



INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION

N° 13-048/13-039/01

CONSEIL GENERAL DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
DEVELOPPEMENT DURABLE

N° 008799-01

INSPECTION GENERALE DES
AFFAIRES MARITIMES

N° 008799-01

**RAPPORT D'ÉVALUATION
DE LA POLITIQUE MARITIME
PHASE DE DIAGNOSTIC**

Rapport opérationnel

- Juin 2013 -

**RAPPORT D'ÉVALUATION
DE LA POLITIQUE MARITIME
PHASE DE DIAGNOSTIC**

Rapport opérationnel

RAPPORT PRESENTE PAR :

Marianne BONDAZ, inspectrice générale de l'administration

Yves MORIN, ingénieur général,
Conseil général de l'environnement et du développement durable

Jean-Michel SUCHE, administrateur général des affaires maritimes,
Inspection générale des affaires maritimes

- Juin 2013 -

SOMMAIRE

SYNTHESE ET LISTE DES PROPOSITIONS.....	I
INTRODUCTION.....	1
I - LA POLITIQUE PUBLIQUE, SES ACTEURS ET SES MOYENS	3
1.1 - LE CONTOUR D'UNE POLITIQUE MARITIME INTEGREE EST DISCUTE.....	3
1.2 - LES ACTEURS DE CETTE POLITIQUE SONT NOMBREUX.....	4
1.2.1 <i>Une politique partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales.....</i>	5
1.2.2 <i>Une politique très interministérielle</i>	6
1.2.3 <i>Une politique très communautaire et internationale</i>	6
1.3 - LA MER EST UN ESPACE ATYPIQUE NECESSITANT UNE LARGE ASSOCIATION DES PARTIES PRENANTES	7
1.3.1 <i>Un espace qui ne peut être planifié comme à terre.....</i>	8
1.3.2 <i>Un espace mal connu.....</i>	8
1.3.3 <i>Un espace outre-mer qui est une chance pour la France</i>	8
1.3.4 <i>L'enjeu potentiel de la haute mer</i>	9
II - FINALITES DE LA POLITIQUE PUBLIQUE : PERTINENCE ET COHERENCE	11
2.1 - DE NOMBREUX OBJECTIFS SONT ENONCES SANS ETRE PRIORISES OU FINANCES.....	11
2.2 - L'ACTION ESSENTIELLE EN MATIERE DE RECHERCHE EST MAL CERNEE	12
III - IMPACT ET EFFICACITE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE	15
3.1 - L'ACTIVITE DE SOUVERAINETE ET DE SECURITE EST INDISPENSABLE ET IMPORTANTE EN FONCTION DES ENJEUX.....	16
3.2 - L'ACTION EN MATIERE D'ENVIRONNEMENT EST EN PLEIN ESSOR, MANQUE DE LISIBILITE POUR CERTAINS ACTEURS ET REQUIERT PLUS DE FINANCEMENT	17
3.2.1 <i>Une action de lutte contre les pollutions venant de la mer établie, pour laquelle la vigilance reste de mise.....</i>	17
3.2.2 <i>Une politique de protection du milieu marin en cours de déploiement, insuffisamment comprise et partiellement financée</i>	17
3.3 - L'ACTION ECONOMIQUE EST A CIBLER D'AVANTAGE SUR LES ACTIVITES D'AVENIR.....	18
IV - EFFICIENCE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE	21
4.1 - UNE STRATEGIE NATIONALE DE LA MER ET DU LITTORAL EST ATTENDUE PAR LA PLUPART DES ACTEURS. 21	
4.1.1 <i>Un besoin de stratégie nationale est exprimé mais chacun y voit un contenu différent.....</i>	21
4.1.2 <i>Les outils et les méthodes sont incomplets pour bâtir une telle stratégie</i>	23
➤ Le secrétariat général de la mer n'est pas suffisamment représentatif des différentes politiques sectorielles en mer.....	23
➤ La coordination « mer » au sein du MEDDE est à renforcer	24
➤ L'action des collectivités territoriales est insuffisamment cernée.....	24
4.2 - L'ORGANISATION DECONCENTREE EST JUGEE TROP COMPLEXE MAIS AUCUNE OPTION PREFERABLE N'EMERGE	25
4.2.1 <i>L'utilité et le sens d'une évolution des structures déconcentrées ne font pas consensus.....</i>	25
➤ Un binôme préfet maritime / préfet coordonnateur de façade contesté en Bretagne	25
➤ La pertinence des directions départementales des territoires et de la mer.....	26
➤ Une organisation régionale et interrégionale encore instable.....	27
➤ Des hypothèses d'évolution des services déconcentrés peu convaincantes.....	27
➤ Des agences qui compliquent encore le fonctionnement local.....	28

4.2.2	<i>L'organisation de la complémentarité entre services peut améliorer le dispositif</i>	29
➤	Aller vers le guichet unique de type « front office ».....	29
➤	Déconcentrer pour mieux intégrer	29
➤	Conforter les DIRM dans leur rôle d'animation métier	29
➤	Disposer d'un suivi analytique des activités des services dans le champ maritime	30
V - PROPOSITIONS		31
5.1	LA FILIERE DE COMPETENCE ET LA POLITIQUE MARITIMES DOIVENT ETRE PILOTEES DE FAÇON INTEGREE	31
5.1.1	<i>Sécuriser la filière de compétence maritime au sein du ministère en charge de la mer</i>	31
5.1.2	<i>Piloter la politique maritime sur le territoire</i>	32
5.2	LES SCENARIOS SONT A INSCRIRE DANS UN CHOIX DE GOUVERNANCE	32
5.2.1	<i>Scénario 1 : la politique maritime est portée par une grande DGMer</i>	32
5.2.2	<i>Scénario 2 : le ministre chargé de la mer s'appuie sur un état-major de coordination « mer »</i>	33
5.2.3	<i>Scénario 3 : le ministre chargé de la mer s'appuie sur le SGmer</i>	33
5.2.4	<i>Les modalités d'information du Parlement s'inscrivent dans ces choix de gouvernance</i>	35
5.3	LE CHOIX DE GOUVERNANCE EST A APPUYER SUR DES SCENARIOS DE FINANCEMENT	35
5.3.1	<i>Scénario de base : le potentiel de simplification sur certaines activités est étudié pour dégager des moyens pour les activités en croissance</i>	35
➤	Simplifier les tâches administratives en matière d'immatriculation et de gestion des gens de mer.....	36
➤	Optimiser les dispositifs de sécurité maritime et de police	36
➤	Simplifier les mesures environnementales.....	37
➤	En matière de pêches et de cultures marines.....	37
5.3.2	<i>Scénario A : la mobilisation des ressources budgétaires des différents ministères est organisée</i> ..	37
5.3.3	<i>Scénario B : il est recouru à des ressources nouvelles spécifiques</i>	38
RAPPORT D'ANALYSE ANNEXE.....		39
ANNEXE 1 : LETTRE DE MISSION.....		39
ANNEXE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES PAR TYPE D'INTERLOCUTEURS		39
ANNEXE 3 : METHODOLOGIE DE LA DEMARCHE EVALUATIVE		39
ANNEXE 4 : LA POLITIQUE MARITIME INTEGREE DE L'UNION EUROPEENNE		39
ANNEXE 5 : LES COMPETENCES DES AUTORITES DECONCENTREES ET DECENTRALISEES		39
ANNEXE 6 : ESTIMATION DU POIDS FINANCIER DES CONTRIBUTIONS PUBLIQUES A LA POLITIQUE MARITIME		39
ANNEXE 7 : LES DIFFERENTS DOCUMENTS DE PLANIFICATION APPLICABLES EN MER ET SUR LE LITTORAL		39
ANNEXE 8 : LES DEFINITIONS DES DIFFERENTES ZONES EN MER JUSQU'AU LITTORAL - DROIT FRANÇAIS ET INTERNATIONAL		39
ANNEXE 9 : LISTE DES PRINCIPAUX RAPPORTS OU DOCUMENTS CONSULTES		39
ANNEXE 10 : TABLEAU DES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE MARITIME SELON LES DOCUMENTS STRATEGIQUES DISPONIBLES AU PLAN NATIONAL ET EUROPEEN		39
ANNEXE 11 : SYNTHESE DES REPONSES AUX QUESTIONNAIRES		39
ANNEXE 12 : ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR L'INFORMATION DU SENAT EN MATIERE DE POLITIQUE MARITIME		39
ANNEXE 13 : HISTORIQUE DES SERVICES COMPOSANT LES DIRM ET LES DML		39
ANNEXE 14 : GLOSSAIRE.....		39

SYNTHESE ET LISTE DES PROPOSITIONS

Par lettre en date du 18 mars 2013, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et le ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche ont demandé à une équipe interministérielle d'inspecteurs (Marianne BONDAZ, Yves MORIN et Jean-Michel SUCHE) de procéder à une évaluation de la politique maritime dans le cadre de la démarche d'évaluation de l'action publique.

Conformément à la méthodologie de la modernisation de l'action publique (MAP), l'équipe d'évaluation a rencontré un grand nombre de personnes, soit sur le littoral, soit à Paris. 200 acteurs et bénéficiaires de la politique maritime définie au sens large ont ainsi été rencontrés, dont une moitié de responsables de l'Etat (administrations centrales, préfets, services déconcentrés, instituts de recherche), des parlementaires, des élus locaux et des fonctionnaires d'administration territoriale, des membres du conseil national de la mer et des littoraux (CNML) représentant les associations d'environnement ou les salariés du secteur maritime, des représentants des principaux secteurs économiques et des représentants du personnel du MEDDE. L'équipe d'évaluation a également procédé au recueil d'informations par questionnaires et a exploité un important fond documentaire.

Cinq éléments principaux ressortent du rapport :

A La notion de politique maritime pose des interrogations de contenu et de périmètre. Dans son acception la plus large, elle engage de multiples acteurs publics et privés, à forte tradition maritime ou provenant d'horizons différents. Elle est très marquée par ses aspects internationaux et communautaires.

La politique maritime recouvre un ensemble de politiques sectorielles qui peuvent être propres à la mer (par exemple politique des pêches maritimes) ou constituer le volet maritime d'une politique plus vaste dont les enjeux dépassent largement le cadre maritime (par exemple : énergie en mer).

La référence au code de l'environnement (articles L 2191 et R 219-1-1) permet certes de décrire le contour général de la notion de gestion intégrée de la mer et du littoral, qui rejoint la politique maritime intégrée (PMI) promue par l'Union européenne. Mais si une stratégie nationale de la mer et du littoral est attendue par la plupart des acteurs, chacun y voit souvent un contenu différent.

La protection et l'exploitation des milieux marins, l'une et l'autre dans un équilibre souvent délicat, voient l'intervention d'acteurs provenant d'horizons divers : professionnels des entreprises (de tradition maritime ou nouvellement venus par « maritimisation » de leurs activités) ; acteurs publics, y compris les collectivités territoriales ; institutions internationales et communautaire, dont dépend fortement l'évolution de l'économie maritime nationale, du fait notamment de la nature et des ressources de l'espace maritime, qui ne connaît pas de frontières.

La gouvernance de l'espace marin, situé à la rencontre de ces visions diverses, est naturellement complexe. En outre elle peut difficilement s'appuyer, comme à terre, sur une planification de type urbanistique.

