de l'AGISM a montré que l'association s'était consacrée presque exclusivement à son activité hôtelière (Dunkerque, Boulogne-sur-Mer, Le Havre, Brest, Concarneau - fermé en mars 2013 -, Lorient, La Rochelle et Marseille). Elle gère en outre un foyer-logement pour marins retraités à St Quay-Portrieux et s'implique dans le fonctionnement de 5 foyers d'accueil de marins, dont 3 sont hébergés dans les locaux des hôtels des Gens de Mer (Le Havre, Brest, Marseille, le foyer de Boulogne ayant été mis en sommeil) et deux dans d'autres locaux (Calais et Donges/Montoir).

De 2002 à 2008, et à l'exception de 2007, l'AGISM a pu renouer avec des résultats positifs, grâce notamment à des campagnes commerciales locales et nationales dynamiques. L'association a alors accompli un gros effort d'investissement pour moderniser ses hôtels (doublement de la capacité des hôtels de Brest, Dunkerque et La Rochelle, renouvellement du mobilier...).

Mais sa situation financière s'est de nouveau fortement dégradée à partir de 2009, notamment du fait de la crise économique, pour atteindre, en 2013, une situation de nouveau extrêmement préoccupante.

⁹ Mission d'études sur la situation de l'AGISM confiée à l'Inspection générale des services des affaires maritimes – IGSAM - 14 septembre 1999

Audit confié à THED International - septembre 1999

2.2.2. Le changement de statut de l'ENIM a révélé les fragilités de l'AGISM

Après la guerre et jusqu'à sa dernière réforme, l'ENIM présentait alors la double caractéristique d'être à la fois un établissement public et une direction d'administration centrale du ministère chargé de la mer jusqu'à sa dernière réforme statutaire.

C'est ainsi que l'ENIM, jusqu'en 2010¹⁰ :

- disposait d'un parc d'hôtels selon des régimes de propriété distincts pour chaque hôtel mis en convention de gestion au profit de l'AGISM ;
- ne percevait aucun loyer d'exploitation de ces biens immobiliers ;
- finançait les travaux à la charge du propriétaire dans ces hôtels ;
- versait une participation à l'AGISM pour réduire le coût des nuitées dans les hôtels des gens de mer des marins français (en qualité de ressortissants ENIM) ;
- versait une participation à ces mêmes frais pour réduire le coût des nuitées dans les hôtels des gens de mer pour les marins étrangers (au titre des engagements OIT).

En 2010 en revanche, l'ENIM change profondément de statut. Le décret 2010-1009 du 30 août 2010 en fait « *un établissement public de l'État, à caractère administratif doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière placé sous la triple tutelle des ministres chargés de la mer, de la sécurité sociale et du budget* » (extrait de l'article 1^{er}).

Son objet s'oriente désormais exclusivement en direction de ses ressortissants, c'est-à-dire les marins enregistrés en qualité de cotisants. A partir de ce moment, il n'a plus la mission de prendre en charge financièrement les dépenses sociales à destination de marins non ressortissants, en un mot, les marins étrangers.

Cette réforme est essentielle à intégrer dans le processus d'évolution financière de l'AGISM, car elle a entraîné une remise à plat de sa comptabilité dont les résultats réels étaient masqués par un abondement de l'État qui s'opérait précédemment par l'entremise de l'ENIM en sa double qualité rappelée ci-dessus.

Du fait de cette réforme, l'ENIM ne versera plus, à partir de 2012, la participation financière concernant les marins étrangers, qui est désormais imputable à l'État et dont la charge revient donc au budget du ministère chargé de la mer.

Pour les marins français, l'ENIM exigera de l'AGISM d'obtenir des justificatifs de la fréquentation des hôtels par des marins qui sont des ressortissants de l'ENIM, avec plus ou moins de succès selon les années, les réservations ne se faisant pas contre fourniture ou tout du moins conservation d'une trace du livret professionnel maritime des intéressés attestant de leur qualité d'ayants droit.

Ce changement de statut amène à mettre en place des procédures de contrôle qui n'avaient pas cours jusque là, l'État versant jusqu'alors, par l'entremise de l'ENIM, les contributions à l'AGISM selon une procédure déclarative qui transformait, en fait, la subvention accordée en aide forfaitaire.

¹⁰ Dans les faits depuis 2010 l'ENIM se désengage progressivement des actions et des relations avec l'AGISM conformément aux choix arrêtés par son conseil d'administration.

Dans le cadre de son nouveau statut et des nouvelles missions de l'Établissement, le conseil d'administration de l'ENIM a décidé en 2012 de se désengager de ses hôtels et de procéder à leur vente.

Du fait des liens étroitement imbriqués entre l'État, l'ENIM et l'AGISM, cette décision a fait apparaître, à l'occasion de l'inventaire des biens immobiliers (hôtels et maison de retraite), des interrogations juridiques concernant la propriété de certains hôtels, questions parfois d'une certaine complexité et non encore tranchées (hôtels de Dunkerque, Le Havre, La Rochelle) que la mission mentionne, mais qui n'entrent pas dans le champ de son étude.

A titre d'exemple, cet inventaire des biens immobiliers de l'ENIM a montré de façon désormais très lisible l'extrême fragilité financière de l'AGISM, d'une part parce que les comptes de l'association ne sont pas équilibrés, d'autre part parce que le parc immobilier a vieilli. Souvent, il n'est plus ni aux standards hôteliers, ni même aux normes de sécurité contraignantes pour ce type d'établissements accueillant du public. S'ajoutent à ces difficultés, la question de la localisation de certains de ces hôtels, de leur capacité souvent limitée en nombre de chambres et enfin, point primordial, du taux de leur fréquentation, en tout cas par les marins.

2.2.3. L'AGISM ne s'est pas adaptée à l'évolution de la notion de bien-être

L'action de l'AGISM depuis sa création s'est donc concentrée presque exclusivement sur son activité hôtelière complétée d'une activité de restauration dans certains de ses établissements.

Or l'hébergement des marins, si le besoin en a été constaté en France en 1945, n'est qu'un des éléments cités dans les conventions et recommandations de l'OIT. C'est tout de même dans ce cadre que se sont développées les maisons des gens de mer, « *présentant toutes garanties désirables et offrant, à des prix modiques, un logement et une nourriture convenables* », considérées ainsi comme une institution sociale maritime. En effet, l'AGISM accorde aux marins une « ristourne » de 25%, réduite à 20% à partir de 2012. Mais la question qui se pose est de savoir si cette seule action suffit pour répondre aux obligations souscrites par la France dans le cadre des conventions et recommandations de l'OIT et correspond aujourd'hui à l'attente des marins dans les ports.

La Recommandation n° 173 de l'OIT, tenant compte de l'évolution des besoins dans le domaine du bien-être des marins, incite fortement les États à créer d'une part des « conseils de bien-être » et d'autre part à rechercher les moyens de leur financement, qu'il s'agisse de subventions publiques, de taxes à déterminer au niveau maritime ou de contributions volontaires.

Là encore, on retrouve dans le rapport du sénateur André Boyer, présenté en session le 28 janvier 2004 la précision que l'État participe déjà au financement « *des projets particuliers présentés par les foyers d'accueil* » via l'ENIM et que s'ils ne reçoivent pas de contribution régulière de l'État, « *celui-ci assume ses obligations en contribuant de manière importante au fonctionnement de l'AGISM* ».

L'État reconnaît une multitude d'acteurs, mais de façon curieuse considère pouvoir s'affranchir de ses obligations de participer à leur financement dans la mesure où des allocations financières sont versées à l'AGISM, sans s'interroger sur la pertinence des actions des uns et des autres, le dispensant de tout autre concours.

La question posée est bien celle de l'adéquation des activités de l'AGISM aux objectifs qui lui ont été assignés lors de sa création, en prenant en compte l'évolution du concept de bien-être social défini dans les conventions internationales¹¹.

Il est toutefois à noter que le rapport de mission effectuée à propos de l'AGISM par l'inspection générale des services des affaires maritimes en 1999 concluait par ces constatations :

- *« Composante capitale et « bras séculier » de l'État, l'AGISM n'apparaît cependant plus comme prépondérante dans le paysage du bien-être.*
- *L'AGISM peut et se doit de retrouver ses marques, ses sources, on pourrait dire son âme, en reconsidérant sa vocation et en adaptant dès lors sa démarche. »*

¹¹ Rapport Mission IGSAM n° 404 GM.c.53 du 14.09.1999. Cette mission avait à traiter de cette même question. Le sujet de celle-ci était « Le bien-être des gens de mer dans les ports et les engagements internationaux de la France : Quelles réponses pour l'AGISM ».

2.3. L'AGISM : une situation financière alarmante

Il convient en premier lieu d'indiquer que les chiffres figurant dans le présent rapport sont issus de différents documents établis par l'AGISM¹² et remis soit directement par cette association, soit par le canal de l'administration centrale du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE). Ces chiffres peuvent évoluer d'un document à l'autre en fonction de leur date d'établissement mais aussi en fonction de leur présentation, soit sous forme d'un compte de résultat analytique de l'ensemble de l'AGISM soit sous forme d'un compte de résultat de ses différents établissements. C'est notamment le cas pour les résultats de l'année 2012 entre le premier conseil d'administration tenu le 16 janvier 2013 et le second conseil tenu le 14 mai 2013. La mission s'est efforcée d'utiliser le dernier chiffre disponible ou celui qui semblait le plus pertinent.

2.3.1. Le positionnement de l'AGISM dans le contexte hôtelier

L'AGISM ayant privilégié au cours des années l'aspect hôtelier de son action plutôt que la mission sociale plus large définie dans ses statuts, elle tire donc l'essentiel de ses revenus de la location des chambres des huit hôtels dont elle assure la gestion : Dunkerque, Boulogne, Le Havre, Brest, Concarneau (fermé le 1er mars 2013), Lorient, La Rochelle et Marseille.

En outre, depuis la réforme de ses statuts adoptée par l'assemblée générale du 24 juillet 2002, son activité n'est plus restreinte aux marins, même dans une acception large, mais s'est ouverte à une clientèle plus large dans la mesure où, désormais, elle « *offre à la vente, dans les établissements qu'elle gère (...) des produits de restauration et d'hébergement et des produits accessoires au profit des catégories de personnes correspondant aux objectifs des instruments internationaux précités et de toute autre clientèle* ».

Son activité s'est donc au fil des ans apparentée de plus en plus à celle d'un hôtelier traditionnel et elle s'insère dorénavant dans le contexte économique du secteur.

Depuis 2008, la crise économique a touché le secteur hôtelier, et d'abord le secteur des hôtels une ou deux étoiles dont le nombre a diminué de plus de 5 %, assorti d'une baisse sensible des taux d'occupation. Bien qu'une légère reprise se fasse sentir depuis 2011, celle-ci concerne d'abord les catégories les plus élevées.

Du point de vue tarifaire, le secteur des hôtels une et deux étoiles a connu en 2011 une augmentation moyenne de 9,7 % par rapport à 2010, faisant suite à une quasi stagnation l'année précédente (+0,8%). Cette progression semble due aux efforts de rénovation du parc. Cependant, les prix moyens hors-taxes des chambres d'hôtels de province (hors Paris et Île-de-France) n'ont progressé que de 2,9 % en 2011.

La recette totale par chambre louée est passée entre 2007 et 2011 de 40,7 à 44,2 euros HT en province dans la même catégorie, soit un taux de croissance annuel de 2,1 % alors que la moyenne française s'établit à 4,8 % pour la même catégorie.

¹² Notamment les dossiers préparatoires aux Conseils d'administration et aux Assemblées générales ainsi que les procès-verbaux de ces instances.

Le résultat brut d'exploitation (RBE) - qui exclut les redevances de gestion, les frais de siège et les charges fixes (loyers, taxes professionnelles et foncières, assurance d'immeuble) - est en recul depuis 2008, passant de 15,9 à 15,4 € pour les hôtels une et deux étoiles de la zone « province » alors que la zone « France entière » reste stable sur la même période à 16,4 €.

Pour ce qui concerne les taux d'occupation, une étude portant sur un panel de près de 33 % de la capacité hôtelière française montre un léger redressement en juin 2012 par rapport à juin 2011.

Tableau 1 – taux d'occupation des hôtels

Catégorie	Cumul fin juin 2012	Cumul fin juin 2011	Evolution 2011/201
2 étoiles province	60,0	57,2	+2,8
2 étoiles France	64,2	61,7	+2,5
1 étoile province	65,0	64,9	+0,1
1 étoile France	67,0	66,9	+0,1
Moyenne province	60,1	58,8	+1,3
Moyenne France	64,6	63,3	+1,3

C'est donc dans un contexte général assez stable que s'exerce l'activité de l'AGISM dans ses (désormais) sept hôtels deux étoiles, depuis la fermeture de l'établissement de Concarneau le 1er mars 2013.

D'emblée, les difficultés de gestion de l'AGISM se traduisent par des taux d'occupation de ses hôtels inférieurs aux moyennes de l'hôtellerie française . Seuls les établissements de La Rochelle et de Marseille atteignent des chiffres comparables à ceux des moyennes nationales et le remplissage des hôtels de Boulogne et de Concarneau semble particulièrement préoccupant, avec un taux inférieur à la moitié des capacités.

Tableau 2 – Taux d'occupation des hôtels de l'AGISM

Établissement	Taux d'occupation 2012	Taux d'occupation 2011	Evolution 2011/2012
Dunkerque	53,1	58,4	-5,3
Boulogne	47,2	43,3	4,1
Le Havre	52,6	54,9	-2,3
Brest	52,1	58,6	-6,5
Concarneau	45,2	49,3	-4,1
Lorient	56,4	60,4	-4,0
La Rochelle	68,6	70,2	-1,6
Marseille	61,0	63,7	-2,7
Total	54,8	57,8	-3,0

S'agissant des prix moyens des chambres, les hôtels AGISM se situent en 2012 aux valeurs suivantes à comparer à celles du tableau 4.

Tableau 3 – prix moyens des chambres dans les hôtels de l'AGISM

Dunkerque	62,8	Concarneau	44,4
Boulogne	48,0	Lorient	46,2
Le Havre	55,7	La Rochelle	66,2
Brest	49,8	Marseille	53,7
TOTAL		55,6	

Les comparaisons entre ces données et les moyennes françaises, telles qu'elles apparaissent dans les dossiers de KPMG, sont difficiles à faire car les statistiques françaises réunissent les 2 catégories des hôtels 1 et 2 étoiles. Cependant la comparaison apparaît possible avec les hôtels appartenant à des chaînes hôtelières.

Tableau 4 – Comparaison du prix des chambres des hôtels de l'AGISM et des moyennes françaises

Prix moyen par chambre	2012	2011
Hôtels AGISM	55,6	57,6
Hôtels AGISM - marins	41,8	43,2
Chaînes hôtelières France	47,1	47,5

Le tableau 4 indique que le prix moyen des chambres louées dans les hôtels de l'AGISM est supérieur de 18 % en 2012 au prix moyen des chambres des chaînes hôtelières et qu'il l'était de 21,35 % en 2011 pour ce qui concerne les clients non marins. L'application de la réduction aux marins donne des prix inférieurs d'environ 12 % par rapport au même prix des chaînes hôtelières.

2.3.2. Budget de l'AGISM : des recettes surestimées

Le tableau 5 ci-dessous, dont les chiffres proviennent des documents fournis par la direction de l'AGISM au conseil d'administration et des « comptes annuels 2012 – états de synthèse » établis par le cabinet FIDUS, et présentés au conseil d'administration du 14 mai 2013, présente la structure du budget de l'AGISM et le projet de budget 2013 comparé au projet et à la réalisation du budget 2012.

Ce tableau confirme bien que l'AGISM tire l'essentiel de ses recettes de l'hôtellerie à hauteur de 94,2 % et qu'elle effectue la quasi totalité de ses dépenses pour ses établissements hôteliers (94,7%).

La prévision des dépenses de l'hôtellerie, incluant la restauration, représentent 81,1 % stricto sensu, portés à 94,2 % si l'on intègre les charges que le siège paie pour le compte des hôtels. Les « établissements sociaux », c'est-à-dire les quatre foyers des gens de mer gérés par l'AGISM ainsi que le foyer logement de St-Quay-Portrieux, ne représentent pour leur part qu'un peu plus de 5 % des charges de l'Association. Compte tenu de la gestion centralisée de l'AGISM, il est toutefois difficile de faire la part des dépenses du siège stricto sensu et de celles effectuées par le siège pour le compte des hôtels et des foyers. Dans la présentation qui suit, on relèvera que la prévision des charges du siège s'élèvent au total à 15,3 % pour 2013.

Tableau 5 – Budget 2012 et 2013 de l'AGISM

	BUDGET 2013		REALISE 2012		BUDGET 2012	
	K€	%	K€	%	K€	%
Produits						
Établissements hôteliers hôtellerie	5 086	58,7	4 957	57,5	5 794	57,9
restauration	2 885	33,3	2 986	34,6	3 401	34,0
autres	198	2,3	160	1,9	213	2,1
1) TOTAL HOTELS RESTAURANTS	8 169	94,2	8 103	94,0	9 408	94,0
2) TOTAL ETABLISSEMENTS SOCIAUX	141	1,6	138	1,6	141	1,4
Subventions Affaires maritimes	300	3,5	301	3,5	380	3,8
Subventions autres	0	0	23	0,3	15	0,1
3) TOTAL SUBVENTIONS	300	3,5	324	3,8	395	3,9
4) TOTAL AUTRES PRODUITS	60	0,7	53	0,6	60	0,6
TOTAL PRODUITS	8 670	100,0	8 618	100,0	10 004	100,0
Charges d'exploitation						
Ets hôteliers Coûts matières	1 080	13,2	1 135	12,7	1 331	14,6
Salaires et charges	4 058	49,5	4 281	48,1	4 340	47,7
Autres charges d'exploitation	1 508	18,4	1 721	19,3	1 709	18,8
Charges siège	1 114	13,6	1 317	14,8	1 275	14,0
5) TOTAL CHARGES D'EXPLOITATION ETS hôteliers	7 760	94,7	8 454	94,9	8 655	95,1
6) RESULTAT EXPLOITATION ETS hôtelier S (1-5)	409		-351		753	
Ets sociaux Coûts matières	7	0,1	15	0,2	7	0,1
Salaires et charges	229	2,8	233	2,6	232	2,5
Autres charges d'exploitation	53	0,6	67	0,8	68	0,7
Charges siège	146	1,7	140	1,6	142	1,6
7) TOTAL CHARGES EXPLOITATION ETS SOCIAUX	435	5,3	455	5,1	449	4,9
8) RESULTAT EXPLOITATION ETS SOCIAUX (2-7)	-294		-317		-308	
TOTAL CHARGES D'EXPLOITATION (5+7)	8 195	100,0	8 909	100,0	9 104	100,0
9) DOTATIONS	570		575		516	
10) RESULTAT D'EXPLOITATION (3+4+6+7+8-9)	-95		-866		384	
11) RESULTAT FINANCIER	-310		-315		-275	
12) RESULTAT EXCEPTIONNEL	-95		-45		-8	
RESULTAT NET (10+11+12)	-500		-1 226		101	

S'agissant de l'exactitude du projet de budget par rapport à sa réalisation, pour 2012, dernière année disponible, les recettes sont surestimées à hauteur de 1 386 K€, soit une différence de 13,85 %, chiffre qui peut sembler important dans un contexte de crise hôtelière connue. Les dépenses semblent en revanche tenues puisqu'elle sont inférieures de 2,3 % à la prévision.

Le montant des subventions reçues de l'État et de l'ENIM est éclaté entre les différentes lignes de produits (recettes des hôtels, des foyers ainsi que la ligne des « subventions affaires maritimes », ce qui rend sa lecture difficile au niveau du budget. Les montants totaux versés par l'État apparaissent dans le tableau 6.

Depuis la réforme du statut de l'Établissement national des invalides de la marine, ces subventions de compensation proviennent désormais de l'État (Direction des affaires maritimes du MEDDE) pour ce qui concerne les marins étrangers et de l'ENIM pour ce qui concerne les marins français.

Les versements de ces subventions ont connu l'évolution suivante au cours des 3 dernières années :

Tableau 6 – Subventions de compensation des réductions tarifaires aux marins

Origine	2010	2011	2012	2013 - versé	2013 budget
MEDDE	-	-	384 000	210 000****	300 000
ENIM	388 431*	200 000**	459 307***	39 948****	150 000
Total	388 431	200 000	843 307	249 948	450 000

* au titre de 2009 - ** 1^{er} acompte 2010 - *** solde de 2010 et de 2011 - **** acompte 2013

La baisse de fréquentation des hôtels par les marins ressort clairement des chiffres établis par l'AGISM, passant de 25 596 en 2011 à 16 650 en 2012. Mais au-delà des chiffres bruts, les subventions de compensation soulèvent le problème de la justification insuffisante par l'AGISM de la qualité de marins des bénéficiaires de la réduction du prix des chambres. C'est dans ces conditions que fut établi le montant versé par l'ENIM en 2012, au titre du solde des exercices 2010 et 2011, dans le cadre d'une transaction ENIM-AGISM, adoptée en août 2012 par le conseil d'administration de l'ENIM.

Tout en incluant un montant de subvention difficile à justifier dans ce contexte, le projet de budget 2013 paraît toutefois mieux estimé que celui de 2012 en se fondant non sur ce dernier projet de budget mais sur les résultats de l'année. D'entrée, il prévoit toutefois une perte de 500 K€ au niveau du résultat net.

Quelles que soient les incertitudes portant sur les chiffres, on peut d'ores et déjà noter le poids relativement important du siège qui n'héberge que 6 employés sur 142, soit 4,2 % de l'effectif mais consomme environ 15 % des dépenses même si une part de celles-ci sont faites au profit de l'ensemble.

S'agissant de la répartition du chiffre d'affaire par hôtels, telle qu'elle apparaît dans les procès-verbaux des conseils d'administration tenus le 16 janvier et le 14 mai 2013 et sans trop s'attacher aux divergences avec les chiffres des tableaux précédents, dues à leur période d'établissement et à la présentation retenue, il permet de dégager les données suivantes :

Tableau 7 – chiffre d'affaires 2012 par hôtel – prévision et réalisation - en K€

Hôtel	Nb chambres	% chambres	Budget 2012	% budget	CA 2012	Écart	Écart/budget	% écart
Dunkerque	81	18,1	1 813	19,5	1 503	-310	17,0	-25,7
Boulogne	44	9,8	947	10,2	820	-127	13,5	-10,5
Le Havre	107	23,9	2 047	21,9	1 927	-120	5,9	-9,9
Brest	51	11,4	1 302	14,0	1 015	-287	21,7	-23,8
Concarneau	30	6,7	540	5,8	421	-119	22,0	-9,9
Lorient	26	5,8	712	7,6	607	-105	14,7	-8,7
La Rochelle	48	10,7	1 032	11,1	964	-68	6,6	-5,6
Marseille	61	13,6	917	9,8	846	-71	7,7	-5,9
Total	448	100,0	9 312	100	8 103	-1 207	13,0	100

On constate que les prévisions de dépenses par hôtel se situent en dessous des chiffres réels dans une fourchette de 6 à 22 %, pour une moyenne totale de -13 %. Cette situation n'est pas exceptionnelle puisque chaque année le budget est surestimé par rapport aux résultats réels. En outre, le ratio budget/nombre de chambres est à peu près respecté si ce n'est un léger retard de l'hôtel de Marseille qui ne reçoit que 9,8 % du budget pour 13,6 % des chambres et une légère avance pour celui de Brest (budget représentant 14 % du total pour 11,4 % des chambres) mais ces différences peuvent s'expliquer par des travaux ponctuels.

2.3.3. Des résultats annuels décevants

Le tableau 8 ci-après présente une synthèse des recettes et des dépenses pour 2010 et 2011.

Tableau 8 – Résultat annuel de l'AGISM de 2010 à 2012 – en K€

Année / Établissement	Recettes	Dépenses	Résultat
2010 / AGISM	8 974	8 969	5
2011 / AGISM	9 599	10 088	-490
2012 / AGISM	8 644	9 870	-1 226

On constate que le déficit s'est creusé pour atteindre plus de 1 200 K€ alors que la direction de l'AGISM a cependant procédé en 2011 à la vente en « lease back ¹³» du siège parisien pour une valeur de 730 K€, recette dont l'effet sur la trésorerie n'a donc été que très passager. L'impact de la crise du secteur hôtelier se fait donc sentir dès 2010 avec un résultat pratiquement à l'équilibre, puis en 2011 avec un résultat négatif de l'ordre de 500 k€. L'année 2012 est encore plus difficile car le déficit d'exploitation de 866 K€ est aggravé par des résultats financiers négatifs de 360 K€, provoquant un déficit total de 1 226 K€. Le résultat, qui passe en trois ans d'un bénéfice de 5 K€ à un déficit de 1 266 K€, est très inquiétant. Il devient très difficile de considérer qu'il est purement conjoncturel.