B La politique maritime a fait l'objet de plusieurs documents stratégiques qui reconnaissent l'importance des enjeux des océans. Des objectifs forts sont énoncés par l'Etat qui mène en particulier un effort significatif en matière de recherche.

Les pouvoirs publics ont affirmé leur intérêt envers la dimension maritime de la France dans trois documents stratégiques : « rapport Poséidon » (2006), livre bleu des engagements du « Grenelle de la

mer » et livre bleu de la « stratégie nationale de la mer et des océans » (2009). Chacun de ces textes explique la nécessité de protéger et de gérer ce bien commun grâce à une croissance bleue respectant les trois piliers du développement durable.

Ces documents insistent sur la nécessité de développer la connaissance du milieu marin et la formation aux métiers de la mer, conditions *sine qua non* de la réussite de toutes les politiques sectorielles : pêche et aquaculture durable, biotechnologies et énergies bleues, stratégie nationale portuaire et report modal du transport, industrie innovante et navires du futur.

Ils évoquent également les questions de politique maritime intégrée et de gouvernance à cinq en argumentant sur la nécessité d'intégrer horizontalement les politiques sectorielles complémentaires et de favoriser le dialogue entre les acteurs des différentes échelles territoriales dans une intégration verticale.

Mais ces nombreux objectifs ne sont pas toujours priorisés, voire financés. L'action en matière de recherche maritime est importante mais insuffisamment cernée. Un travail plus approfondi est recommandé par l'équipe d'évaluation qui n'a pu avoir qu'un aperçu sommaire de ces activités et des stratégies sous-jacentes.

C L'efficacité et l'efficience de l'action publique ne sont pas toujours optimales. Selon de nombreux interlocuteurs, cette politique, annoncée avec force, n'est pas toujours lisible « sur le terrain ». Elle est parfois insuffisamment coordonnée et peut présenter un décalage par rapport à l'émergence de grands enjeux d'avenir.

La politique maritime nationale est en premier lieu difficilement dissociable d'une analyse stratégique des risques à l'échelle mondiale, compte tenu de l'étendue de notre espace maritime. Les conclusions du « Grenelle de la mer », confirmées par le récent livre blanc de la défense et de la sécurité nationales, soulignent combien les océans pourraient constituer dans l'avenir un théâtre d'affrontements et de concurrence internationale. La dépendance de la France vis-à-vis de la sécurité des échanges maritimes, son statut particulier dans le monde au regard des outre-mers et la montée des enjeux de sécurité en mer nécessitent la mise en œuvre coordonnée de moyens d'action de l'Etat en mer importants.

L'action en matière d'environnement est en plein essor, mais manque de lisibilité pour certains acteurs et requiert plus de financement. La vigilance reste de mise pour ce qui concerne l'action de lutte contre les pollutions accidentelles en mer. Mais surtout la politique de protection du milieu marin, indispensable à la plupart des activités marines, doit se déployer à terre comme en mer et apparaît insuffisamment comprise.

L'action économique, enfin, devrait pour beaucoup être davantage ciblée sur les activités d'avenir. Elle doit s'appuyer sur un effort de développement des connaissances des milieux et des ressources marines ainsi que sur une incitation à l'innovation. Un pilotage renforcé est nécessaire en la matière.

D L'organisation déconcentrée est jugée trop complexe mais aucune option préférable n'émerge. L'utilité et le sens d'une évolution des structures déconcentrées ne font pas consensus et il n'apparaît donc pas opportun au plan technique d'engager de changement en la matière.

La pertinence des directions départementales des territoires et de la mer fait l'objet d'un consensus quasi-général. En revanche, l'organisation régionale et interrégionale est critiquée par certains, mais sans que se dégage un consensus. D'autre part, le besoin de stabilité des organisations exprimé par de nombreux acteurs administratifs ou économiques conduit l'équipe d'évaluation à ne pas proposer de restructuration.

Un cas particulier peut cependant mériter examen. Ainsi, la région Bretagne dépend pour la stratégie de façade d'un binôme « préfet maritime de l'Atlantique et préfet de la région Pays-de-la-Loire » et pour la DCSMM de deux binômes de préfets : « Manche - mer du Nord » et Haute-Normandie pour la

Bretagne nord (sous-région marine Manche-mer du Nord) ; Atlantique et Pays-de-la-Loire pour la pointe du Finistère et la Bretagne sud (mers celtiques et sous région marine golfe de Gascogne).

La collectivité régionale a en outre engagé une action d'ensemble en faveur du littoral et des activités maritimes. Aussi, cette situation nécessite un aménagement au moins dans les modalités de concertation propres à la DCSMM pour que ces concertations puissent se tenir en Bretagne pour l'ensemble des sous-régions marines qui la concernent. Deux pistes sont citées en outre dans le rapport pour servir d'appui à la réflexion si une modification de l'organisation paraissait opportune dans le cas particulier.

E Au niveau national, le rapport d'évaluation souligne la nécessité de sécuriser la filière de compétence maritime au sein du ministère en charge de la mer. Il propose trois scénarios de gouvernance et liste des suggestions recueillies en matière de simplification.

De nombreux acteurs, de toutes sensibilités - autorités centrales ou déconcentrées, professionnels, représentants du personnel - ont souligné la nécessité de maintenir une compétence maritime à un niveau suffisant dans les services de l'Etat par une gestion attentive des formations et des carrières. La filière de compétence maritime a été fragilisée par la création des DDTM et la fusion de certains corps. Une gestion dynamique de cette filière professionnelle doit être reconfigurée pour prendre en compte cette situation au regard du faible nombre d'agents concernés et du développement potentiel des activités en mer. Les représentants du personnel ont, dans leur grande majorité, souligné l'intérêt s'attachant à l'ouverture des carrières dans le cadre de la nouvelle organisation.

Les trois scénarios de gouvernance esquissés, qui pourraient faire l'objet d'un approfondissement, s'organisent autour des trois hypothèses suivantes : soit la création d'une grande DGmer, soit un renforcement important de l'outil de coordination au sein du ministère en charge de la mer, soit enfin le renforcement du SGmer, en appui du ministre en charge de la mer pour ses missions de coordination interministérielle.

Les listes de suggestions de simplifications dans le fonctionnement de l'administration maritime, présentées dans le rapport, n'ont pas été analysées ni discutées. Elles pourraient faire l'objet de travaux ultérieurs, dans des cadres à définir. Il en est de même des différentes options de financement de la politique maritime, options éminemment liées aux choix de gouvernance opérés.

LISTE DES PROPOSITIONS

Au-delà des esquisses de scénarios en matière de gouvernance et de financement (partie5), l'équipe d'évaluation fait un certain nombre de propositions, de portées diverses, récapitulées ci-dessous.

Proposition	Qui ? Comment ?	Page
Améliorer la connaissance de la politique maritime		
Mieux évaluer les moyens consacrés à la recherche en mer pour mieux l'orienter	Mission d'étude lancée par ministres concernés	11
Disposer d'un suivi analytique des activités des services dans le champ maritime (SALSA)	MEDDE - SG	26
Mettre en place un processus pérenne d'échange d'informations avec les associations d'élus	Ministère chargé de la mer	28
Piloter la politique maritime sur le territoire		
Organiser des réunions périodiques rassemblant les préfets maritimes, les préfets outre-mer, les délégués du Gouvernement et les préfets coordonnateurs de façade	Ministère chargé de la mer en liaison avec le ministère de l'intérieur et le SGmer	28
Clarifier la compétence des DREAL sur l'aménagement littoral	Instruction ministres	24
Anticiper et réguler les commandes adressées aux acteurs territoriaux de la politique maritime (préfets maritimes, coordonnateurs de façade et DIRM)	MEDDE - SG - DAC	28
Désigner dans tout courrier le destinataire pour attribution en mettant en copie l'ensemble des acteurs agissant en mer	Toutes DAC du MEDDE	24
Améliorer la coordination et la mutualisation entre services		
Confirmer les DDTM-DML et les DIRM dans leur rôle pivot pour la prise en compte des intérêts maritimes. Utiliser davantage la faculté de délégation afin d'éviter des doublons inutiles	Toutes autorités préfectorales	25
Confier aux DIRM les critères de répartition des effectifs du BOP 205 sur l'ensemble des services relevant de la façade, y compris les DDTM situées hors région d'implantation de la DIRM dans le cadre d'une délégation du DREAL siège de DIRM.	SG-DAM Instruction de dialogue de gestion 2014	25
Si cela est jugé utile, créer des pôles de compétence « mer » pour faciliter le développement des activités maritimes ou améliorer la coordination inter-services	Préfets de dépt, de région ou coordonnateur de façade	25
Conforter les DIRM dans leur rôle d'animation métier des DDTM-DML	DIRM, avec soutien technique des DAC	25
Ajuster le dispositif en Bretagne		
Aménager localement les modalités de concertation de la DCSMM pour la Bretagne qui se trouve au confluent de trois sous-régions marines	DEB - Déconcentration des modalités de concertation	22
Si cela s'avère opportun, étudier une évolution structurelle : - déplacer le siège de la DIRM en région Bretagne ; - créer une direction régionale de la mer de plein exercice en Bretagne et regrouper dans une même façade Aquitaine, Poitou-Charentes et Pays-de-la-Loire	Ministres selon opportunité	22
Sécuriser la filière de compétence maritime	SG avec appui technique DAM-DPMA	27
Exploiter le potentiel de simplification sur certaines activités	Toutes DAC concernées et SG	31

INTRODUCTION

Par lettre en date du 18 mars 2013, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche ont demandé à une équipe interministérielle d'inspecteurs de procéder à une évaluation de la politique maritime dans le cadre de la démarche d'évaluation de l'action publique (cf. annexe 1). Il a été demandé à Marianne BONDAZ, inspectrice générale de l'administration, Yves MORIN, ingénieur général, membre du conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et Jean-Michel SUCHE, administrateur général des affaires maritimes, membre de l'inspection générale des affaires maritimes (IGAM), d'établir un diagnostic portant en priorité sur « *l'articulation des politiques publiques maritimes sectorielles entre elles* », « *l'efficacité des organisations actuelles, qu'elles soient internes au MEDDE ou à caractère interministériel* » et « *les modalités d'information du Parlement sur la politique maritime* ».

L'équipe d'évaluation a souligné dès le départ la difficulté d'évaluer la politique maritime sans évaluation préexistante de chacune des politiques sectorielles. Une note de cadrage a été discutée puis transmise aux deux directrices coordinatrices de l'évaluation le 2 avril. Le cahier de charges définitif a été transmis à l'équipe d'évaluation le 15 avril. Il a notamment été admis qu'un diagnostic complémentaire pourrait être établi dans un second temps concernant les spécificités des outre-mers, celui-ci ne pouvant pas être mené dans le délai imparti.

Conformément à la méthodologie de la modernisation de l'action publique (MAP), l'équipe d'évaluation a rencontré dans le délai qui lui était imparti le plus grand nombre de personnes. Malgré les contraintes de la période (congés de printemps et ponts du mois de mai), l'équipe a ainsi pu se rendre sur trois littoraux (Bretagne-Pays-de-la-Loire ; Manche-mer-du-Nord et Méditerranée) et organiser de nombreux entretiens à Paris. 200 acteurs et bénéficiaires de la politique maritime définie au sens large ont ainsi été rencontrés, dont une moitié de responsables de l'Etat (administrations centrales, préfets, services déconcentrés, instituts de recherche), des parlementaires, des élus locaux et des fonctionnaires d'administration territoriale, des membres du conseil national de la mer et du littoral (CNML) représentant les associations d'environnement ou les salariés du secteur maritime, des représentants des principaux secteurs économiques et des représentants du personnel du MEDDE (cf. annexe 2 : liste des personnes rencontrées).