Pour 2012, le tableau 10 présente les chiffres détaillés pour les hôtels, le siège parisien et les trois sites où l'AGISM exerce une action sociale (Foyer logement de St Quay-Portrieux, foyers du marin de Calais et de Donges/Montoir).

¹³ Lease-back : Le lease-back est une procédure par laquelle une entreprise propriétaire d'un bien d'équipement ou à usage professionnel le cède à une société de crédit-bail, qui le remet immédiatement à sa disposition par une opération de crédit-bail mobilier ou immobilier selon la nature du bien cédé. De telles opérations ont essentiellement pour but de procurer à l'entreprise des capitaux à long terme pour financer des immobilisations nouvelles, ou de consolider des crédits-relais à court terme pour rééquilibrer le bilan.

Tableau 10 – Compte de résultat des établissements et du siège de l'AGISM - En K€

Établissements	Recettes	Dépenses				Résultat
		CAMV	Salaires	Autres	Total	
Dunkerque	1 503	186	775	251	1 212	290
Boulogne	820	151	520	228	899	-79
Le Havre	1 927	331	1 037	346	1 713	214
Brest	1 015	199	495	213	907	108
Concarneau	421	82	274	122	478	-57
Lorient	607	121	368	136	625	-18
La Rochelle	964	29	367	183	579	385
Marseille	846	35	445	242	722	123
Total hôtels	8 103	1 135	4 281	1 721	7 137	966
Paris	470	0	770	1 731	2 501	-2 031
St Quay-Portrieux	129	2	104	60	166	-37
Foyers	24	13	128	7	148	-124
Total AGISM	8 727	1 150	5 285	3 519	9 954	-1 227

Comme il a été déjà indiqué, il convient de moduler l'attribution à Paris des dépenses du siège dans la mesure où, la gestion de l'AGISM étant fortement centralisée¹⁴, le siège assume directement des dépenses qui relèvent de la communauté mais qu'il est difficile d'individualiser. En sens inverse, une partie des recettes issues des subventions est affectée à Paris alors qu'elles concernent au premier chef l'hébergement des marins par les différents hôtels.

Outre le bilan global négatif de l'AGISM ces deux dernières années, avec un déficit qui triple presque en 2012 par rapport à 2011, le tableau 10 fait d'abord apparaître les trois maillons faibles du réseau des hôtels, soit Boulogne et Concarneau (fermé en février dernier) en déficit chronique, puis Lorient dont la situation, redressée très légèrement en 2012, reste très incertaine.

¹⁴ Par ailleurs c'est le siège national qui règle la totalité des factures reçues par les hôtels.

Il apparaît que 2 hôtels sont en situation moins défavorable bien que toujours fragile :

- Brest a subi en 2012 le contrecoup de la fermeture du chantier de réparation navale SOBREMA en mars 2011 mais son activité a repris de manière satisfaisante depuis le rachat du chantier par la société DAMEN en avril 2012. L'hôtel bénéficie également de la clientèle de France-Telecom pour ses câbliers dont il assure les nuitées et la pension complète des équipages lors des escales brestoises.
- L'hôtel de Marseille reste bénéficiaire bien que son bénéfice ait fondu de 38 % en deux ans. Les intentions de la direction de l'AGISM sont de profiter de la réhabilitation du quartier de La Joliette en raison de sa proximité avec le nouveau quartier d'affaire Euroméditerranée pour vendre l'hôtel, et surtout son terrain, à un promoteur qui céderait éventuellement à l'AGISM, dans la nouvelle construction, les surfaces nécessaires à un nouvel hôtel. C'est sur ces bases qu'un accord de « new money¹⁵ » a été conclu avec les banques de l'AGISM et que le conseil d'administration a donné son accord pour la vente. Il est à craindre que la raison essentielle de cette vente soit le renflouement de la trésorerie de l'AGISM largement obérée par les mauvais résultats de ces dernières années.

En revanche, les établissements de Dunkerque, du Havre et de La Rochelle affichent une meilleure situation de leurs résultats financiers, du fait probablement de leur emplacement géographique avantageux et de leur meilleure conformité aux normes hôtelières.

S'agissant du siège de Paris, on ne manque pas de s'interroger sur le choix qui a été fait de vendre les locaux de l'avenue Auguste Blanqui dans le 14^{ème} arrondissement pour les racheter immédiatement en « lease back »¹⁶ pour une valeur de 730 000 euros, afin de combler le trou de trésorerie de l'AGISM. Au delà de l'intérêt de conforter la trésorerie, la mission s'interroge sur la pertinence d'une manœuvre financière à court terme et considère qu'il aurait été plus opportun de vendre le siège et de délocaliser la direction, éventuellement dans un des hôtels, permettant ainsi à l'AGISM de récupérer en totalité le prix de vente.

Pour ce qui concerne le personnel, on note que les ratios (nombre de salariés par chambre) établis par KPMG pour les hôtels une et deux étoiles en province sont autour de 0,23 pour les hôtels possédant un restaurant et de 0,27 pour les autres, alors que ceux de l'AGISM se situent dans une fourchette allant de 0,19 à 0,61. Mais on note que seuls les établissements de La Rochelle et de Marseille (sans restaurant) présentent des ratios inférieurs aux valeurs moyennes données par KPMG, le cas le plus atypique étant celui de Lorient.

Les dépenses salariales ont atteint 5 268 300 euros en 2012, soit 57,76 % du total des dépenses de l'Association. Elles concernent 142 employés qui effectuent un total de 260 517 heures travaillées en 2012, soit une moyenne de 1 834,62 heures par agent.

¹⁵ Voir note 13 page 22

¹⁶ Lease-back :voir note 12

Tableau 11 – dépenses de personnel

Ets	Nb chambres	Personnel 31/12/12	Ratio personnel/ nb chambres	Total heures travaillées	Moyenne heures travaillées / agent	Montant salaires en K€	Dépense salariale / agent en €	Moyenne salariale horaire
Dunkerque	81	26	0,34	43 047	1 655,7	790,0	30 385	18,35
Calais	-	1	-	1 560	1 560,0	22,8	22 800	14,62
Boulogne	44	15	0,36	28 043	1 869,5	514,0	34 267	18,33
Le Havre	107	30	0,28	56 184	1 872,8	1 025,0	34 167	18,24
St Quay	-	2	-	4 177	2 088,5	103,5	51 750	24,78
Brest	51	14	0,27	30 705	2 193,2	498,0	35 571	16,22
Concarneau	30	8	0,26	14 098	1 762,3	267,0	33 375	18,94
Lorient	26	16	0,61	20 864	1 304,0	359,0	22 438	17,21
Montoir	-	3	-	6 084	2 028,0	108,0	36 000	17,75
La Rochelle	48	9	0,19	18 757	2 084,1	367,0	40 778	19,57
Marseille	61	12	0,20	22 990	1 915,8	434,0	36 167	18,88
Paris	-	6	-	14 008	2 334,7	780,0	130 000	55,65
Total	448	142	0,31	260 517	1 834,6	5 268,3	37 101	20,22

Il faut noter le montant élevé du site de Paris qui est sans doute dû au fait que les emplois de direction sont concentrés au siège de l'AGISM.

On notera qu'en 2013, en dépit des résultats négatifs persistants, la direction de l'AGISM a accepté une revalorisation des salaires de 0,70 %, hors augmentation du SMIC, et l'octroi d'une prime annuelle uniforme (contrairement aux années précédentes), quels que soient l'établissement et la catégorie de personnel concernée. Cette prime sera toutefois limitée à 50 % du salaire mensuel de référence alors qu'elle s'élevait auparavant à 90 %.

Il convient enfin de mentionner les retards de paiement des cotisations sociales envers l'URSSAF du Havre qui ont conduit cet organisme à saisir la justice. Le tribunal de grande instance¹⁷ de Paris a désigné le 7 janvier 2013 un conciliateur pour examiner la situation de l'AGISM et proposer aux créanciers les mesures propres à redresser la situation financière de l'association. Cette difficulté pour l'AGISM a été résolue dans le cadre de l'accord de « new money » passé avec ses banques et l'URSSAF a retiré sa demande d'assignation en redressement judiciaire¹⁸.

¹⁷ Ordonnance du 7 janvier 2013 du tribunal de grande instance de Paris, notifiée le 8 janvier.

¹⁸ Le 11 avril 2013 - Information donnée par la DAM

Enfin, les prévisions de trésorerie de l'AGISM confirment la dégradation de sa situation, dans la mesure où la trésorerie n'est tenue que grâce à des économies sur des emplois non pourvus, des gains de résultats suite à la fermeture de l'hôtel de Concarneau et des apports de « new money »¹⁹ et de traitement en « cession Dailly »²⁰ de la subvention attendue de l'administration.

Tableau 9 – Prévision de trésorerie de l'AGISM pour 2013 – en K€

2013	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Solde compte épargne	73	17	58	63	343	211	221	71	691	572	295	136
Variation du mois	-56	41	5	280	-132	10	-150	621	-120	295	136	-29
Solde fin de mois	17	58	63	343	211	221	71	691	572	295	136	-29
Total économies	0	0	8	-71	19	-11	-28	14	14	14	16	16
Nouveau solde	17	58	71	280	167	166	-12	622	517	254	111	-38

On peut s'interroger toutefois sur l'effet salvateur de cette « new money » puisque le solde se trouve en négatif en fin d'année malgré les versements assurés en avril puis en août 2013 (700 K€) et la cession Dailly en mars 2013. Il convient de rappeler en outre que les subventions de l'État sont liées à la production par l'AGISM des documents attestant de l'état de marin professionnel des clients bénéficiant de la réduction et que l'AGISM a semblé-t-il quelques difficultés à produire ces documents.

Quant à la prévision de trésorerie de 2014, son caractère positif repose entièrement sur la vente de l'hôtel de Marseille, estimée à 8 000 K€, qui laisse une trésorerie de fin d'année à hauteur de 1 753 K€ seulement mais qui n'est bien sûr que potentielle.

¹⁹ New money : il s'agit d'un crédit de restructuration qui se fait dans le cadre d'une procédure administrée par les banques elles-mêmes.

²⁰ Cession Dailly : possibilité pour un créancier de céder selon des formes simples ses créances professionnelles à une personne appelée "cessionnaire", qui est forcément un établissement de crédit.

2.3.4. Un endettement inquiétant et l'absence de solutions pérennes

L'endettement de l'AGISM vient d'être souligné à l'occasion du projet de vente du terrain sur lequel s'élève l'hôtel de Marseille. A cet effet, l'AGISM a passé un protocole d'accord avec quatre établissements bancaires afin d'obtenir des concours financiers. Ce document, résumé ci-dessous, qui a reçu l'accord du conseil d'administration²¹, permet d'apprécier la situation de l'association en rappelant ou indiquant les éléments suivants :

- Les difficultés financières, pour une part, s'expliquent par la diminution de sa clientèle captive appartenant à la marine marchande.
- L'adaptation du parc hôtelier l'a en outre contrainte à entreprendre de lourds investissements de restructuration des hôtels financés par un endettement bancaire.
- Devant la situation déficitaire chronique de trésorerie, l'AGISM a procédé à une opération de « lease back » de son siège social parisien.
- L'exploitation déficitaire s'est poursuivie en consommant la totalité de la trésorerie générée par cette opération.
- Face à cette situation, l'AGISM a pris un ensemble de mesures d'économie comme la suppression du poste de directeur financier, la réduction des charges du siège, la fermeture de l'hôtel de Concarneau, le non remplacement du responsable du site de Montoir, parti en retraite, la suppression d'une dizaine de postes, le tout représentant 690 K€.
- La vente envisagée du terrain de Marseille devrait également permettre de régler des hypothèques, allégeant ainsi les intérêts et les pénalités liées à des dettes à court terme, pour un montant de 100 K€.
- L'AGISM envisagerait de s'adosser à un grand groupe hôtelier, ce qui lui permettrait de réaliser des actions commerciales.²²
- L'AGISM a fait l'objet d'une assignation en redressement judiciaire de la part de l'URSSAF de Seine-Maritime à la suite de quoi le tribunal de grande instance de Paris a désigné un conciliateur pour examiner la situation financière de l'association et proposer des mesures financières à ses créanciers.