L'équipe a également transmis dans le courant du mois d'avril des questionnaires aux directions d'administration centrale du MEDDE, aux directeurs interrégionaux de la mer (DIRM), aux directeurs départementaux des territoires et de la mer (DDTM) et aux directeurs régionaux de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) via leur groupement (cf. annexe 3 : méthodologie de la démarche évaluative).

Un questionnaire a par ailleurs été diffusé via l'association nationale des élus du littoral (ANEL). Des questionnaires ont enfin été proposés à l'assemblée des départements de France (ADF) et à l'association des régions de France (ARF). Ils n'ont malheureusement pas pu être renseignés dans des délais compatibles avec les échéances de la phase de diagnostic.

Le diagnostic établi ci-après suit le plan recommandé par le cahier des charges :

- 1 - La politique publique, ses acteurs et ses moyens ;
- 2 - Finalités de la politique publique : pertinence et cohérence ;
- 3 - Impact et efficacité de l'intervention publique ;
- 4 - Efficacité de la politique publique ;
- 5 - Propositions.

D'un format nécessairement court, ce rapport est complété d'une série d'annexes techniques qui permettent de préciser certains points.

I - LA POLITIQUE PUBLIQUE, SES ACTEURS ET SES MOYENS

Forte de 250 000 emplois, dégagant une valeur ajoutée de 16 milliards d'euros (non compris le tourisme littoral)¹, la mer se présente non seulement comme un secteur économique de première grandeur en France, mais également comme un domaine ouvrant des perspectives d'avenir nouvelles, du fait de la superficie des zones maritimes sous souveraineté française (deuxième rang mondial après les USA), de la masse et de la diversité des richesses des océans. Le « cluster maritime » organisé et efficace se fait régulièrement entendre pour plaider la cause de l'économie maritime.

Après avoir précisé le contour de ce qui peut être appelé une politique maritime intégrée (1.1) puis les nombreux acteurs (1.2) de cette politique interministérielle en partie décentralisée et très internationale, les spécificités de la gouvernance en mer seront évoquées (1.3).

1.1 - Le contour d'une politique maritime intégrée est discuté

La politique maritime pose des interrogations de contenu et de périmètre.

Elle est d'abord un **ensemble de politiques sectorielles** que l'on peut distinguer selon différents critères. Ces politiques peuvent être propres à la mer (par exemple politique des pêches maritimes) ou constituer le volet maritime d'une politique plus vaste dont les enjeux dépassent largement le cadre maritime (par exemple : exploitation de l'énergie en mer ou protection sociale).

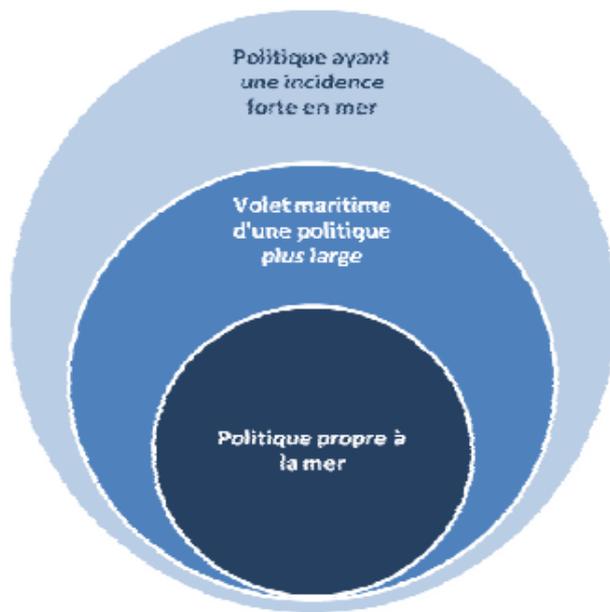
La référence à la **notion de gestion intégrée de la mer et du littoral** (articles L 2191 et R 219-1-1 du Code de l'Environnement) permet de lister plusieurs thèmes d'intervention :

- la protection des milieux, des ressources, des équilibres biologiques et écologiques ainsi que la préservation des sites, des paysages et du patrimoine ;
- la prévention des risques et la gestion du trait de côte ;
- la connaissance, la recherche et l'innovation ainsi que l'éducation et la formation aux métiers de la mer ;
- le développement durable des activités économiques, maritimes et littorales et la valorisation des ressources naturelles minérales, biologiques et énergétiques ;
- la participation de la France à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques internationales et européennes intégrées pour la protection et la valorisation des espaces et activités maritimes ;
- la gouvernance associée à cette stratégie, les moyens de sa mise en œuvre et les modalités de son suivi et de son évaluation.

Cette notion se rapproche de la **politique maritime intégrée de l'Union européenne** (cf. annexe 4 : la politique maritime intégrée de l'Union européenne).

Le périmètre d'étude est donc vaste, englobant les activités en mer et les politiques publiques actuellement mises en œuvre, tant au niveau international et européen, que par l'Etat et par les collectivités territoriales. Pour les besoins de la mission d'évaluation, les politiques sectorielles inventoriées ont été réparties en trois catégories et présentées selon la gradation ci-dessous.

¹ Source Ifremer, données économiques maritimes françaises 2009.



1 – Politique propre à la mer

- pêche maritime, aquaculture marine
- circulation en mer surveillance et contrôle
- flotte de commerce
- ports maritimes
- sécurité maritime (formation, contrôle)
- sauvetage en mer
- gestion du domaine public maritime
- souveraineté et sûreté en mer

2 - Volet maritime d'une politique plus large

- protection du milieu marin (préservation de l'environnement / qualité de l'eau)
- énergie marine (énergie)
- construction navale et réparation navale (industrie)
- nautisme (tourisme / industrie)
- valorisation des ressources minérales en mer (énergies / mines)
- prévention des risques maritimes et littoraux (prévention des risques / sécurité civile)
- biotechnologie de la mer (santé, tourisme...)
- enseignement et formation maritime (éducation nationale)
- recherche en mer et sur l'environnement maritime (recherche et innovation)
- transformation des produits de la mer (agro-alimentaire)
- droit international en mer (diplomatie, défense)

3 - Politique ayant une incidence forte en mer

- politique de l'eau
- tourisme
- aménagement du littoral (urbanisme...)
- préservation des sites et paysages et du patrimoine maritime
- sûreté portuaire
- droit du travail maritime
- assurances maritimes
- protection sociale des gens de mer

Au regard des contraintes en termes de délais et de moyens fixés à la mission d'évaluation, il n'a pas été possible de se pencher sur la totalité des politiques. Compte tenu de l'organisation à l'automne des états généraux de l'enseignement maritime, cette politique n'a pas été traitée de même que l'équilibre du système de protection sociale des marins qui relève d'enjeux macro-économiques et sociaux.

L'insertion du littoral dans le champ de la politique maritime a été souvent abordée lors des entretiens ; elle est apparue clairement comme un point de difficultés particulières, insuffisamment maîtrisé par l'organisation administrative actuelle, tandis que les enjeux de la frange littorale sont lourds et croissants (risques, urbanisation,...).

1.2 - Les acteurs de cette politique sont nombreux

La liste des acteurs de cette politique est longue et diversifiée, tant au niveau national qu'international. Au côté des acteurs traditionnels (pêche, commerce, ports...) sont apparus de nouveaux intervenants (ONG et associations) dans le cadre de la « gouvernance à 5 », expérimentée lors du Grenelle de la Mer, et maintenant devenue la référence en matière de concertation.

1.2.1 Une politique partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales

S'agissant de l'Etat, les affaires de la mer sont traitées au niveau déconcentré, selon une organisation qui se révèle assez complexe dans le détail. Selon les domaines d'intervention, et parfois même sur la même action, on peut voir intervenir (cf. annexe 5 : compétences des autorités déconcentrées et décentralisées) **plusieurs autorités préfectorales** :

- le préfet maritime, délégué du gouvernement pour l'action de l'Etat en mer ;
- le préfet maritime en binôme avec un préfet coordonnateur de façade, préfet de région siège de DIRM, parfois différent selon qu'il s'agit de l'élaboration du document stratégique de façade (DSF) ou du plan d'action pour le milieu marin (PAMM) ;
- le préfet de région notamment pour le développement économique ;
- le préfet de département pour l'urbanisme littoral, la gestion du domaine public maritime ou la réglementation sanitaire, ainsi que naturellement l'ordre public.

Certaines attributions techniques (éducation maritime, sécurité des navires ou sauvetage) échappent à l'autorité préfectorale pour être exercées directement par délégation du ministre par un chef de service déconcentré.

En métropole², les services déconcentrés chargés de la mer sont les directions départementales du territoire et de la mer (DDTM) et les directions interrégionales de la mer (DIRM). Les questions d'aménagement du littoral relèvent des directions régionales de l'environnement de l'aménagement et du logement (DREAL) qui doivent donc se coordonner avec la DIRM sur les interfaces terre-mer. Cette architecture des services de l'Etat, qui résulte d'une réforme intervenue en 2009-2010, est d'une grande complexité et manque de lisibilité de l'avis de bon nombre d'interlocuteurs.

Les collectivités territoriales exercent également dans le domaine maritime des compétences, soit par effet de la décentralisation de compétences maritimes (gestion de certains ports ou aides à la pêche artisanale), soit dans le cadre de compétences larges comme le développement régional ou en application de la clause de compétence générale des collectivités dans toute matière d'intérêt local.

Il est difficile d'établir un bilan d'ensemble, à la fois technique et financier, des interventions des collectivités territoriales dans le domaine maritime. Mais leurs initiatives sont nombreuses et parfois drainent des fonds publics importants. La création en Bretagne d'une conférence régionale mer et littoral, ou d'un Parlement de la mer en Languedoc Roussillon atteste de la volonté d'implication de certaines collectivités régionales. Le transfert prévu des fonds structurels européens aux régions, même s'il s'agit d'une délégation partielle pour le FEAMP (Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche) renforcera encore le rôle des collectivités territoriales.

De ce partage de compétences entre acteurs résulte une impression de grande illisibilité de la politique maritime, de complexité et, *in fine*, de difficulté à faire avancer les projets nouveaux, soit par manque d'identification du décideur final, soit en raison de l'application en parallèle de procédures compliquées.

De ce fait, une attente est souvent exprimée en matière d'orientations nationales. A cet égard, la stratégie nationale du trait de côte est souvent considérée un bon exemple tandis qu'à l'opposé, les gestionnaires des ports décentralisés souhaiteraient être davantage associés aux décisions les concernant.

Ces insatisfactions donnent également de l'attrait à des structures de gouvernance partagées telles que les comités de l'eau, les conseils de gestion des parcs marins et les comités maritimes de façade, qui permettent l'association, ou à tout le moins l'information, de tous les acteurs.

² Outre-mer, l'action de l'Etat en mer est exercée par le délégué du Gouvernement (préfet ou haut commissaire), assisté par le commandant de zone. Par ailleurs, une direction de la mer assume les anciennes compétences des DDAM et des DRAM ainsi que la gestion des centres de stockage Polmar voire, dans certains cas, des fonctions portuaires. Cette organisation n'a pas été évaluée.