L'endettement total en capital au 31/12/12 (augmenté des échéances impayées qui s'élevaient en février 2013 à 89 746 €), représente donc près de 6 500 K€ + 90 K€, soit un ratio moyen de 73,5 % des ressources annuelles (8 768 K€) alors que celles-ci sont déjà inférieures de 1 226 K€ aux dépenses.

²¹ Procès-verbal du CA du 14 mai 2013 – point 10, pages 12 et 13

²² Il convient de noter qu'au cours du Conseil d'administration du 14 mai 2013, le Président de l'AGISM a, dans un sens contraire, exclu tout système de conventionnement avec une chaîne hôtelière.

Le tableau 12 ci-après présente l'endettement bancaire de l'AGISM au 31 décembre 2012.

Tableau 10 - Endettement bancaire de l'AGISM - en K€

	Capital au 31/12/11	ANNEE 2012			ANNEE 2013			ANNEE 2014		
		Capital	Intérêt	Restant dû	Capital	Intérêt	Restant dû	Capital	Intérêt	Restant dû
CREDIT MUTUEL										
Prêt éch. 12/2018	894	101	34	793	105	30	689	109	26	580
Prêt éch. 09/2018	800	101	30	698	105	26	593	109	22	484
Prêt éch. 12/2018	78	10	3	68	10	3	58	11	2	47
Emprunt Paris particulier	200	-	16	200	-	16	200	-	16	200
CAISSE D'EPARGNE										
Refinancement	324	27	11	298	28	10	270	29	9	242
Rachat crédit	724	57	27	667	59	25	607	62	22	546
Facilité trésorerie	271	40	8	231	41	7	190	42	6	148
CE Dunkerque	3 000		139	3 000	148	120	2 852	154	114	2 698
Prêt travaux	420	20	15	401	28	19	373	29	17	344
TOTAL	6 712	355	283	6 356	524	255	5 833	545	234	5 288

S'ajoute à ces emprunts le crédit-bail immobilier consenti par NATEXIS Bail pour un montant de 730 000 euros couvrant le "lease back" du siège parisien. Le capital dû s'élève à 695 K€ en avril 2013.

Les hypothèques listées dans le tableau 13 garantissent les prêts mentionnés dans le tableau n° 12.

Tableau 11 – Hypothèques sur les biens de l'AGISM

EMPRUNT	HYPOTHEQUE	RANG
Caisse d'Épargne		
370 000 CE Refinancement	MARSEILLE	4
3 000 000 CE Dunkerque	DUNKERQUE	1
806 000 CE Rachat crédit	MARSEILLE	5
420 000 CE Prêt travaux	MARSEILLE	3
300 000 CE Facilité trésorerie	MARSEILLE	
Crédit Mutuel		
1 400 000 Brest	BREST	1
		2
1 250 000 La Rochelle	LA ROCHELLE	1
120 000 La Rochelle complément	BREST	2
Emprunt particulier		
200 000 Marseille	MARSEILLE	2

L'AGISM s'est donc engagée, vis-à-vis des banques participant à la mise en place d'une procédure de « new money », à vendre le terrain de Marseille et à accepter l'offre la mieux disante sous la seule condition de l'obtention d'un permis de construire pour un montant d'au moins 8 000 K€. Faute d'offre d'achat satisfaisante, le conciliateur réunira les parties prenantes afin de définir de nouvelles modalités ou solutions appropriées. L'AGISM a saisi en outre la Commission départementale des chefs de service financiers (CCSF) le 19 avril 2013 d'une demande d'étalement de son passif social et fiscal.

2.3.5. In fine, une situation très dégradée

A la lumière des données précédentes, on constate donc une situation financière très obérée en raison :

- des ressources insuffisantes par rapport aux dépenses,
- des taux d'occupation des chambres nettement insuffisants,
- de structures hôtelières ne respectant pas les normes, au moins pour certains établissements, bien que les hôtels les plus importants soient modernisés ou en cours de modernisation,
- de l'impossibilité d'améliorer ces structures compte tenu des ressources disponibles (ainsi sur 420 000 euros de travaux prévus en 2013 seuls 120 000 euros de travaux ont pu démarrer),
- de l'incapacité de l'AGISM à justifier du caractère maritime de certains de ses clients, provoquant ainsi des retards ou des absences de versement des compensations de l'État et de l'ENIM,
- d'une trésorerie largement déficitaire dont le déficit est comblé par des expédients d'une ampleur notable comme la vente d'une partie du patrimoine,
- d'un endettement très important couvert par des hypothèques sur les immeubles, et notamment l'hôtel marseillais, ce qui peut expliquer la volonté de la direction de l'AGISM de vendre ce bien.

En outre, cette situation est très déficitaire malgré le soutien constant de l'État et de l'ENIM, à la fois lors de la constitution du parc hôtelier de l'AGISM et jusqu'à maintenant, puisque l'AGISM ne verse aucun loyer et aucune charge locative au propriétaire pour les hôtels de Boulogne, du Havre, de La Rochelle et même de Dunkerque pour au moins une partie du bâtiment.

La vente de l'hôtel de Marseille et l'apport dans les caisses de l'AGISM d'un montant qui ne serait pas inférieur à 8 000 K€ semble donc être une mesure permettant, si elle se réalise, de sauver l'association à court terme puisqu'elle comblera le trou de trésorerie et la désendettera, sous réserve du montant qui sera éventuellement consacré à un hôtel dans le nouvel immeuble. Toutefois, elle ne résout pas la situation à plus long terme puisque les conditions d'un sauvetage de l'AGISM ne seront pas réunies tant que les ressources hôtelières demeureront inférieures aux charges. On risque donc, dans l'hypothèse où le soutien des banques se maintiendrait pour un temps encore, de retrouver à terme la même situation défavorable et ses conséquences inéluctables sur la vente par lots du patrimoine de l'association jusqu'à sa disparition.

Si la mission a examiné les documents financiers et comptables que l'AGISM a bien voulu lui communiquer, ce rapport ne peut pas être considéré comme un audit comptable. Mais la mission estime que l'État aurait intérêt, en usant des pouvoirs de contrôle que lui donne les statuts, à réaliser un véritable audit financier de l'association, avant que sa situation financière ne se dégrade à nouveau. Il pourrait ainsi mieux apprécier la pertinence des opérations immobilières à venir.

3. L'action sociale attendue en direction des marins en 2013

Dans tous les ports du monde, l'action sociale auprès des marins a toujours été menée essentiellement par des associations de bénévoles. Une étude conduite par la fondation de l'organisation syndicale des marins « International Seafarers' Trust - ITF » en 2010 évalue à environ 600 le nombre de structures permanentes d'aide aux marins dans le monde. Plus d'un tiers d'entre elles sont situées en Europe occidentale, qui est, de loin, la région du monde où ces structures forment le réseau le plus dense.

Les églises protestantes sont les plus présentes dans ces structures : l'organisation « International Christian Maritime Association » (ICMA), qui regroupe 27 églises protestantes, est présente dans 526 foyers et 126 pays (pour un total d'environ 900 pasteurs)²³.

Il nous a malheureusement été impossible d'obtenir la moindre statistique ni le moindre renseignement de la part de l'OIT, ni directement ni via la représentation diplomatique française, ce qui nous empêche de fournir des données précises.

Il apparaît clairement cependant, que dans les ports d'Europe aucune organisation d'accueil des marins n'émane directement de l'État. Très souvent (Anvers, Hambourg, Brême...) c'est l'autorité portuaire qui met gratuitement des locaux à la disposition des seamen's clubs. Récemment, le port d'Anvers a introduit dans les contrats de concession de ses nouveaux terminaux conteneurs, à la darse de Doel, une obligation pour chaque opérateur de terminal de fournir un local d'au moins 60 m² pour l'accueil des marins sur le terminal.

A notre connaissance, aucun autre pays ne propose, parmi les services offerts aux marins, d'hébergement hôtelier.

Ce besoin d'hébergement n'apparaît pas, d'ailleurs, dans l'enquête effectuée en 2010 par l'ITF auprès de 1100 professionnels des structures d'accueil des marins de 460 ports de tous les continents. Les services les plus demandés sont les suivants :

- Visite des navires : 31,8%
- Accès au téléphone et vente de cartes téléphoniques : 28,3%
- Transport : 14,1%
- Assistance spirituelle : 10,6%
- Fourniture de journaux : 4,6%
- Conseils : 3,5%

²³ Par exemple, sur 30 seamen's club en Grande-Bretagne, 7 seulement émanent d'organisations non confessionnelles, regroupées dans l'association « United Seamen's Service » (USS).

La demande d'hébergement à terre n'est pas mentionnée une seule fois. Depuis la réalisation de cette étude, une autre demande est apparue, pour être maintenant certainement dominante : il s'agit de l'accès à internet, précisément parce que le réseau permet aux marins d'échanger à moindre coût avec leur famille (via « Skype », notamment, qui allie les images au son).

La légèreté et la souplesse des structures associatives a d'ailleurs permis à l'action sociale de s'adapter tant bien que mal aux évolutions très fortes qu'a connues le monde maritime et la géographie portuaire depuis la dernière guerre.

En premier lieu, le nombre de navires et de marins français a fortement diminué depuis la dernière guerre dans le secteur de la marine marchande comme dans celui de la pêche. De ce fait, l'accueil des marins dans les ports français concerne désormais essentiellement les marins étrangers (provenant de plus en plus de pays en voie de développement), les marins français ne constituant généralement qu'une clientèle extrêmement minoritaire des foyers d'accueil. En 2012 par exemple, sur les 96 nationalités et les 41 900 marins reçus au foyer de la gare maritime des paquebots de Marseille, les Français ne représentaient que la 15ème nationalité, avec 264 marins seulement. Dans l'autre foyer de Marseille (abrité au sein de l'hôtel des Gens de Mer de l'AGISM, rue Forbin), un seul marin français (sur un total de 3670) a été reçu en 2012. Les marins indonésiens et philippins, en revanche, représentent à eux seuls la moitié du nombre total de marins accueillis (suivis par les Indiens et les Mauriciens).

Par ailleurs, la modernisation des équipements portuaires et la recherche de rentabilité du transport maritime ont abouti à diminuer le nombre de marins dans les équipages et à raccourcir considérablement la durée des escales dans les ports. Rares sont maintenant les escales qui durent plusieurs jours (pour les paquebots et les navires porte-conteneurs, les escales ne durent même généralement que quelques heures...). Du fait de la faiblesse du revenu des marins étrangers, les besoins en matière d'hébergement hôtelier ont donc considérablement diminué car les marins préfèrent loger à bord de leur navire pour éviter un coût qui serait sûrement hors de leur portée.

Les marins qui fréquentent les hôtels des Gens de Mer le font en général aux frais de leur armateur, à l'occasion des relèves d'équipage ou bien (à Brest, par exemple) quand le bateau est immobilisé dans un chantier naval.

3.1. En France, une action portée essentiellement par des associations

En France, les mouvements confessionnels (français mais aussi étrangers) sont encore présents dans les structures d'accueil des marins, mais leur influence a beaucoup diminué. Au Havre, par exemple, la Mission de la Mer (communément appelée « Stella Maris »), d'inspiration catholique, et la Deutschmann Seemanns Mission, protestante, effectuent des visites de navires (et des visites aux marins hospitalisés), fournissent les journaux qu'elles ont pu trouver dans la langue des marins, vendent des cartes de téléphone aux heures où le seamen's club est fermé, apportent aux marins un soutien moral et spirituel. La Société des œuvres de Mer (association catholique créée à la fin du XIX^{ème} siècle par l'Ordre des prêtres assomptionnistes) parvient encore à financer quelques équipements au profit de certains foyers (elle a apporté en 2012 un total de 17 000 € de subventions à divers foyers, pour financer des projets d'un montant de 450 à 800 €). Plusieurs prêtres catholiques et des pasteurs protestants de diverses nationalités et de diverses églises interviennent dans plusieurs ports (à Marseille, la Mission suisse de la Mer assure des visites de navires, à Brest, un prêtre catholique et une religieuse font partie des bénévoles actifs au sein du seamen's club...).