1.2.2 Une politique très interministérielle

L'arrêté du 22 mars 2007 établissant la liste des missions en mer incombant à l'Etat inventorie 45 missions différentes relevant de 15 secteurs ministériels différents (Défense, Transports, Budget, Industrie, Intérieur, Santé, Environnement, Justice, Agriculture, Pêche, Emploi, Equipement, Culture, Affaires étrangères, Outre-mer). Mais il ne s'agit que des missions de caractère régalién incombant à l'Etat et cela ne couvre pas la totalité du champ des politiques publiques.

Si actuellement les domaines d'attributions du ministre de l'environnement, du développement durable et de l'énergie et du ministre délégué chargé des transports, de la mer et de la pêche couvrent un large spectre des politiques sectorielles de la mer (pêche et aquaculture, transports maritimes et ports, environnement, énergie pour partie, sécurité et prévention des risques), ils ne sont pas exhaustifs de la politique maritime qui intéresse également la Défense, l'Intérieur, la Justice, l'Outre-mer, les Affaires étrangères, la Recherche, l'Economie et Finances, l'Industrie, etc.

Estimation des contributions des différents ministères à la politique maritime

En millions d'€	MEDDE			MEDDE hors ENIM	Ministère de la défense				Ministère de la recherche			Autre AEM (douanes, intérieur...)	Total hors ENIM	Total avec ENIM
	Titre 2	Hors titre 2	Total		AEM*	SHOM	Autre	Total	Ifremer **	Autre ***	Total			
Estimation	210,5	1145,9	1356,4	516,4	184,0	42,3	36,9	263,2	154,8	258,0	412,8	70,7	1263,0	2103,0
Part du total avec ENIM			64%					13%			20%	3%		100%
Part du total hors ENIM				41%				21%			32%	6%	100%	
* Hors "souveraineté nationale" Marine nationale ; y compris gendarmerie maritime														
** Hors contributions du MEDDE pour éviter les doubles comptes et une estimation de 40 M€ de concours autres qu'Etat														
*** Dépenses recensées par enquête de 2010														

Les estimations budgétaires détaillées en annexe 6 font apparaître un poids budgétaire du MEDDE hors ENIM inférieur à la moitié du total. Les autres contributions les plus significatives concernent le ministère de la recherche (plus de 30%) et celui de la défense (plus de 20%). Ces calculs ne prennent pas en compte l'action économique de l'Etat qui n'a pas pu être cernée.

Pour répondre à cette caractéristique majeure de l'interministérialité de la politique maritime, l'Etat s'est doté depuis 1995 d'un Secrétariat général de la Mer (SGmer). Directement rattaché au Premier Ministre (comme la DATAR et le SGAE), le SGmer est une structure légère (moins de 20 personnes) d'animation et de coordination interministérielle.

Ce rôle du SGmer est contesté par certains interlocuteurs qui mettent en cause sa capacité à peser dans les décisions ou à « porter ou incarner » la politique maritime. Cette structure et son placement auprès du Premier ministre sont en revanche jugés essentiels par certains acteurs importants comme les Douanes ou la Marine nationale.

1.2.3 Une politique très communautaire et internationale

S'il n'y a pas de politique maritime intégrée **au niveau mondial**, les activités maritimes sectorielles (pêche, navigation, exploitation des ressources du fonds des mers,...) font l'objet d'une régulation au niveau international dans le cadre de l'ONU et plus précisément de la Convention sur le droit de la mer de Montego Bay.

Les activités de pêche sont suivies par l'Organisation de l'agriculture et de l'alimentation (OAA ou FAO à Rome) et les organisations régionales de pêche; les questions de biodiversité sont traitées au sein de plusieurs instances (CDB, CITES, UNESCO,...), les sujets concernant les conditions de travail relèvent de l'organisation internationale du travail (OIT), tandis que l'organisation maritime internationale (OMI) se penche sur les question de sécurité de la navigation et de prévention des pollutions maritimes.

Certaines politiques sectorielles relèvent de la **compétence de l'Union européenne**, soit parce qu'il s'agit d'une politique commune (cas de la pêche) où les Etats membres ont décidé des transferts de souveraineté vers l'Union européenne, soit parce que la politique fait l'objet d'une coordination approfondie au niveau communautaire (politique de sécurité maritime avec les paquets Erika ou politique de la recherche).

En outre, l'Union européenne fixe des règles communes notamment en matière de régime d'aides aux entreprises, de concurrence, d'information des consommateurs qui s'appliquent aussi dans le domaine maritime.

Récemment, l'Union européenne a produit un projet de directive sur la planification spatiale maritime, s'inscrivant dans le cadre de la politique maritime intégrée de l'UE (cf. annexe 4).

Ces dimensions communautaire et internationale sont très prégnantes sur l'espace marin du fait de la volonté des Etats et de l'interdépendance des politiques maritimes. La politique communautaire notamment est encadrée, évaluée et contrôlée par un dispositif qui peut aller jusqu'à l'injonction voire la sanction³. Cette régulation communautaire porte notamment sur l'efficacité de la police des pêches et sur le contrôle de sécurité des navires en escale dans les ports avec des objectifs chiffrés régulièrement contrôlés. Ces différentes obligations internationales et communautaires pèsent de manière importante sur l'organisation et le dimensionnement des services en charge de ces aspects de la politique maritime.

Ces règles internationales ou communautaires sont adoptées après un long processus dans lequel les Etats ont une place décisive. Il est essentiel que les mandats de négociation confiés par les pouvoirs publics aux négociateurs français soient suffisamment précis et le résultat d'un arbitrage interne ou interministériel. Celui-ci est organisé selon les cas et si nécessaire à l'initiative de la direction des affaires européennes et internationales du MEDDE (DAEI), du secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) ou du SGmer.

Dans certaines négociations bilatérales (par exemple France/Canada au sujet de Saint-Pierre-et-Miquelon, Ile Maurice au sujet du statut de Tromelin), la position française a pu être jugée par certains insuffisamment pugnace.

1.3 - La mer est un espace atypique nécessitant une large association des parties prenantes

Certains soulignent que la mer est un espace spécifique sans habitants et n'est pas représentée politiquement en tant que telle. Certes les populations du littoral, en particulier celles qui tirent leurs activités de la mer tout au long de l'année (pêcheurs, conchyliculteurs, hôteliers et restaurateurs, marins du commerce,...) considèrent qu'elles seules ont la légitimité pour porter une opinion sérieuse et documentée sur les questions maritimes, par définition peu compréhensibles par les non marins.

Le « monopole » de la parole par les gens de mer longtemps la règle, laisse maintenant place à d'autres catégories (associations de protection de l'environnement, riverains, touristes de passage ou occupants de résidence secondaire) désireuses de prendre part aux débats et de faire valoir leurs points de vue, au besoin par voie judiciaire (cf. les innombrables contentieux générés par les occupations traditionnelles du domaine public maritime telles que la conchyliculture ou l'aquaculture).

L'ensemble de ces caractéristiques du monde de la mer conduit les pouvoirs publics à rechercher prioritairement les solutions garantissant l'acceptabilité sociale des programmes et des projets. Ce souci de concertation peut parfois retarder la détermination d'orientations stratégiques d'intérêt public.

³ La condamnation de la France en 2005 à une amende de 20 millions d'euros et à une astreinte semestrielle de 57 millions d'euros en raison de ses insuffisances en matière de contrôle des pêches maritimes (affaire du merlu sous taille) a été un véritable révélateur pour les pouvoirs publics de la nécessité d'améliorer sensiblement l'efficacité d'une politique publique.

1.3.1 Un espace qui ne peut être planifié comme à terre

La mer est un **espace à plusieurs dimensions** : la surface, la colonne d'eau, le sol et le sous sol ainsi que le temps, chaque dimension pouvant faire l'objet d'une utilisation spécifique ou de caractère exclusif, sans que pour autant elle gêne d'autres usages. La navigation dans une zone peut être parfaitement compatible avec la pêche, la conchyliculture en eau profonde et le passage de câbles sous marins.

L'échelle du temps est également à prendre en considération. Une zone marine peut ne présenter aucune autre valeur que celle des ressources de pêches ou de la navigation, jusqu'à ce que l'on découvre que son sous sol recèle des gisements de pétrole ou de gaz et auxquels la technologie permet désormais d'accéder pour un coût compétitif. La course des nations pour l'exploitation des richesses de l'Arctique, qui seraient rendues accessibles du fait du réchauffement climatique est un bon exemple de l'échelle du temps long.

Il s'agit en outre de savoir comment ajouter à un corpus de planifications déjà complexe sur le littoral (DTA, SCOT, PLU, pour ne parler que des documents d'urbanisme), une planification en mer (DSF, SMVM,) et comment assurer la cohabitation voire la compatibilité entre ces différents documents, relevant d'autorités différentes (Etat, collectivités) et portant sur des périmètres variables (communal, infra-départemental, régional, façade).

Le champ de vision doit intégrer la mer, l'interface terre-mer et le littoral, en particulier en tant que lieu d'accueil des infrastructures nécessaires à l'exercice des activités en mer (cf. annexe 7 : les différents documents de planification applicables en mer).

1.3.2 Un espace mal connu

Le besoin de connaissances a été souligné dans tous les travaux de caractère stratégique de ces dernières années. Les 250 000 espèces identifiées à ce jour ne représenteraient que 10% de la richesse des océans.

Cette connaissance des zones (cartographies, inventaire des ressources, des enjeux, des perspectives d'activités et de leurs impacts,...) est d'abord le résultat des travaux des instituts de recherche français dont la réputation est reconnue au niveau mondial. Cette connaissance doit aussi associer les acteurs socio économiques de manière à ce que les observations soient partagées, voire plus largement le grand public dans la démarche dite des « sciences participatives » ou « sciences citoyennes ».

Les différents instituts et organismes de recherche sont confrontés à des difficultés croissantes de financement, tandis que les demandes d'expertises de toutes origines augmentent ou se complexifient. De surcroît, la place de la parole de l'expert a considérablement évolué. Elle est désormais souvent remise en cause par les « parties prenantes » et ne peut parfois plus suffire à l'évaluation des impacts d'une activité.

L'inventaire de la biodiversité a beaucoup avancé grâce aux actions conjuguées de l'agence des aires marines protégées (AAMP) et des travaux conduits dans le cadre de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM), dont une première étape a été atteinte fin 2012 (évaluation initiale des eaux, définition du bon état écologique, et objectifs environnementaux et indicateurs associés) conformément au plan de travail fixé par l'Union européenne.

En revanche, les données se rapportant aux piliers économique et social du développement durable maritime sont encore très dispersées, voire inexistantes, et surtout la méthode pour les organiser, les évaluer et les présenter fait actuellement défaut.

1.3.3 Un espace outre-mer qui est une chance pour la France

Sur les 11 millions de km² d'eaux placées sous la souveraineté ou la juridiction de la France, et sur lesquelles elle exerce des droits souverains en matière de ressources, plus de 90 % sont outre-mer. Ceci est une opportunité pour notre pays, qui se trouve ainsi présent dans toutes les mers du globe, et

lui confère une lourde responsabilité, non seulement en tant qu'Etat côtier, mais également comme Etat participant au concert des nations.

Les ressources de la mer (pêche, aquaculture, biodiversité, énergies, génie génétique, biotechnologies,...) offrent des perspectives de développement pour les outre-mers - et notamment de développement « endogène » valorisant les ressources et les compétences insulaires. L'évaluation de ces opportunités reste à faire et à mettre à jour régulièrement.

Il paraît donc indispensable que les outre-mers puissent faire l'objet d'une mission d'évaluation approfondie. Les thèmes suivants semblent notamment intéressants à approfondir :

- conséquences en termes de moyens d'intervention outre-mer des enjeux de défense et de sécurité nationale ;
- partage spécifique des compétences avec les collectivités outre-mer et coopération régionale ;
- organisation spécifique des services de l'Etat outre-mer ;
- modalités de travail en commun avec les collectivités outre-mer dans le cadre de la gestion des fonds européens ;
- développement des énergies renouvelables et autonomie en énergie ;
- développement des activités et de la recherche liées à la mer ;
- formation des jeunes et adaptation de l'enseignement supérieur aux potentialités et risques marins (biotechnologie en mer, submersion marine...).

1.3.4 L'enjeu potentiel de la haute mer

En droit, la haute mer commence à la limite des eaux territoriales (12 milles) ; mais c'est bien la zone de haute mer située au-delà de la limite de la zone économique exclusive (ZEE - 200 milles), qui nous intéresse ici. Cette zone représente plus de la moitié de la planète, encore largement inconnue, et recèle des richesses biologiques, énergétiques et minérales.

Plusieurs initiatives ont été prises dans la zone du grand large au-delà des 200 milles. Les premières démarches pour étendre les zones de souveraineté sur le plateau continental au delà de la ZEE ont été engagées dans les délais et selon les procédures fixées par la Convention de Montego Bay (cf. annexe 8 : les définitions des différentes en mer jusqu'au littoral - droit français et international). La France, s'appuyant sur les données scientifiques du programme Extraplac, a manifesté son intention d'y procéder au large de la Guyane, de Saint-Pierre-et-Miquelon et du Golfe de Gascogne. Elle a également déposé en mai 2012 auprès de l'Autorité Internationale des Fonds Marins (AIFM), une demande de permis d'exploration de sulfures polymétalliques sur la dorsale volcanique médio-atlantique dans les eaux internationales.

De telles activités exigent des moyens lourds, humains, techniques et financiers, une stratégie de long terme et un engagement dans la durée que seule la puissance publique peut véritablement initier et porter, avec les entreprises qui en France disposent d'une remarquable technicité dans une palette de métiers large. Plusieurs opérateurs ont fait part de leur inquiétude quant à la mobilisation jugée insuffisante des pouvoirs publics face à ces enjeux.

II - FINALITES DE LA POLITIQUE PUBLIQUE : PERTINENCE ET COHERENCE

Les finalités de la politique maritime sont jugées sur la base de notions (hiérarchisation, pertinence et cohérence) qui se révèlent d'une approche difficile pour une politique transversale. La mission d'évaluation a recherché dans les documents existants et auprès des autorités qui les portent, les éléments permettant de déterminer les objectifs et d'examiner selon quels critères certains sont jugés plus importants que d'autres ou traités comme tels (cf. annexe 9 : liste des principaux rapports ou documents consultés). La mission a donc procédé à un premier travail d'analyse documentaire, puis a interrogé les responsables des directions d'administration centrale en charge des politiques maritimes de l'Etat et des services déconcentrés qui les appliquent au quotidien.

Il en est ressorti que si de nombreux objectifs sont énoncés, ils ne sont pas toujours priorisés (2.1). Par ailleurs, l'action essentielle en matière de recherche est mal cernée (2.2).

2.1 - De nombreux objectifs sont énoncés sans être priorisés ou financés

Les pouvoirs publics ont affirmé leur intérêt envers la dimension maritime de la France dans **trois documents stratégiques** indiquant des objectifs de politiques publiques et fournissant une boîte à outils pour les mettre en œuvre (cf. annexe 10 : tableaux des objectifs de la politique maritime selon les documents stratégiques disponibles au plan national et européen).

En 2006 a été publié le « rapport Poséidon », en 2009, le livre bleu des engagements du « Grenelle de la mer » ainsi que le livre bleu de la « stratégie nationale de la mer et des océans ». Chacun de ces textes explique la nécessité de protéger et de gérer ce bien commun grâce à une croissance bleue respectant les trois piliers du développement durable.

Ces documents insistent sur la nécessité de développer la connaissance du milieu marin et la formation aux métiers de la mer, conditions *sine qua non* de la réussite de toutes les politiques sectorielles : pêche et aquaculture durable, biotechnologies et énergies bleues, stratégie nationale portuaire et report modal du transport, industrie innovante et navires du futur... Une des nouveautés de ces rapports est l'accentuation sur le rôle de la société civile dans la politique maritime. Il faut à la fois informer les publics et mettre les acteurs en réseau. Le but final est de susciter chez les Français la passion de la mer et l'envie de la protéger et d'en tirer le meilleur.

Ils évoquent également les questions de politique maritime intégrée et de gouvernance à cinq en argumentant sur la nécessité d'intégrer horizontalement les politiques sectorielles complémentaires et de favoriser la synergie entre les acteurs des différentes échelles territoriales dans une intégration verticale.

En janvier 2013, à l'occasion de la mise en place du Conseil national de la mer et des littoraux, un bilan des principaux engagements du Grenelle de la mer a été dressé. Dès l'introduction, les limites des réalisations sont pointées : « *Seuls quelques engagements appelaient une traduction législative, [...] le contexte économique et financier depuis 2010 a limité les moyens mobilisés aux possibilités de redéploiements* ». Le document souligne également quelques réussites, notamment dans les domaines de la recherche et du développement. En effet, les pôles de compétitivité mer se sont renforcés et le Corican a été installé, ce qui a permis de lancer des appels d'offre concernant le développement de l'énergie éolienne en mer et les navires du futur. Il reste cependant de nombreux chantiers à mettre en place : améliorer la connaissance des stocks halieutiques exploités, développer la filière de « déconstruction des navires », concevoir des technologies de surveillance de pollution.

Ces rapports permettent de faire le constat que l'État dispose d'une **réflexion stratégique suffisamment détaillée et couvrant un large champ de la politique maritime**. De nombreux acteurs soulignent qu'il est maintenant nécessaire de clarifier dans la mise en œuvre effective les priorités immédiates. L'annonce d'objectifs n'est en effet pas toujours accompagnée d'un suivi continu ni de

mise à jour des priorités. Enfin, les moyens de financement peuvent manquer pour certaines politiques nouvelles.

Par exemple, la part des eaux sous juridiction placée en aires marines protégées est de 10 % en 2012 et doit être portée à 20 % à l'horizon 2020. Si l'objectif intermédiaire a été atteint, l'objectif final risque de se heurter à l'insuffisance des crédits nécessaires au fonctionnement des parcs marins et de l'AAMP, dont le statut risque d'ailleurs d'évoluer à la suite des recommandations du rapport sur l'agence de la biodiversité.

Les **directions d'administration centrale** du ministère ont fait état, dans le cadre du questionnaire qui leur a été adressé, de réponses précises quant à leurs domaines d'attribution, et sur certains points, quant aux objectifs prioritaires qui leur sont assignés, en se référant essentiellement au projet annuel de performance, ou à la lettre de mission :

- sécurité maritime, emplois maritimes et mise en œuvre des politiques du ministère (DAM) ;
- pêche et aquaculture durable et rentable et réforme de la politique commune des pêches (DPMA) ;
- préservation de l'environnement, protection des espaces naturels et des espèces (DEB) ;
- sécurité du transport maritime des marchandises dangereuses, sécurité des plate-formes offshore, prévention des risques de submersion marine, démantèlement des navires (DGPR) ;
- transport et logistique des hydrocarbures, production d'hydrocarbures offshore, énergies marines renouvelables, teneur en soufre des combustibles marins » (DGEC) ;
- expertise, approche transversale et intégrée de la mer (SNML) et conduite de la concertation (CGDD) ;
- logistique, développement industriel et gestion équilibrée des espaces portuaires (DST).

Ces objectifs sont partagés par les **services déconcentrés** pour ce qui les concerne.

Pour les DIRM, il s'agit notamment du respect des objectifs du Mémorandum de Paris sur le contrôle par l'État du port (MOU) en matière de sécurité maritime, de la protection de l'environnement et de soutien aux activités économiques.

Pour les DREAL, les priorités se concentrent sur le développement économique en mer et la conciliation avec la préservation de l'environnement. Les enjeux étant centrés sur la mise en œuvre de la DCSMM, la DCE et la directive inondation (DI).

Pour les DDTM, il s'agit notamment de la gestion du littoral et du domaine public maritime, de la prévention des risques maritimes et littoraux et du statut social des gens de mer.

Toutefois, plus on s'éloigne de Paris pour aller vers le littoral et plus les priorités nationales parviennent « brouillées et non hiérarchisées » aux acteurs de terrain qui se trouvent en revanche confrontés à des enjeux concrets parfaitement identifiés.

De l'avis de plusieurs interlocuteurs, la **très forte cohérence interne de l'approche DCSMM** pour la prise en compte de l'environnement marin, comparée aux multiples interrogations sur la méthode et le contenu des futurs documents stratégiques de façade, fait craindre une **prise en compte insuffisante des piliers économique et social du développement durable**, et au-delà, d'importantes difficultés d'arbitrages des priorités par les pouvoirs publics.

Plus largement, c'est la stratégie nationale de la mer et du littoral qui peine à se dessiner et derrière laquelle les acteurs voient ou espèrent des réalités différentes : un document d'objectifs pour certains ; un PLU de la mer pour d'autres ou bien encore un document souple de partage des usages (cf. point 4.1.1 ci-dessous).

2.2 - L'action essentielle en matière de recherche est mal cernée

Pour certains acteurs, la France a un outil de recherche très performant mais serait en train de perdre son avance. L'appui apporté aux acteurs économiques (pêcheurs, conchyliculteurs, extracteurs de

granulats, énergéticiens,...) serait insuffisant alors que les préoccupations environnementales, source de contraintes supplémentaires, pas toujours bien comprises, se font plus nombreuses. D'autres voix évoquent le rôle éminent de l'Institut français de la mer (IFREMER)⁴ dans la conduite des opérations de recherche sur les amas sulfurés (trois campagnes ont déjà eu lieu) dans la zone de Wallis et Futuna, dans le cadre d'un partenariat avec des entreprises privées.

La recherche sur la mer fait intervenir un **nombre important d'organismes et d'institutions** sous des statuts divers, placés sous la tutelle de ministères différents et ont des missions sensiblement différentes : IFREMER, IRD, Muséum national d'histoire naturelle, CNRS, INSU, IPEV, SHOM, INRA, Universités, ...

IFREMER a créé avec les autres organismes de recherche concernés un groupe « mer » dans le cadre de l'Alliance nationale de recherche pour l'environnement (ALLENVI) qui a permis d'établir un état des lieux et d'identifier les atouts et les enjeux de la recherche française, ainsi que ses points forts et ses points faibles. Cet état des lieux montre que les sciences de la mer sont absentes des très grandes infrastructures de recherche (TGIR)⁵.

Outre ALLENVI (pour les sciences de l'environnement y compris le vivant et la biodiversité), qui relève d'un processus de rationalisation de l'organisation de la recherche en se regroupant sur des objectifs communs et transversaux, les opérateurs participent également au programme ANCRE pour les énergies renouvelables et à trois projets d'instituts d'excellence en matière d'énergies décarbonées (IEED) : France-Energie marine, Greenstars pour le développement de l'utilisation des micro-algues et Géo-énergies pour la création de filières industrielles dans le domaine du sous-sol.