D'ailleurs, qu'elles soient confessionnelles ou non, elles affirment toutes se conformer aux obligations édictées par les conventions de l'OIT, en se faisant un devoir d'accueillir « *tous les gens de mer quels que soient leur nationalité, leur race, leur couleur, leur sexe, leur religion, leurs opinions politiques ou leur origine sociale* ²⁴ ».

Beaucoup d'associations d'accueil de marins (les seamen's clubs) qui se revendiquent non confessionnelles, se sont fédérées depuis 1998 au sein de la Fédération des Associations d'Accueil des Marins (FAAM), devenue récemment Fédération nationale des Associations d'Accueil des Marins (FNAAM).

La Fédération regroupe aujourd'hui 21 associations. Il y a un seamen's club dans les principaux ports français : Dunkerque, Calais, Rouen, Le Havre, Saint-Malo, Paimpol, Brest, Lorient, Nantes, Donges, Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux, Bayonne, Port-la-Nouvelle, Sète, Marseille-Fos et La Réunion.

3.2. L'AGISM abrite quelques-uns des seamen's club

Comme il est rappelé plus haut, l'AGISM s'était vu fixer dans l'article 1^{er} de ses statuts un but plus large que l'exploitation de maisons des gens de mer.

En fait, l'association ne gère elle-même directement qu'un foyer d'accueil des marins, à Donges/Montoir (deux salariés en CDI à plein-temps), mais elle en abrite quatre dans ses hôtels (Dunkerque, Le Havre, Brest et Marseille). Elle leur fournit gratuitement un local (et les fluides) et elle leur apporte parfois une aide en personnel (un salarié en CDI à temps partiel et un contrat aidé au Havre, un contrat aidé à Marseille), ou une subvention de fonctionnement.

A Calais, depuis 1999, l'AGISM apporte par convention son appui au seamen's club (un emploi en CDI à temps partiel), alors qu'il n'existe pas d'hôtel des gens de mer dans cette ville. A Saint-Quay-Portrieux, par ailleurs, l'AGISM gère un foyer-logement pour marins retraités (2 emplois en CDI à temps complet) appartenant à l'ENIM.

²⁴ Convention OIT n° 163 concernant le bien-être des gens de mer, en mer et dans les ports, article 3

La mission d'inspection menée en 1999 à la demande de l'ENIM (voir note 9) par l'Inspection générale des affaires maritimes²⁵ a mis en évidence les « lacunes dans le rôle même et les interventions de l'AGISM ». « Cette situation, poursuit le rapport, a donné naissance à des forces centrifuges auxquelles la création de l'AGISM avait pour vocation première de remédier ».

« L'AGISM n'a pas été en mesure (...) de jouer son rôle fédérateur, de lien, de coordination entre les institutions. N'ayant pu éviter par son action la création d'associations, elle n'a pas su non plus les réunir. La création de la Fédération d'accueil des marins en est la manifestation ».

Ce rapport fixe des objectifs à l'AGISM : « Instituée sous l'impulsion de l'État qui en a fait son bras séculier, l'AGISM doit retrouver sa légitimité, si ce n'est son monopole d'intervention, puisque d'autres associations sont venues tenter, avec bien des succès mais aussi bien des difficultés, de pallier les lacunes de l'AGISM (...). L'AGISM doit absolument sortir de son attitude de réserve et de repli sur elle-même car c'est en étant à l'intérieur du dispositif qu'elle pourra démontrer, orienter, coordonner. L'existence d'autres associations est une donnée : rien ne sert de regretter, de contester ou de refuser cette donnée. Il faut au contraire l'utiliser à condition de s'y révéler comme pilote et non suiveur ».

Depuis cette date, l'AGISM n'a pas donné suite aux préconisations de ce rapport et a poursuivi son repli sur ses hôtels et les 5 clubs qu'elle aide (sur un total de 21 seamen's clubs en France). La « plus-value sociale » de l'AGISM est donc modeste par rapport à l'ensemble des seamen's clubs qui, pour la plupart, doivent se débrouiller avec les moyens du bord grâce à un formidable bénévolat.

3.3. L'AGISM : un problème de gouvernance

Comme on l'a vu, l'AGISM a été conçue, en 1945, comme le « bras armé de l'État » dans le domaine des questions sociales maritimes, le statut associatif donnant plus de souplesse que la gestion administrative de cette politique et assurant, par ailleurs, par leur participation au conseil d'administration, une implication des différentes forces vives du secteur maritime.

La précision des statuts, qui aurait dû permettre à l'État d'assurer à la fois le pilotage et le contrôle de l'association, en concertation étroite avec les parties prenantes du milieu maritime, n'a pas empêché l'AGISM, au fur et à mesure que la conjoncture changeait dans le secteur maritime, de se marginaliser par rapport à la politique sociale maritime de l'État.

Pourtant les statuts (article 15) vont jusqu'à prévoir que « les délibérations du conseil d'administration relatives aux acquisitions, échanges ou aliénations des immeubles nécessaires au but poursuivi par l'association, constitution d'hypothèques sur lesdits immeubles, baux excédant neuf années sont soumises à l'approbation de l'assemblée générale » et « ne deviennent définitives qu'après approbation du ministre chargé de la marine marchande ».

²⁵ « Le bien-être des gens de mer dans les ports et les engagements internationaux de la France : quelles réponses pour l'AGISM » 14 septembre 1999.

Le fonctionnement lui-même de l'association a eu à faire face, en tout cas au cours de ces dernières années, à un relatif désintérêt de la part de certains des membres de son conseil d'administration. L'Union des ports français (UPF), par exemple, nous a fait savoir qu'elle souhaitait mettre fin à sa représentation au sein de l'AGISM. L'absentéisme y est d'ailleurs assez fort et la proportion de retraités, prédominante parmi les membres du conseil d'administration, ne favorise pas la sensibilisation du monde professionnel. En outre, il apparaît, tant au conseil d'administration qu'à l'assemblée générale, que les documents soumis au vote (même les plus importants, comme le licenciement économique de personnel, des décisions immobilières et financières lourdes : fermeture de l'hôtel de Concarneau, vente du terrain de Marseille...) ne sont pas envoyés à l'avance aux administrateurs mais remis sur table à l'ouverture de la séance...

En conséquence, il faut bien admettre que le contrôle de l'État sur l'AGISM n'a pas été suffisamment constant pour imposer une gestion véritablement concertée de l'association. Le refus de l'ENIM, depuis deux ans, d'effectuer les « travaux du propriétaire » dans les hôtels qui sont sa propriété ainsi que les menaces de contentieux qui opposent l'AGISM à l'ENIM sur la propriété de certains immeubles (Dunkerque en particulier) montrent bien que l'État a de plus en plus de mal à contrôler et à piloter l'association qu'il a créée. Le dernier exemple en a été apporté par la décision du conseil d'administration du 14 mai 2013 de vendre l'hôtel de Marseille, qui n'a pas été soumise à l'approbation du ministre (il en a d'ailleurs été de même pour les hypothèques d'un montant approchant deux millions d'euros qui avaient déjà été passées sur cet établissement).

3.4. Création des Conseils de bien-être des gens de mer

La Recommandation n° 173 de l'OIT, à son point 9, indique qu'il « *conviendrait de créer, selon le cas au niveau du port ou au niveau régional ou national, des conseils de bien-être ayant notamment pour fonction : a) de s'assurer que les moyens de bien-être existants sont toujours adéquats et de déterminer s'il convient d'en créer d'autres ou de supprimer ceux qui seront sous-utilisés ;* » et envisage les sources de financement de ces conseils, avec à son point 10 la précision suivante :

- 1- « *les membres devraient veiller à ce que les services et activités de bien-être en faveur des gens de mer bénéficient d'un appui financier régulier et suffisant.*
- 2- (...) *cet appui financier devrait provenir d'une ou plusieurs des sources suivantes :*
 - a) *Subventions publiques*
 - b) *Taxes ou autres droits spéciaux acquittés par les milieux maritimes*
 - c) *Contributions volontaires versées par les armateurs, les gens de mer ou leurs organisations*
 - d) *Contributions volontaires d'autres sources. »*

En application de cette recommandation, des conseils portuaires de bien-être ont été créés – sous statut associatif - dans de nombreux ports français depuis les années 2000, visant à coordonner l'action des associations locales d'accueil des marins en escales et, éventuellement, à rechercher et redistribuer des financements afin d'améliorer l'aide aux marins. Ces conseils regroupent, de droit, les représentants des associations d'accueil des marins ou des associations à vocation sociale (la Mission sociale maritime, par exemple, qui intervient avec des assistantes sociales uniquement auprès des marins français) et ils visent à impliquer les collectivités territoriales et les acteurs portuaires. Un représentant désigné par l'organisation syndicale des marins ITF siège également au conseil de bien-être, quand ce syndicat dispose d'un inspecteur dans ce port.

La naissance de ces conseils de bien-être est bien le signe, en tout cas, que l'AGISM, qui avait été créée pour cela, n'a pas réussi dans sa mission de coordination et des associations d'accueil des marins et de leurs actions. Elle aurait pu en effet prendre l'initiative de créer ces conseils. A tout le moins, elle aurait pu y jouer un rôle de premier plan, ce qui ne semble pas être le cas, loin de là.

Les statuts de 1945 prévoyaient en effet expressément dans leur article 16 une implication locale de l'action de l'AGISM, avec la possibilité *"pour faciliter et renforcer l'action de l'Association dans certaines localités ou régions, de constituer des sections locales ou des comités spéciaux chargés respectivement de prêter leur concours à la gestion de l'ensemble des institutions sociales maritimes dans la circonscription intéressée de l'une ou plusieurs de ces institutions"*. Là encore, l'AGISM a manqué l'opportunité d'anticiper la création des conseils et commissions de bien-être, mais surtout de s'engager dans l'action de terrain aujourd'hui menée exclusivement par les seamen's club.

3.5. Les commissions de bien-être, présidées par le préfet

Toujours en application des conventions de l'OIT, le décret n° 2007-1227 du 21 août 2007, relatif à la prévention des risques professionnels maritimes et au bien-être des gens de mer en mer et dans les ports, a créé des commissions portuaires de bien-être des gens de mer dans les ports énumérés par l'arrêté du 15 décembre 2008. Ces commissions sont présidées par le préfet ou son représentant et leur secrétariat est assuré par les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM). Y siègent (après nomination par arrêté préfectoral), aux côtés des représentants de l'administration, les représentants de la direction du port, des collectivités territoriales, des associations d'accueil des marins, du Service social maritime, des armateurs et des agents maritimes ... Dans chaque port où existe un hôtel des gens de mer, un représentant de l'AGISM siège au sein de la commission de bien-être aux côtés de ceux des autres associations.

Ces commissions permettent, au moins une fois par an, d'évoquer en présence de tous les acteurs locaux du monde maritime, les spécificités et les problèmes concernant l'accueil des marins en escale (les difficultés de circulation dues aux règles du code ISPS²⁶, les problèmes de transport vers le seamen's club ou la ville) ou, parfois, la situation de navires et de marins abandonnés dans le port. La question des difficultés financières des associations y est régulièrement abordée, tandis que la faible implication de certaines collectivités territoriales y est parfois déplorée. Les questions principales remontent au Conseil national des gens de mer.

²⁶ ISPS : International Ship Port Security (Code international pour la sécurité des navires et des installations portuaires).

3.6. Des besoins manifestes dans tous les ports

On sous-estime généralement la difficulté des conditions de vie et de travail des marins à bord. La plupart ne peuvent rentrer chez eux qu'après des périodes de navigation de plusieurs mois, pendant lesquelles ils n'accostent que pour des escales de quelques heures (quand ils ne sont pas consignés à bord pour des raisons de maintenance ou de gardiennage du navire). Des villes portuaires, ils ne connaissent la plupart du temps que le quai auquel leur navire a accosté et le seamen's club, s'ils connaissent son existence et s'il peuvent s'y rendre. A Marseille, le foyer de la rue Forbin (dans l'hôtel des gens de mer, en centre ville) a reçu, en 2012, 3 676 marins, tandis que le foyer de la gare maritime (pour les paquebots) en a reçu 41 984, qui ne sont pas sortis de l'enceinte du port.