Chaque institut de recherche est ainsi tributaire des missions principales qui lui incombent ou que lui confient ses autorités de tutelle.

Chaque institut effectue sa propre analyse stratégique, arrête ses orientations prioritaires, sur la base de sa propre évaluation du contexte économique, financier, technologique et de la demande sociétale, stratégie qui lui sert à négocier avec ses tutelles un contrat pluriannuel d'engagements réciproques. Il ne semble pas qu'il y ait un véritable plan stratégique de l'Etat pour la recherche marine.

Quant aux orientations de la recherche souhaitées par les administrations de l'Etat, afin notamment de répondre à leurs besoins en expertise, elles sont généralement décidées chaque année, en fonction des disponibilités budgétaires et sont fortement marquées par le court terme.

L'effort de recherche consacré à la mer est difficile à comptabiliser et ne se limite pas à la dotation de l'Ifremer. Dans l'annexe 6 sont reproduits les résultats d'une enquête de 2010 qui permet d'établir les ordres de grandeur suivants :

- le budget de l'Ifremer représente de l'ordre de 40% des dépenses de recherche en mer ;
- le CNRS représente 14% des dépenses recensées et trois universités contribuent à hauteur d'environ 10% chacune (Université de Méditerranée, de Nantes et de Bordeaux 1) ; suivent ensuite deux autres universités avec environ 5% (Bretagne occidentale et Sud-Toulon).

↳ Il est nécessaire que le sujet de la recherche marine puisse faire l'objet d'un travail plus approfondi en association notamment avec le ministère chargé de la recherche qui apporte l'essentiel des crédits budgétaires des établissements de recherche et l'agence nationale de la recherche.

⁴ Avec l'IFREMER, né en 1985 de la fusion du CNEXO et de l'ISTPM, la France dispose d'un outil exceptionnel de recherche appliquée dans le domaine des sciences de la mer, qui participe de l'approche intégrée de la politique maritime.

⁵ Les très grandes infrastructures de recherche (T.G.I.R.) sont des instruments de recherche dont le coût et l'usage dépassent les capacités d'un seul organisme de recherche ou les finalités d'une seule discipline. Historiquement, ces infrastructures ont été surtout développées en physique de particules et en astrophysique, notamment avec les grands accélérateurs et les télescopes.

III - IMPACT ET EFFICACITE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE

La notion d'efficacité, selon une définition tirée du dictionnaire Larousse, a trait à « un organisme qui produit le maximum de résultats avec le minimum d'efforts, de moyens ».

Cette appréciation met donc en jeu trois facteurs essentiels : les objectifs recherchés, les moyens mis en œuvre et les résultats.

L'équipe d'évaluation, grâce aux entretiens qu'elle a menés et aux réponses (parfois partielles) reçues aux questionnaires adressés aux différents acteurs a rassemblé des éléments sur ces trois facteurs. Mais ces trois volets mériteraient un travail beaucoup plus approfondi, car les éléments recueillis sont trop épars et manquent de vision d'ensemble préexistante. La politique maritime reste en partie à construire.

De façon plus précise :

- **les objectifs, s'ils sont exprimés avec ambition, manquent souvent de chiffrage.** Ils ne sont pas toujours opérationnels.
- **les résultats sont rarement mis en regard des objectifs précédemment exprimés.** Ce serait pourtant d'autant plus utile que les objectifs affichés sont ambitieux pour certains secteurs, sans qu'une analyse réaliste soit menée pour analyser les évolutions passées alors que ces activités n'ont pas toujours répondu aux espoirs affichés.

Les **moyens mis en œuvre** ont aussi fait l'objet d'un travail de l'équipe d'évaluation (voir annexe 6). Cette **estimation budgétaire reste encore approximative et lacunaire**. Elle mérite un approfondissement important, dans deux directions :

1. d'une part, dans plusieurs secteurs, les moyens publics mis en œuvre en termes d'effectifs et de crédits budgétaires n'ont pas pu être chiffrés avec suffisamment de précision : moyens affectés par les collectivités territoriales, crédits et prêts en faveur de l'innovation et de la recherche industrielle, coûts fiscaux, etc... ;
2. d'autre part, il serait nécessaire que la vision de l'effort collectif affecté aux secteurs maritimes soit élargie à la mise en œuvre de transferts économiques rendus obligatoires par des réglementations et à l'affectation de biens communs rares. Ces moyens affectés par la collectivité au développement de l'économie maritime, ou, de façon plus large, « à la vocation maritime de la France » sont parfois difficilement chiffrables, ou insuffisamment chiffrés, mais n'en sont pas moins importants. Citons ainsi, par exemple, le transfert de valeur prévu depuis l'ensemble des consommateurs d'énergie au bénéfice des énergies marines renouvelables, le coût, pour les consommateurs de produits pétroliers, des réservations de pavillon pour le transport de pétrole brut⁶, la mise à disposition des portions les plus convoitées du domaine public maritime. L'analyse d'efficacité des politiques sectorielles constitutives de la politique maritime ne peut être valablement faite qu'en considérant aussi ces moyens mis à la disposition des secteurs économiques considérés, dont la valeur économique dépasse souvent largement les moyens strictement budgétaires mis en œuvre.

Les éléments nécessaires à l'appréciation précise de l'efficacité de l'intervention publique, intégrant les différents volets ci-dessus, n'ont pas été communiqués à l'équipe d'évaluation et cette appréciation n'est pas réalisable dans l'état des informations recueillies. Ce rapport ne peut donc que souligner certains points majeurs ou suggérer quelques pistes d'approfondissement.

Sur un plan global, l'évaluation transversale de la politique maritime dans son ensemble est un « chantier » qui reste donc largement à mener.

⁶ Une mission sur ce dispositif a été récemment confiée au CGEDD et au CGEIET.

3.1 - L'activité de souveraineté et de sécurité est indispensable et importante en fonction des enjeux

La politique maritime nationale est en premier lieu difficilement dissociable d'une analyse stratégique des risques à l'échelle mondiale, compte tenu de l'étendue de notre espace maritime. Les conclusions du « Grenelle de la mer » soulignaient également combien les océans pourraient constituer dans l'avenir un théâtre d'affrontements et de concurrence internationale.

L'équipe d'évaluation fait sienne un certain nombre de constats effectués par le livre blanc de la Défense et de la sécurité nationale :

- la dépendance de la France vis-à-vis de la sécurité des échanges maritimes

« L'augmentation du transport maritime dans le commerce international donne prise à de nouvelles menaces asymétriques comme l'atteste le développement de la piraterie. »

« Pour la France et pour l'Europe, la sécurité de l'océan Indien, voie d'accès maritime vers l'Asie, est de ce point de vue une priorité. Zone de transit pour le commerce international, l'océan Indien se situe au cœur d'enjeux stratégiques mondiaux, comme en témoigne la présence permanente des marines américaines, asiatiques et européennes. Le fait que la première opération navale d'ampleur de l'Union européenne soit l'opération Atalante contre la piraterie, illustre bien l'importance que revêt cet océan non seulement pour la France mais pour toute l'Europe. »

- le statut particulier de la France dans le monde au regard de ses territoires outre-mer

« Les risques et les menaces qui pèsent sur les outre-mer, où vivent près de trois millions de nos concitoyens, posent des problèmes spécifiques liés à leur éloignement et à leurs caractéristiques propres. Ils justifient des réponses adaptées de l'État. Leur situation stratégique requiert une attention renforcée, notamment en raison de nombreuses richesses recelées dans leurs espaces maritimes et des phénomènes illégaux qui se développent dans leur voisinage immédiat. »

« La Nouvelle-Calédonie et les collectivités de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna font de la France une puissance politique et maritime dans le Pacifique. Elle y dispose de ressources halieutiques et minérales importantes. »

« Situées sur l'axe de la circulation maritime du canal du Mozambique, les îles Éparses confèrent à la France une zone économique exclusive qui suscite des convoitises en raison de la présence potentielle de ressources pétrolières et gazières. Il en est de même pour les Terres Australes et Antarctiques qui offrent des ressources halieutiques considérables. »

- la montée des enjeux de sécurité en mer

« Par nature interministérielle et coordonnée au niveau central par le secrétariat général de la mer, l'action de l'État en mer vise à garantir la protection des intérêts nationaux, la sauvegarde des personnes et des biens, la lutte contre les activités illicites et la protection de l'environnement. La France soutiendra le développement par l'Union européenne d'une surveillance maritime intégrée permettant d'améliorer la connaissance et l'analyse des activités qui se déroulent dans ces espaces, en s'attachant à ce que cette politique commune prenne en compte les caractéristiques maritimes de notre pays.

Les moyens que la marine nationale met actuellement en œuvre sont, pour une grande part, communs à l'accomplissement de cette mission et à l'exécution des missions qui participent aux différentes fonctions stratégiques. Ainsi, la lutte en haute mer contre le narcotrafic recourt à des moyens tels que des frégates légères, des avions de surveillance maritime et des forces spéciales. Des capacités spécifiques en nombre limité sont requises pour quelques missions, comme la prévention et le traitement des pollutions. »

Cette situation nécessite une coordination interministérielle importante.

3.2 – L'action en matière d'environnement est en plein essor, manque de lisibilité pour certains acteurs et requiert plus de financement

3.2.1 Une action de lutte contre les pollutions venant de la mer établie, pour laquelle la vigilance reste de mise

Les naufrages de plusieurs navires pétroliers (en particulier Torrey Canyon en mars 1967 et Amoco Cadiz en mars 1978 et, plus récemment, l'Erika et le Prestige) ont conduit à mettre en place des règles internationales de plus en plus strictes et des moyens puissants de prévention et de lutte contre les pollutions marines accidentelles.

Ainsi ont été créés des dispositifs de surveillance de trafic, des plans d'intervention pour traiter d'éventuelles pollutions marines accidentelles (Polmar mer et Polmar terre⁷) et des remorqueurs d'intervention en mer, de forte puissance, sur financement public. La décision récente de la Grande-Bretagne de réduire son dispositif a conduit les autorités françaises à réaménager le sien sur le littoral français.

L'impact financier, écologique et en termes d'image d'éventuelles pollutions accidentelles, que la France a malheureusement plusieurs fois connues, rend nécessaire le maintien d'un haut degré de vigilance.

3.2.2 Une politique de protection du milieu marin en cours de déploiement, insuffisamment comprise et partiellement financée

Une politique menée dans le cadre européen.

Deux textes particulièrement importants illustrent le choix des pays membres de l'Union européenne de progresser dans la protection des milieux marins de façon commune. Il s'agit de la DCE (Directive-cadre sur l'eau) et de la DCSMM (Directive-cadre sur la Stratégie pour le Milieu Marin). Cette dernière, adoptée le 17 juin 2008 au niveau de l'Union, a pour objet de développer une approche intégrée du milieu marin et vise à maintenir ou rétablir un bon fonctionnement des écosystèmes marins tout en permettant l'exercice des usages en mer dans une perspective de développement durable. Ces démarches qui restent à articuler dans le temps sont complexes et pas toujours parfaitement perçues sur le littoral.

Une politique indispensable au maintien ou au développement de la plupart des activités s'exerçant en mer, en particulier près du littoral.