- **Les visiteurs de navires** : Les marins qui ne peuvent pas descendre du bord apprécient, quant à eux, de rompre leur solitude en recevant des visiteurs de navires, avec qui ils peuvent parler et qui peuvent leur rendre de menus services (change et virements à leur famille par Western Union, renseignements sur les services accessibles dans le port, sur les consulats...). A Marseille ou Brest par exemple, un quart des navires reçoivent la visite de bénévoles (l'objectif de l'association est de visiter la moitié des navires). Ces chiffres excluent les paquebots, pour lesquels les armateurs refusent l'accès à bord des visiteurs de navires. L'organisation internationale ISWAN²⁷ (qui s'appelait auparavant ICSW²⁸) propose des formations spécialisées pour les bénévoles des seamen's clubs qui veulent se consacrer à la visite de navires. Les bénévoles des clubs assurent aussi la visite de marins hospitalisés.

- **Les télécommunications** : Le premier besoin des marins en escale concerne, aujourd'hui, les télécommunications et les liaisons informatiques, qui permettent aux marins d'entrer en contact avec leur famille. Les clubs offrent tous l'accès à des ordinateurs, souvent gratuitement, ou à coût minime (à Marseille, dans le club de la gare maritime des paquebots, l'accès est facturé 0,50 € la demi-heure à seule fin d'éviter l'embouteillage : pendant la saison des croisières, ce sont en effet environ 500 marins qui fréquentent le foyer chaque jour, demandant tous ou presque un accès internet). L'accès gratuit à la Wifi est assez généralisé dans les clubs, pour les marins qui disposent de leur propre ordinateur. Le prêt de téléphones portables et la vente de cartes téléphoniques prépayées, permettant l'accès aux communications internationales, sont aussi une activité essentielle des clubs.

- **Le change** : les marins sont payés généralement en dollars américains. Les clubs assurent un service de change, pour permettre aux marins d'effectuer de petites dépenses lors de l'escale. La plupart des clubs permettent aussi aux marins d'effectuer quelques achats de première nécessité : produits de toilette, épicerie asiatique, souvenirs... Par exemple, le foyer de la gare maritime de Marseille a vendu, en 2012, pas moins de 7000 tours Eiffel miniatures !

- **Le transport des marins** : L'éloignement progressif de l'activité portuaire des centres villes, depuis quelques décennies, a entraîné beaucoup de difficultés en ce qui concerne le bien-être des marins pendant les escales : l'accès aux foyers, éventuellement à l'hôtel des gens de mer et au centre ville est devenu de plus en plus problématique. Il nécessite maintenant, en général, que les clubs assurent eux-mêmes un service de navettes, ce qui est pour eux une charge considérable.

²⁷International Seafarers' Welfare and Assistance Network

²⁸International Committee on Seafarer's Welfare

Il n'y a qu'à Dunkerque où un service de bus public est mis en place, financé par le Conseil de bien-être, avec un aller à 19 heures à partir du port Ouest vers le port Est en passant par les quais, et un retour au départ du seamen's club à 22h15.

Dans les autres ports, ce sont les seamen's clubs qui organisent les navettes. A Rouen, le domaine du port s'étend sur 15 km en rive droite de la Seine et 25 km en rive gauche (les navires amarrés à l'aval du port ne peuvent donc pas être desservis). Dans les ports du Havre et de Marseille, l'éloignement du foyer abrité par l'AGISM est tel que des navettes doivent être organisées, parfois plusieurs fois par jour. La situation la plus difficile est celle du port de Fos-Marseille, du fait des nombreux sites portuaires, éloignés les uns des autres : certains navires sont amarrés à Port-de-Bouc, où est installé le foyer, d'autres escalent à Caronte, à Lavéra, au terminal d'Arcelor-Mittal, sur le terminal minéralier public, au port pétrolier de Fos ou sur le port à conteneurs. Une distance de 50 km sépare le port de Fos du foyer de Port-de-Bouc. Pour ce foyer, le transport implique d'avoir recours à 1 chauffeur à temps plein et 3 chauffeurs à temps partiel, avec des minibus (souvent achetés grâce à la contribution d'ITF) qui ont parcouru 110 000 km au total en 2012.

3.7. Le cas des marins abandonnés

Plusieurs ports (essentiellement Brest et Marseille) ont à faire face, chaque année, au problème posé par des navires et des marins abandonnés.

En 2009, à Brest, deux navires abandonnés sont restés à quai et 35 marins ont dû être rapatriés. En 2010, 8 Cap-verdiens abandonnés par l'armateur sont restés à bord pendant plusieurs mois dans des conditions extrêmement précaires, 1 Camerounais a dû être logé plusieurs semaines à l'hôtel des gens de mer. En 2012, il a fallu aider des marins en grève faute d'être payés (des sud-américains et des Chinois).

A Marseille, deux navires de croisière, armés par un armateur portugais, ont été saisis en raison des dettes accumulées dans divers pays (avitaillement en fioul et nourriture). L'ensemble des passagers ont été rapatriés par les tour-opérateurs après l'annulation de la croisière, mais près de 450 marins sont restés à bord quelques semaines avant de recevoir, finalement, leurs arriérés de salaire et de pouvoir être rapatriés, ne laissant que 30 puis 7 marins à bord seulement, rapatriés au bout de près d'un an.

Pour ces cas, l'État (Direction des Affaires maritimes) a utilisé la structure associative de l'AGISM en lui versant une subvention de 500 000 € pour lui permettre de faire face aux besoins qui remontent des ports. En fait, il apparaît que, pour ces cas souvent dramatiques, ce sont les seamen's clubs qui sont en première ligne et qui cherchent des solutions, avec l'appui, bien entendu, des services de l'État (DDTM), des autorités portuaires, des services sociaux des collectivités territoriales, des associations (banque alimentaire,...). L'argent de l'État, quand il est nécessaire, ne fait que transiter par l'AGISM qui ne sert donc, dans ces cas, que de « boîte aux lettres ».

3.8. Des seamen's clubs en situation précaire

Au total, les seamen's clubs réussissent à remplir leurs missions grâce à un formidable bénévolat. Ce sont en général d'anciens cadres du milieu maritime qui sont à l'origine de ces foyers et qui ont construit ces équipes de bénévoles. Les clubs ont dû faire face cependant au vieillissement de leurs équipes fondatrices et à la crise générale du bénévolat dont souffrent toutes les associations, renforcée par le fait que le vivier du milieu maritime français s'est lui-même assez largement appauvri au cours de ces dernières décennies, incitant les clubs à recruter désormais au-delà du milieu maritime lui-même (mais le renouvellement des équipes reste fragile).

En l'absence de subventions de l'État (en dehors des quelques clubs sous l'égide de l'AGISM), il leur a fallu beaucoup d'efforts pour construire des budgets leur permettant d'assurer leur fonctionnement et de professionnaliser quelques fonctions que les bénévoles ne pouvaient pas assurer avec suffisamment de régularité : présence régulière aux heures d'ouverture des foyers, change, vente de cartes de téléphone et mise à disposition des lignes internet, gestion du bar, transport des marins...

Un certain nombre d'autorités portuaires ont fortement appuyé l'action de ces clubs : par la mise à disposition gratuite de locaux (à Dunkerque, installation d'un bâtiment préfabriqué au port ouest ; à Marseille (Association marseillaise d'accueil des marins, AMAM), mise à disposition d'un local à la gare maritime, qui sera remplacé très prochainement par un bâtiment construit spécialement, d'un coût de 320 000 €. Certains ports appuient fortement l'action des foyers par une subvention de fonctionnement : 10 000 € à Marseille, 18 500 € à Port-de-Bouc, 7 000 € au Havre...).

Les collectivités territoriales sont très diversement impliquées dans le fonctionnement des foyers. La Région Bretagne constitue un cas particulier, car elle est devenue, depuis la réforme portuaire, l'autorité concédante des ports. A Brest, elle apporte une subvention de 4 000 € par an plus une aide à l'emploi d'un montant équivalent. La région PACA fournit un gros effort en subventionnant le foyer de Port-de-Bouc pour un montant de 60 000 € et ceux de Marseille (AMAM) pour un montant de 20 000 €.

En ce qui concerne les communes, en revanche, l'appui est très inégal et, au total, très faible : 0 € à Marseille, 700 € à Brest, 5 000 € au Havre.

L'aide de l'État provient pour l'essentiel de l'octroi de contrats aidés, qui constituent une bonne partie des emplois permanents des foyers.

Le fait que l'AGISM n'apporte son appui qu'à 5 foyers entraîne par ailleurs quelques jalousies de la part de clubs (il y en a 21 au total) qui savent pertinemment que l'aide de l'AGISM provient de subventions de l'État, auxquelles ils n'ont pas accès...

3.9. Organiser les conditions d'un financement pérenne pour les seamen's clubs

Pour répondre aux obligations de l'OIT, il apparaît donc clairement à la mission que l'effort doit porter désormais sur les seamen's clubs. Cette mission d'accueil doit continuer à reposer d'abord sur le bénévolat et sur les partenaires locaux, mais il semble à la mission que l'État doit aider à la structurer et à la professionnaliser, sous peine de voir le bénévolat s'épuiser rapidement.

La Fédération nationale des Associations d'accueil des Marins (FNAAM), présidée par Gérard Pelen, n'est pas structurée (elle ne peut pas employer un seul salarié). Elle ne dispose même pas du rescrit fiscal permettant aux foyers de bénéficier des dispositions fiscales spécifiques permettant aux associations d'intérêt général de recueillir des dons partiellement défiscalisés.

Dans certains ports, les foyers reçoivent des « contributions volontaires » apportées par les armateurs eux-mêmes ou les agents maritimes, mais la situation est très inégale d'un port à l'autre : à Brest, par exemple, les armateurs et les agents maritimes refusent de participer au financement du foyer (c'est le cas y compris de la part de France Telecom, dont les marins - essentiellement malgaches - employés sur les navires câbliers sont de très gros utilisateurs du seamen's club ; au Havre, les paquebots refusent de contribuer. Le cas de la région Bretagne mérite d'être noté : en sa qualité d'autorité concédante des ports bretons, elle a pu l'imposer à Lorient et Saint-Malo, mais elle n'a pas réussi à l'imposer à Brest... D'ailleurs, cette situation est provisoire : le risque existe que, si ce système de contribution plus ou moins volontaire n'est pas généralisé en France (ou en tout cas n'est pas étendu à Brest), les agents maritimes de Lorient et Saint-Malo ne renouvelleront pas cet accord.

Les nouvelles « commissions de bien-être » dans les ports apparaissent à la mission comme un outil adapté pour apprécier les besoins liés à l'accueil des marins port par port, pour répartir d'éventuels moyens financiers et pour être réactives face à l'évolution des besoins (les mesures de sûreté liées à l'ISPS, en particulier, évoluent rapidement, rendant difficile la circulation des marins dans les ports et leur accès aux foyers).

Face à la difficulté d'imposer une nouvelle taxe affectée à l'accueil des gens de mer (qui serait ajoutée aux droits de port), une initiative commune de l'État (qui peut l'imposer aux grands ports maritimes) et des Régions (quand elles sont autorités concédantes de ports) pour ajouter à ces droits de port une redevance fixée par l'autorité portuaire (après avis de la commission locale de bien-être) permettrait sans doute d'assurer l'implication des acteurs et la prise en compte des besoins locaux. Cette redevance, qu'on peut évaluer à une centaine d'euros par escale au maximum, couvrirait l'essentiel des besoins et ne pèserait guère sur des comptes d'escales se comptant en milliers (voire en dizaines de milliers) d'euros.

3.10. Une politique sociale maritime à remettre à plat

Contrairement à ce qui a pu être affirmé lors de la ratification des conventions de l'OIT, l'État ne peut plus s'abriter uniquement derrière l'AGISM pour prétendre répondre aux engagements internationaux auxquels il a souscrit. Heureusement, le développement des seamen's clubs, la création des conseils et des commissions portuaires de bien-être, permettent à la France d'honorer ses engagements internationaux en faveur de l'accueil des marins.

Comme on l'a vu, l'État pourrait utilement contribuer à structurer ces associations, en favorisant leur professionnalisation, pour leur assurer une pérennité et une meilleure capacité d'adaptation à l'évolution prévisible des besoins des marins dans les différents ports français.