Des professionnels d'activités comme la pêche, la conchyliculture, l'aquaculture, le tourisme sur l'eau ou au bord de l'eau, etc, expriment parfois le sentiment de contraintes excessives provenant des impératifs de protection des espaces et des milieux. Mais beaucoup savent que ces activités ne peuvent durer ou se développer durablement sans une gestion de plus en plus attentive des milieux et de leurs écosystèmes, des espaces ou des paysages. L'interdépendance des enjeux mériterait d'être portée plus lisiblement qu'aujourd'hui.

Une politique dont les composantes et les effets ne s'arrêtent pas à la ligne du littoral.

Les interactions entre milieux solides et liquides, terrestres ou maritimes, espèces vivantes à terre et en mer, sont très fortes. Les politiques de protection des milieux ont les mêmes composantes de part et d'autre du littoral, et les milieux sont solidaires entre eux, dans leur qualité comme dans les dommages qui les atteignent. En outre, les pollutions en mer sont essentiellement d'origine tellurique.

⁷ Certains acteurs du littoral ont signalé à l'équipe d'évaluation un certain oubli de ces plans, qui n'ont heureusement pas eu à être déclenchés trop souvent. Des exercices réguliers sont bien sûr à recommander.

Une politique qui requiert plus de pédagogie et des moyens financiers à long terme.

Le débat classique « développement/protection » paraît nécessiter vis-à-vis des usagers de la mer et du littoral (côté mer comme côté terre comme le montre la persistance des phénomènes de prolifération d'algues vertes sur de nombreuses zones sensibles) un **effort spécifique d'explication et de pédagogie**, certes rendu plus difficile par la multiplicité des acteurs et la complexité des organisations. Au regard des avis des personnes rencontrées, le message ne passe pas correctement. D'où des crispations autour de parties de l'espace ou autour d'intérêts particuliers.

Plus de pédagogie contribuerait à faciliter l'acceptation par les divers professionnels, à terre comme en mer, des contraintes du « vivre ensemble » et du développement durable. A noter dans ce cadre les initiatives de la région Bretagne visant à faire comprendre que la mer n'est pas qu'un espace de baignade mais également de développement économique et de protection de la biodiversité et le soutien apporté par le département du Finistère aux démarches de gestion intégrée de la zone côtière.

Par ailleurs, le système des agences de l'eau a montré son efficacité pour que soient assurés les investissements visant à l'amélioration de la qualité des eaux intérieures. La qualité des eaux littorales nécessite des actions d'envergure. En tout état de cause, l'effort à venir appellera un redéploiement des ressources disponibles ou des ressources nouvelles, notamment pour financer le programme de mesures de la DCSMM et les coûts de fonctionnement induits par le développement des aires marines protégées.

3.3 - L'action économique est à cibler davantage sur les activités d'avenir

Le cluster maritime français évalue le **poids du maritime dans l'économie française** à environ 300 000 emplois et une valeur ajoutée de 21,5 milliards d'euros. Il indique ainsi, pour le maritime, un poids en France inférieur à l'Espagne, quasiment au même niveau qu'en Grande-Bretagne, mais supérieur aux évaluations faites pour les autres pays d'Europe. Ces estimations ne comprennent pas les activités du tourisme littoral, pour lesquelles le cluster maritime cite des valeurs de 190 000 emplois et 28,5 milliards d'euros en France, non plus que les activités présentes sur les zones industrielles et logistiques portuaires. Ceci illustre l'importance de l'activité liée à la mer en France.

Au sein de cet ensemble se situent des **secteurs professionnels** qu'on peut segmenter au sein de plusieurs groupes, en reprenant à titre indicatif les évaluations du cluster, particulièrement utiles pour notre exercice :

- action de l'Etat en mer, administration, recherche, organismes divers (secteur public) évalué par le cluster à 55 500 emplois ;
- flotte de commerce et activités navales : 62 000 emplois ;
- ports : 40 000 emplois ;
- pêche et produits de la mer : 61 300 emplois ;
- parapétrolier offshore et EMR : 31 000 emplois ;
- autres activités (assurances, certifications, etc) : 10 500 emplois.

La nature et l'importance des actions de l'Etat vis-à-vis de ces différents secteurs sont très variables, surtout si on intègre les activités de tourisme littoral.

Ainsi, les activités traditionnelles, en particulier celles relatives à la pêche et aux produits de la mer, font l'objet d'un encadrement et d'un appui administratifs forts, qui couvrent des fonctions généralement assurées par des organismes non spécifiques à une profession (cas des prestations sociales par exemple). Il en est de même pour les navigants au commerce.

A *contrario*, pour des activités dont le développement est historiquement plus récent, comme celles liées au tourisme ou au parapétrolier et les énergies marines renouvelables, les moyens administratifs sont plus légers, relativement à leur importance économique.

Un pilotage coordonné des secteurs maritimes peut permettre de veiller à ce que les poids relatifs des moyens publics consacrés à chacun des secteurs restent adaptés aux difficultés à résoudre et aux potentiels relatifs.

En particulier, les témoignages recueillis conduisent à souligner les points suivants :

- il y a un **besoin général de développement des connaissances dans le secteur maritime**. Des moyens publics importants de recherche doivent être consacrés au développement des connaissances de ces milieux afin d'aider les entreprises françaises à développer leurs capacités d'exploitation durable des espaces sous juridiction nationale ou en haute mer. Il s'agit d'autre part de permettre d'évaluer les potentiels réels dans les différents secteurs (minéraux, ressources vivantes, grands fonds...) et d'adapter de façon continue les moyens publics qui y sont affectés pour assurer la souveraineté nationale.
- des **simplifications administratives** sont possibles, pour de nombreux interlocuteurs rencontrés, dans certains aspects de l'administration traditionnelle des activités maritimes (cf. point 5.1).
- le secteur des **énergies en mer** dispose d'un potentiel important, qu'il s'agisse des EMR ou peut-être des ressources pétrolières et gazières. A l'avenir, en fonction des évolutions de l'exploitation de ces ressources, un renforcement des moyens publics d'encadrement et de contrôle sera indispensable, en particulier outre-mer.
- l'initiative prise par plusieurs entreprises françaises et le cluster en faveur de l'exploitation des **grands fonds marins** est à aider et promouvoir, compte tenu des potentiels probables et de l'effet d'entraînement possible sur l'économie.
- les initiatives prises dans le cadre des **pôles de compétitivité** et des aides à l'innovation paraissent utiles et les avis recueillis à cet égard sont tous positifs, mais une vision d'ensemble des fonds versés et des résultats obtenus serait souhaitable, pour encourager les meilleures pistes dans le maritime.

IV - EFFICIENCE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE

L'équipe d'évaluation n'a pas pu étudier de façon précise l'efficacité de chacune des politiques publiques sectorielles amenées à être mieux articulées. En l'absence de documentation suffisante, elle s'est donc le plus souvent limitée à synthétiser l'appréciation portée par les différents acteurs sur l'efficacité de l'organisation mise en place. Elle a pu constater la difficulté à faire émerger une stratégie nationale de la mer et du littoral dépassant les enjeux sectoriels (4.1) et la complexité de l'organisation déconcentrée qui fait écho à la multitude des coordinations nécessaires en mer et à l'interface terre-mer (4.2).

4.1 - Une stratégie nationale de la mer et du littoral est attendue par la plupart des acteurs

4.1.1 Un besoin de stratégie nationale est exprimé mais chacun y voit un contenu différent

Comme indiqué supra, les différents documents prospectifs existants tracent déjà les grandes orientations d'une politique maritime intégrée. Si une mise à jour régulière de ces dernières est nécessaire en fonction de l'évolution des connaissances et des nouvelles activités en mer, l'attente concerne d'abord la mise en œuvre coordonnée des orientations prioritaires.

Or la plupart des acteurs n'ont pas une vision globale des enjeux maritimes : certains bornent leur réflexion à la frange littorale, d'autres à la protection des activités traditionnelles ou bien à celle de l'environnement, d'autres enfin se limitent à leur domaine de compétence. Ainsi la vision des activités touristiques et nautiques, dans ses volets économique mais également sportif est peu présente en administration centrale alors qu'elle est essentielle pour les acteurs locaux et dans l'esprit de beaucoup de français. La gestion de l'espace maritime au sens du MEDDE n'inclut pas la sécurité et la sûreté nationales au sens large qui dépassent la seule définition de protection des ressources halieutiques ou de sécurité des navires, des gens de mer et des plaisanciers⁸.

La complémentarité entre acteurs se construira plus aisément si une stratégie nationale permet d'établir pour l'ensemble des secteurs des priorités réalistes et financées. Chacun pourra alors se positionner selon son rôle institutionnel.

Toutefois, **si la plupart des acteurs rencontrés s'entendent sur la nécessité d'une stratégie nationale de la mer et du littoral (SNML), tous ne la conçoivent pas de façon identique**. Certains y voient un « plan » national pour répondre à la pression démographique s'exerçant sur le littoral et développer les activités porteuses d'emplois, d'autres une coordination renforcée entre enjeux nationaux portés par l'Etat (lutte contre les submersions marines ou développement des énergies marines renouvelables par exemple) et enjeux d'aménagement territorial portés par les élus locaux. D'autres assimilent plutôt cette stratégie nationale à une directive territoriale d'aménagement inspirée des documents d'urbanisme ou encore à un outil de protection de la biodiversité privilégiant la limitation stricte des activités.

Une conception plus maritime dépeint la SNML et ses documents d'application, les documents stratégiques de façade (DSF), un document d'orientation souple et évolutif croisant usages actuels, potentialités économiques futures et protection environnementale. Plus qu'un document spécialisant les espaces, à l'image d'un plan local d'urbanisme, les DSF seraient des documents précisant :