Comme la mission l'a déjà souligné, l'essentiel des marins hébergés dans les hôtels des gens de mer, sauf exception, étaient logés à l'occasion de relèves d'équipages, à l'initiative des armateurs ou des agents maritimes. En accordant une « ristourne » aux marins logés ainsi, c'est finalement aux armateurs eux-mêmes que l'État accorde, via l'AGISM, une réduction, alors qu'ils devraient prendre en charge eux-mêmes la totalité des frais de relève de leurs équipages.

Il en est de même à Brest, où l'essentiel de la clientèle maritime de l'hôtel géré par l'AGISM est constituée de marins dont les navires sont immobilisés dans le chantier naval voisin (pour des périodes plus ou moins longues, programmées à l'avance par les armateurs) : dans ce cas également, le séjour des marins devrait, logiquement, être entièrement à la charge des armateurs. On est loin en effet des obligations liées aux engagements internationaux pris dans le cadre de l'OIT...

En outre, la « ristourne » accordée par l'AGISM, financée par l'ENIM pour les marins français et par la Direction des Affaires maritimes pour les marins étrangers, a diminué (décision du conseil d'administration de janvier 2012) de 25 à 20 % du prix de la chambre. Comme on l'a vu plus haut (cf § 2.2.3), même en tenant compte de cette « ristourne », les tarifs des hôtels des gens de mer ne sont pas nettement moins élevés, pour les marins, que ceux des autres hôtels de même catégorie, qui sont maintenant nombreux dans les ports.

L'exemple en est donné par l'hôtel de Brest qui, quand il est complet (en période de forte activité du chantier naval), envoie ses clients en surnombre dans des hôtels voisins, en obtenant d'eux qu'ils s'alignent sur ses propres tarifs, ristourne comprise (sans pour autant qu'ils reçoivent une aide de l'État). Cet exemple montre bien que l'avantage accordé aux ayant-droit n'est plus vraiment significatif.

En outre, le fait que les hôtels dépendent d'une structure associative (et ne relèvent pas du code du commerce) les empêche de bénéficier des subventions habituellement accordées par les collectivités territoriales (les régions en particulier) aux établissements hôteliers, pour leurs travaux, notamment de mise aux normes. Du fait des relations actuellement difficiles avec l'ENIM, qui refuse de participer aux travaux dans les hôtels dont il est propriétaire, et de l'incapacité actuelle de l'AGISM à les financer, il est à craindre que les hôtels, faute d'investissements, ne voient leur clientèle continuer à s'éroder, en dehors même des effets de la crise économique.

En janvier 2011, un avis de la direction des affaires juridiques du ministère chargé des finances soulignait la nécessité pour l'ENIM de ne plus subventionner l'AGISM pour les travaux que l'association effectuait dans ses hôtels, pour le compte du propriétaire, mais demandait qu'ils soient soumis à concurrence.

Le 9 septembre 2011, le Conseil d'administration de l'ENIM décidait de préparer la mise en vente de ses hôtels, estimant que « *l'obligation d'hébergement des marins ne relève pas du régime spécial des marins* ».

Un rapport conjoint de l'Inspection générale des affaires sociales et du Conseil général de l'environnement et du développement durable²⁹ concluait en estimant « *positive la décision du conseil d'administration du 9 septembre 2011 de préparer la mise en vente des hôtels dont est propriétaire l'ENIM* » et en souhaitant « *que cette décision se concrétise rapidement, l'obligation d'hébergement ne relevant pas du régime spécial des marins* », et renvoyant aux pouvoirs publics la responsabilité de définir les conditions de financement de l'accueil des marins dans les ports prévu par la convention de l'OIT.

Cette vente des hôtels appartenant à l'ENIM a été de nouveau actée par l'État lui-même, qui a inscrit cette vente dans le contrat d'objectifs et de gestion (COG) qu'il a signé le 20 décembre 2012 avec l'ENIM pour les années 2013-2015)

La situation immobilière des hôtels gérés par l'AGISM est complexe : elle est en effet propriétaire des hôtels qu'elle exploite à Brest, Lorient et Marseille mais les hôtels qu'elle exploite à Boulogne, Concarneau (qui a été fermé en février dernier) et La Rochelle appartiennent à l'ENIM. L'hôtel du Havre appartient lui aussi à l'ENIM, mais il a été construit sur un terrain appartenant à l'État. Quand à l'hôtel de Dunkerque, il a été construit sur le domaine public maritime, mais la convention d'occupation temporaire du domaine, établie par le port d'abord au nom de l'ENIM lors de la construction de l'hôtel, a été transférée au profit de l'AGISM au moment où celle-ci a investi pour doubler sa capacité. Comme il a été effectué sans accord écrit de l'ENIM, ce quasi transfert de propriété attise naturellement les tensions entre l'établissement public et l'association maritime.

En outre, l'AGISM a investi également à La Rochelle pour agrandir la capacité hôtelière. A cette occasion, elle s'est vu accorder par l'ENIM un bail emphytéotique de 60 ans, pour un loyer symbolique d'1 € par an.

Enfin, l'ENIM est propriétaire du foyer-logement de Saint-Quay-Portrieux, géré par l'AGISM.

Le bâtiment de l'hôtel de Concarneau, fermé le 1^{er} mars dernier, va être remis à l'ENIM, qui devrait donc pouvoir le mettre en vente avant la fin de l'année. En ce qui concerne les autres hôtels qui lui appartiennent, la situation est évidemment plus délicate.

La mission estime cependant que l'État n'a plus de raison de considérer que l'hébergement reste une priorité pour l'accueil des marins. Les hôtels des gens de mer devraient donc cesser d'être gérés par une association appuyée par l'État et retomber dans le droit commun des hôtels du secteur concurrentiel.

²⁹ Rapport d'évaluation préalable à la première convention d'objectifs et de gestion entre l'État et l'Établissement national des invalides de la marine, établi par Anne AUBURTIN et Carole LEPINE, Philippe COSTE, Jean-François JOUFFRAY et Jean-Paul LE DIVENAH - Juin 2012

La vente des hôtels appartenant à l'ENIM semble désormais inéluctable, à relativement court terme. L'ENIM assure d'ailleurs avoir déjà reçu des propositions d'acquéreurs pour certains d'entre eux. Il est possible que le label « gens de mer », dans les ports où les hôtels sont situés, soit une plus-value que les acquéreurs éventuels auront intérêt à conserver et à valoriser. Pour les hôtels les plus importants (Le Havre, La Rochelle, sous réserve, pour ce dernier, qu'il soit mis fin au bail emphytéotique), leur situation et leur état doivent permettre de trouver facilement des acquéreurs.

S'agissant de l'hôtel du Havre, il conviendra cependant de trouver une solution de remplacement pour le seamen's club qu'il héberge, ce qui offre l'opportunité de rechercher un local situé plus près du port.

Conclusion

L'AGISM a été créée avec une finalité très large dans le milieu social maritime de « *liaison, coordination, amélioration, gestion, création* » (statuts de 1945), rôle très étendu confié à cette association en contrepartie d'un « encadrement étatique fort ».

En près de soixante-dix ans d'existence, l'action de l'AGISM s'est principalement axée sur l'hébergement au travers des hôtels des gens de mer, sans adapter son action, au fil des années, à l'évolution du transport maritime et aux modes de vie induits, ainsi qu'à l'évolution de l'économie hôtelière elle-même, ces deux données ayant pour effet de marginaliser ces hôtels conçus initialement comme une aide sociale exclusivement destinée à une catégorie professionnelle déterminée.

Le changement de statut de l'ENIM, en 2010, a provoqué, à la suite d'un recentrage de ses missions en direction exclusivement de ses ressortissants et d'un inventaire du parc immobilier respectif ENIM-AGISM, un point particulièrement salubre de la situation financière actuelle de l'association.

La rupture apparaît consommée entre l'ENIM et l'AGISM non seulement en terme de relations institutionnelles et financières, cet état des lieux ayant provoqué des divergences, voire des risques de contentieux.

Le souhait du Président de l'AGISM est de ne plus dépendre de l'ENIM et de continuer à gérer les hôtels qui appartiennent à son association (parmi lesquels il compte Dunkerque). Il se résoudrait aussi à la fin de son statut particulier par rapport à l'État et à l'extinction des subventions de l'État et de l'ENIM. Il estime que l'association serait quand même viable et qu'elle pourrait continuer sa mission sociale au bénéfice des marins.

La mission estime cependant, comme le montre l'analyse financière effectuée dans le chapitre 2 de ce rapport, que cet espoir est illusoire, car le nombre et la capacité des hôtels concernés sont trop réduits pour supporter une gestion aussi centralisée, et donc aussi lourde. La vente de l'hôtel de Marseille (à propos de laquelle l'association, d'ailleurs, ne semble guère se préoccuper de l'avenir du club qu'il abrite...) ne pourra que repousser de quelques mois ou de quelques années une échéance qui semble inéluctable.

Elle estime que la condition pour que les hôtels des gens de mer cessent d'être structurellement déficitaires serait que leur gestion soit entièrement professionnalisée. Il semble clair que, pour être bénéficiaire, un hôtel de même catégorie et de même capacité ne peut être viable que s'il est exploité par une gestion de proximité (de type familial) ou si elle est appuyée sur une chaîne importante.

Il n'y aurait alors plus de raison pour que cette nouvelle gestion soit assurée par une association qui a été conçue « *pour la gestion des institutions sociales maritimes* », avec pour raison d'être de répondre à un engagement international de l'État, car une telle démarche commerciale n'a plus grand-chose à voir avec son objet social.

En tout état de cause, il est clair que l'État ne peut plus s'appuyer sur l'AGISM pour mener sa politique sociale à l'égard des marins et répondre aux engagements internationaux auxquels il a souscrit dans le cadre de l'OIT.

Les conventions de l'OIT ne demandent pas aux États signataires de gérer eux-mêmes l'accueil et le bien-être des marins dans les ports. Elles demandent en revanche aux États de s'assurer que les conditions de bien-être sont convenablement réunies.

La mission considère que la priorité pour l'État est aujourd'hui d'une part de renforcer le réseau des associations existantes (essentiellement les seamen's clubs), avant que la fragilité de leurs structures ne finisse par étouffer la mobilisation d'un bénévolat dévoué, et d'autre part de contribuer à assurer régulièrement, grâce aux commissions portuaires de bien-être, l'évaluation des besoins concrets dans chaque port important, car ces besoins peuvent évoluer rapidement en raison des conditions d'exploitation des navires et, surtout, de l'alourdissement des règles de sécurité qui s'appliquent à la circulation des marins dans les ports et à leurs conditions de sorties et d'accès dans l'enceinte portuaire.

En revanche, l'État n'a plus aucune raison de subventionner, directement ou par le canal de l'ENIM, l'hébergement des marins lors des relèves d'équipage, car cela revient ainsi à subventionner les armateurs eux-mêmes.

Il pourrait plus utilement consacrer cet effort financier (sans avoir à l'augmenter) à appuyer un effort de structuration et de professionnalisation de la Fédération nationale des associations d'accueil des marins (FNAAM), à condition de signer avec elle une convention d'objectifs.

Pour ce qui concerne le financement des associations elles-mêmes, l'État pourrait généraliser, dans les grands ports maritimes, la mise à disposition de locaux pour les foyers d'accueil, qu'ils soient financés par le port lui-même, comme c'est le cas à Marseille, ou que leur financement soit à la charge des manutentionnaires (comme le fait Rotterdam sur ses nouveaux aménagements).

Pour dégager des moyens financiers réguliers pour le fonctionnement de ces foyers, il semble très difficile (et peu opportun) de créer une nouvelle taxe qui s'ajouterait aux droits de port. En revanche, l'État a l'autorité suffisante pour imposer aux grands ports maritimes, qu'il contrôle, une redevance obligatoire qu'ils devraient ajouter aux droits de port, mettant ainsi à la charge des armateurs l'accueil de leurs marins lors des escales. L'État ne peut pas avoir la même autorité sur les ports dont la Région est l'autorité concédante. Quand on voit cependant l'engagement de la Région Bretagne sur ces sujets (elle aménage une Maison de la Mer à Brest et elle a convaincu les agents maritimes de Saint-Malo et de Lorient de signer une convention assurant une contribution volontaire au fonctionnement des foyers), on imagine que l'État pourrait entraîner toutes les Régions concernées (Nord-Pas-de-Calais, Haute et Basse Normandie, Bretagne, Pays de Loire, Poitou-Charentes, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte-d'Azur) dans une initiative commune visant à imposer une telle redevance intégrée dans les droits de ports perçus par leurs concessionnaires.

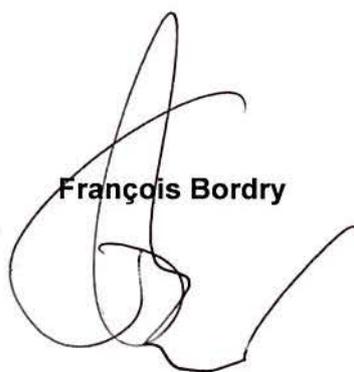
Cette redevance pourrait être fixée dans chaque port après avis de la commission de bien-être, ce qui permettrait à la fois d'évaluer finement les besoins locaux (comme on l'a vu dans ce rapport, les dépenses pour le transport des marins vers les foyers, par exemple, sont très différentes d'un port à l'autre en fonction de la géographie portuaire), d'impliquer l'ensemble des partenaires du milieu maritime et de répondre à l'évolution des besoins. Comme il a été indiqué, une redevance d'un maximum d'une centaine d'euros, qui pourrait être modulée selon la taille des navires mais aussi selon le type d'escales et leur fréquence (on imagine bien qu'un ferry qui accoste une ou plusieurs fois par jour dans un port ne peut pas être soumis à la même redevance qu'un paquebot ou un navire de fret) ne changerait pas sensiblement l'équilibre des comptes d'escale des navires. Les représentants des armateurs et des agents maritimes français rencontrés par la mission se sont, d'ailleurs, tous déclarés favorables à l'instauration d'une telle redevance, à condition qu'elle s'applique de la même manière aux navires étrangers.

Pour en revenir à l'AGISM, la mission constate que l'État n'a pas utilisé les importants pouvoirs de contrôle que lui donnent les statuts de l'association pour la convaincre d'adapter son action aux nouveaux besoins des marins. Pourtant, il a été alerté par de nombreux rapports sur l'inadéquation croissante du fonctionnement de l'association par rapport à l'objectif premier d'animation et de coordination des associations en charge du bien-être des marins. Cette inadéquation s'est poursuivie par le fait que l'AGISM n'a pas joué de rôle significatif dans la mise en place et l'animation des conseils et des commissions portuaires de bien-être.

Maintenant que l'objectif de vente des hôtels appartenant à l'ENIM est inscrite par l'État lui-même dans le contrat d'objectifs et de gestion de l'établissement public, il reste à l'État à faciliter autant que possible la gestion de ce dossier, en s'attachant à sauvegarder l'emploi des hôtels. Il doit aussi veiller à ce que les foyers dont l'existence serait remise en cause par la vente de leur local soient relogés dans des locaux adaptés, en impliquant les ports et les collectivités territoriales concernés.

En ce qui concerne les hôtels appartenant en propre à l'AGISM, l'État, tant qu'il participe au conseil d'administration de cette association, doit - enfin - utiliser pleinement les pouvoirs de contrôle que lui accordent les statuts de l'AGISM pour empêcher l'association de continuer à conduire une politique financière coûteuse : par exemple, la vente par l'association de son siège social à Paris et son rachat immédiat en leasing ne semblait pas constituer une mesure de bonne gestion à long terme, d'autant plus que l'association aurait pu installer son siège à bon compte dans un de ses hôtels... Il doit surtout se préoccuper de sauvegarder, là aussi, les emplois.

Au total, la mission estime que les responsabilités sont partagées entre une AGISM qui s'est enfermée petit à petit dans son rôle de gestionnaire d'hôtels, sans sembler s'apercevoir de l'évolution considérable du secteur maritime en France depuis la dernière guerre mondiale, et un État qui n'a pas joué auprès d'elle, malgré les statuts qui devaient le garantir, son rôle d'impulsion et de contrôle. S'il avait utilisé au moins une partie de ses pouvoirs d'impulsion et de contrôle, il aurait sans doute permis à l'AGISM de continuer à être, comme il l'avait conçu lors de sa création en 1945, son bras armé au cœur de la politique sociale maritime, permettant à la France de continuer à être en pointe dans une application dynamique et volontariste des conventions de l'OIT.



François Bordry
Inspecteur général de
l'administration du
développement durable



Philippe Forin
Administrateur général des
affaires maritimes



Dominique Piney
Conseiller d'administration de
l'écologie et du
développement et de
l'aménagement durables

Annexes

1. Lettre de mission

0 0 8 5 5 0 - 0 1



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE
ET DE L'ÉNERGIE

Le directeur du cabinet du ministre délégué
chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche

Paris, le 23 AOUT 2012

Note

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil Général
de l'Environnement et du Développement durable

Référence : 12006630

Objet : Etude prospective relative à l'Association pour la Gestion
des Institutions Sociales Maritimes (AGISM)

L'Association pour la Gestion des Institutions Sociales Maritimes (AGISM) a été créée en 1945 et constituée historiquement comme le bras armé de l'Etat pour permettre l'accueil des marins dans les ports. Fortement ancrée dans le paysage maritime local, l'association fait figure d'institution. Cependant le contexte a fortement changé et l'AGISM, soutenue depuis toutes ces années par l'État ou son émanation, l'ENIM, connaît aujourd'hui des difficultés structurelles susceptibles de remettre en cause son existence.

Si l'AGISM doit perdurer, elle devra évoluer dans ses missions, compte tenu des enjeux nouveaux du monde maritime. Les besoins des populations maritimes évoluent et par conséquent les enjeux sociaux pourront être pris en charge par d'autres associations. La baisse du nombre de marins actifs comme le vieillissement de la population maritime font que l'AGISM ne répond plus aux besoins par des prestations hôtelières et doit pouvoir proposer une action sociale différente.

Il faut toutefois tenir compte de la forte implantation locale de l'AGISM et du fort attachement du monde maritime à cette institution, ce qui nécessite de préparer l'évolution de l'association et de l'inscrire dans le temps.

Je souhaite que le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) effectue une mission afin d'établir un bilan de la situation, identifiant tous les acteurs notamment les collectivités locales et leur rôle. Cette étude, qui pourrait être organisée sur six mois, dégagera des propositions pour l'avenir de l'AGISM après avoir mis en perspective les différents enjeux auxquels est confrontée l'AGISM.

p/o : Le Directeur adjoint

Emmanuel KESLER

François POUPARD

2. Liste des personnes rencontrées

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
ABJEAN	Patrick	Grand Port Maritime du Havre	Commandant de port	14/02/13
AIM	Denis	CMA/CGM	Directeur d'armement	21/12/12
BARBAROUX	Laurent	CGEDD	Ancien directeur de l'ENIM	31/10/12
BASCOVE	François	Association des amis des marins de Port-de-Bouc	Président	09/04/13
BASS	German	Hôtel des gens de mer du Havre	Directeur	14/02/13
BECOJARN	Yann	MEDDE - Direction des affaires maritimes	Sous-directeur des gens de mer	14/11/12
BELLEC	Jean-Pierre	Commission portuaire de bien-être des gens de mer du Havre	Président	14/02/13
BINCTIN	Bertrand	Mairie du Havre	Adjoint au maire	14/02/13
BONNET	Stéphane	Établissement national des invalides de la marine - ENIM	Directeur-adjoint	17/10/12
BOURVEN	Patrick	MEDDE - Direction des services de transport	Sous-directeur des ports et du transport fluvial	06/05/13
CHALINE	Nathalie	Mairie de Brest	Adjointe au maire	16/04/13
COATANHAY	Éric	Louis-Dreyfus Armateurs	Capitaine d'armement	20/12/12
DE MAUPEOU	Amaury	Grand port maritime de Marseille	Commandant du port	10/04/13
DOLAIN	Ronan	Association havraise d'accueil des marins	Président	14/02/13
DRIVER	James	Association des amis des marins de Port-de-Bouc	Directeur	09/04/13
DUVAL	Nicolas	Hôtel des gens de mer de Brest	Directeur	15 & 16/04/13
FEUCHER	Marie	Délégation à la mer et au littoral de la Seine-Maritime et de l'Eure	Chef du pôle gens de mer - ENIM - plaisance	14/02/13
GABRIEL	Philippe	MEDDE - Direction des affaires maritimes	Chef du bureau de la sécurité sociale des marins	14/11/12
GIBERTIE	Yamina	MEDDE – Direction des affaires maritimes	Adjointe au chef du bureau de la santé et de la sécurité maritimes au travail	24/06/13
GUIGONIS	Alain	Association pour la gestion des institutions sociales maritimes - AGISM	Secrétaire général	28/11/12 23/05/13
ILLIONNET	Philippe	Établissement national des invalides de la marine - ENIM	Directeur	17/10/12

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
JOUAULT	Joël	Union fédérale maritime CFDT	Secrétaire national	25/03/13
JOUFFRAY	Jean-François	Conseil supérieur des gens de mer	Président	30/10/12
LAMBERT	François	Cabinet du ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche	Conseiller technique	28/11/12 14/05/13
LAURENT	Matthieu	Armateurs de France	Chargé des affaires sociales à la mission juridique, fiscale et sociale	25/01/13
LAVENIR	Benoît	Délégation à la mer et au littoral du Finistère	Chef du pôle affaires maritimes de Brest	15 & 16/04/13
LE BOT	Charles	Association des amis des marins de Brest	Président	15/04/13
LE BRUN	Jean-Jacques	Port de Brest	Commandant du port	15/04/13
LE NAY	René	Associations des amis des marins de Brest	Trésorier	15/04/13
MARTIN	Philippe	Mission de la mer du Havre	Président	14/02/13
MERVEILLEUX DU VIGNAUX	Bernard	Société des œuvres de mer	Président	25/04/13
MAUPEOU (de)	Amaury	Grand port maritime de Marseille	Commandant du port	10/04/13
PALUD-GOUESCLOU	Isabelle	MEDDE – Direction des services de transport	Adjointe au sous-directeur des ports et du transport fluvial	06/05/13
PELEN	Gérard	Fédération nationale des associations d'accueil des marins – Association marseillaise des amis des marins	Président / président	24/01/13 09/ et 10/04/13
QUERE	Noël	Association pour la gestion des institutions sociales maritimes – AGISM	Président	28/11/12 23/05/13
SCHERRER	Paul	Grand Port Maritime du Havre	Directeur général adjoint	14/02/13
SULPICE	Guy	Service social maritime	Président	09/01/13
TASIAS	Claire-Sophie	Conseil régional de Bretagne – Direction de la mobilité et des transports	Directrice déléguée aux ports, aéroports et voies navigables	16/04/13
TERRIER	Jean-Claude	Grand Port Maritime de Marseille	Président du directoire, Directeur général	10/04/13
THOMAS	Hervé	Préfecture du Finistère – Direction départementale des territoires et de la mer	Délégué à la mer et au littoral – Directeur adjoint	15 & 16/04/13
THOMAS	Yves	Union des Ports de France – UPF	Président honoraire	29/01/13
TORILLEC	Georges	Manuport Brest	Agent maritime	16/04/13

3. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AGISM	Association pour la gestion des institutions sociales maritimes
AMAM	Association marseillaise d'accueil des marins
CAMV	Coût d'achat des marchandises vendues
CDI	Contrat à durée indéterminée
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CIT	Conférence internationale du travail
COG	Convention d'objectifs et de gestion (entre l'État et l'ENIM)
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DAM	Direction des affaires maritimes
ENIM	Établissement national des invalides de la marine
FAAM	Fédération des associations d'accueil de marins
FNAAM	Fédération nationale des associations d'accueil de marins
ICMA	International Christian maritime Association
ICSW	International Comitee on Seafarer's Welfare
IGAM	Inspection générale des affaires maritimes
ISPS	International Ship Port Security
ISWAN	International Seafarers' Welfare ans Assistance Network
ITF	International Transport Workers' Federation
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
OIT	Organisation internationale du travail
PACA	Région Provence-Alpes-Côte-d'Azur
RBE	Résultat brut d'exploitation
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
UPF	Union des ports français

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
USS	United Seamen's Service

**Ministère de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie**

**Conseil général de
l'environnement
et du développement durable**
7e section – secrétariat général
bureau des rapports
et de la documentation

**Inspection générale
des affaires maritimes**



Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73 <http://www.developpement-durable.gouv.fr>