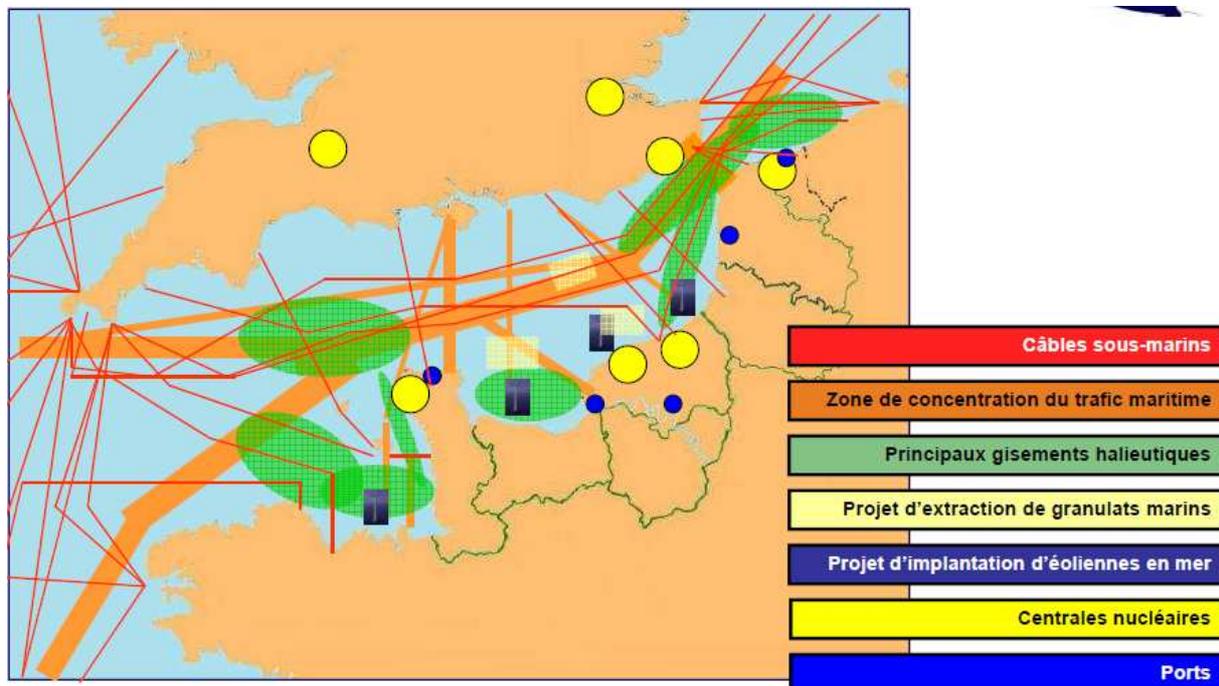
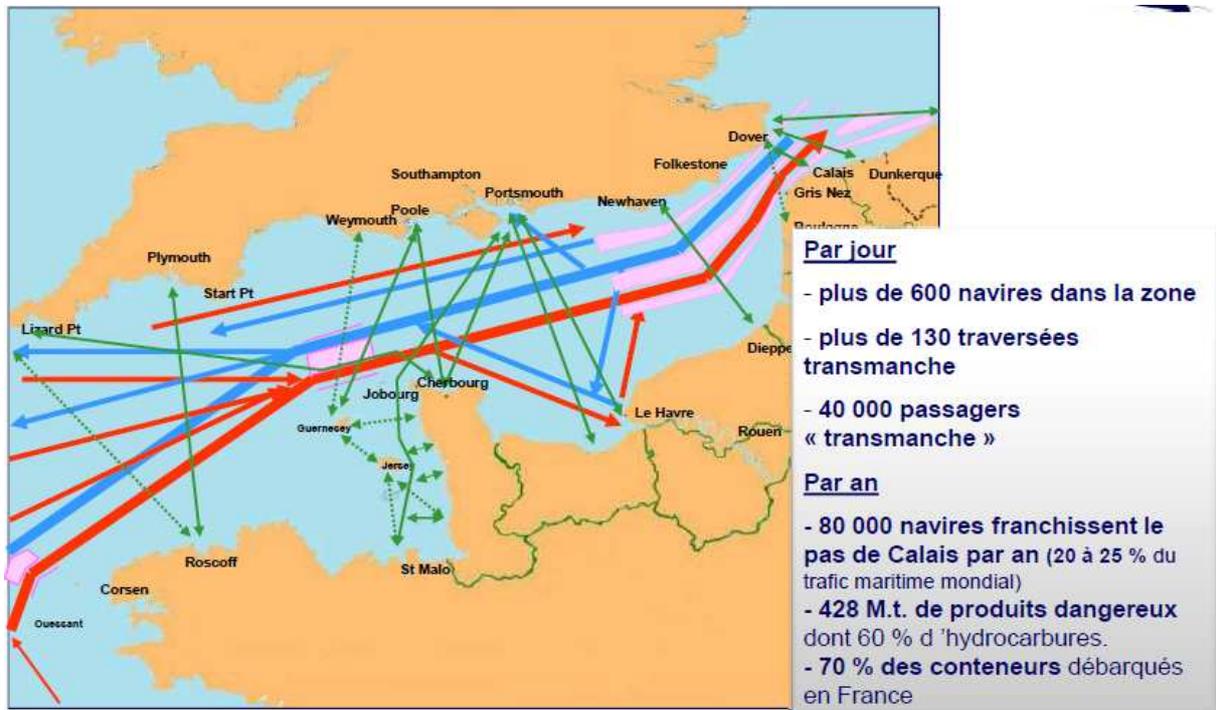
- les zones où certains usages de la mer sont exclus ou limités (par exemple, il est exclu de pêcher dans un rail de navigation ou la pêche est limitée dans le périmètre d'une aire marine protégée) ;

⁸ Cf. annexe 6. L'action de l'Etat en mer des activités de souveraineté ou de lutte contre les trafics concerne plus de 50 % des heures de mer et de vol. Cette activité est particulièrement prégnante outre-mer.

- les zones propices à certains usages (par exemple pour l'aquaculture ou l'énergie hydrolienne).

Compte tenu des conflits potentiels lié à la mise en œuvre de cette stratégie, certains interlocuteurs insistent sur la nécessité que ces orientations soient endossées par un comité interministériel de la mer (CIMER).

Une illustration de la nécessité d'une mise en ordre spatiale des usages de la mer et de la compétition des espaces : la Manche-mer du Nord



Source préfecture maritime de la Manche et de la mer du Nord

4.1.2 Les outils et les méthodes sont incomplets pour bâtir une telle stratégie

➤ *Le secrétariat général de la mer n'est pas suffisamment représentatif des différentes politiques sectorielles en mer*

La fonction du secrétariat général de la mer s'est récemment renforcée avec la création en 2010 de la fonction garde-côte qui a institutionnalisé davantage sa fonction de coordination de l'action de l'Etat en mer (AEM). Le SGmer s'est également positionné sur certains enjeux :

- fonction de « pôle de compétence » en matière de droit de la mer, au service des ministères et des représentants territoriaux de l'Etat en mer ;
- fonction de veille stratégique, notamment pour les activités au-delà de la mer territoriale et de sécurité au sens large (et non seulement de sécurité maritime) ;
- fonction de représentation unifiée de la France dans les instances internationales pour les sujets concernant plusieurs ministères (politique maritime intégrée, partage européen d'information opérationnelle, démantèlement des navires...).

Plus généralement le SGmer intervient en préparation d'arbitrage sur de nombreuses questions de coordination interministérielle. Il est en quelque sorte souvent le tiers de confiance pour démêler les questions complexes relevant de plusieurs ministères. Ce rôle est particulièrement marqué au bénéfice du ministère de l'outre-mer ou pour les questions de sécurité nationale.

Pour ce qui concerne la stratégie nationale de la mer et du littoral (SNML), le positionnement du SGmer est plus délicat. En outre, le SGmer est composé pour l'essentiel de personnels mis à disposition par leur ministère, issus pour une grande majorité d'entre eux du ministère de la défense, ce qui ne lui permet de disposer de profils de compétences suffisamment variés et adaptés par exemple aux questions d'ingénierie ou d'économie.

Par construction, le SGmer n'a pas vocation à intervenir dans les arbitrages internes à chaque ministère. Dans la configuration gouvernementale actuelle, il est en double positionnement : d'une part il est placé auprès du Premier ministre et, d'autre part, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie ainsi que le ministre délégué chargé de la mer en « disposent »⁹.

D'une manière générale, si le fait de disposer d'un SGmer dépendant du Premier ministre peut être une force pour le ministre en charge de la mer dans son rôle d'impulsion interministérielle, ce positionnement peut aussi être perçu comme concurrent par le ministère.

De fait, le décret¹⁰ créant le comité national de la mer et des littoraux (CNML) a prévu un pilotage partagé :

- en précisant que le Premier ministre comme le « *ministre chargé de la mer* » pouvaient saisir ce conseil et le présider ;
- en confiant le secrétariat de ce conseil « *au délégué interministériel au développement durable (DIDD), conjointement avec le délégué interministériel du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) et le secrétaire général de la mer* ».

Ce pilotage conjoint impose aux protagonistes une coordination étroite et confiante. Si ce co-pilotage est de nature à prévenir des blocages interministériels en cours de processus, il n'est pas favorable à un avancement rapide du projet. Une simplification de ce co-pilotage serait à engager.

⁹ Le décret d'attribution du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie précise également que le ministre « *peut présider, par délégation du Premier ministre, le comité interministériel de la mer* ».

¹⁰ Décret n°2011-637 du 9 juin 2011.

➤ ***La coordination « mer » au sein du MEDDE est à renforcer***

Dans le cadre de la mise en œuvre du Grenelle de la mer, la DIDD (et donc le CGDD) avait été chargée de l'organisation de la nouvelle gouvernance en mer ainsi que de la mise en place d'outils comme la SNML. Son mandat a été récemment précisé. La note du directeur de cabinet du ministre délégué à la mer en date du 9 novembre 2012 prévoit en effet un pilotage direct par le cabinet du ministre délégué, le CGDD animant le réseau des directions concernées « *en fonction de ce qui aura été prévu au cours des réunions animées par le cabinet du ministre* ». « *Pour la conduite des travaux d'élaboration et de mise en œuvre de la SNML, la DIDD coordonne les échanges avec les autres départements ministériels, avec l'appui des directions concernées du ministère et présente ses avancées au cours des réunions animées par le cabinet du ministre délégué (...)* ».

Avec le renforcement général des impératifs de défense de l'environnement et le développement assez récent des outils de protection des milieux marins, les nécessités d'arbitrage entre ces impératifs et les activités économiques en mer se multiplient et se complexifient. Les ambitions de développement de nouvelles activités en mer renforcent encore ces besoins d'arbitrage, qui doivent être rapides. De plus, les multiples interactions entre les milieux et entre les usages qui caractérisent les espaces marins font que ces arbitrages doivent être organisés pour permettre l'écoute et la participation d'acteurs nombreux.

Le MEDDE est le lieu naturel où doivent être organisés et pilotés ces arbitrages. Il a été indiqué que, par exemple, l'intégration de la direction des pêches au sein du ministère avait facilité la coordination avec la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB), même si les positions divergentes n'ont pas toutes été surmontées ou arbitrées (exemple de la pêche à la civelle). Toutefois, selon d'autres témoignages, le fait que des directions soient placées dans le même ministère n'a pas toujours entraîné une amélioration suffisante des échanges. Ceci souligne le besoin de développer de nouveaux outils et processus de coordination interne.

A noter également la convention DAM-DEB-Agence des aires marines protégées qui organise les modalités d'exercice du dispositif de contrôle et de surveillance (DCS) des affaires maritimes en matière de contrôle et de surveillance des aires marines protégées.¹¹ A défaut d'aboutir encore sur une stratégie nationale de surveillance des aires marines protégées, cette convention a permis d'avancer sur la mise en place de formations communes des agents.

La coordination mer au sein du MEDDE est actuellement structurée de façon assez récente autour de réunions mensuelles tenues sous la présidence d'un membre du cabinet du ministre délégué qui rassemblent les directions du MEDDE et le SGmer. Ces réunions sont appréciées.

L'équipe d'évaluation note également que la coordination en matière économique et sociale en interne au MEDDE mais également en interministériel doit être adossée sur des outils de coordination renforcés.

➤ ***L'action des collectivités territoriales est insuffisamment cernée***

Certaines politiques sectorielles comme la pêche maritime, la gestion portuaire ou le développement du nautisme sont partagées avec les collectivités territoriales sans que des mécanismes aient toujours été mis en place pour partager des orientations, évaluer la contribution de chacun¹² ou rechercher les dispositifs de mutualisation éventuellement souhaitables. Au sein des associations d'élus comme l'assemblée des départements de France (ADF) ou l'association des régions de France (ARF), le partage d'information reste encore limité.

Le CNML et les comités maritimes de façade sont d'utiles instances de partage d'information. En outre, le ministre chargé de la mer doit pouvoir disposer d'un panorama d'ensemble de l'action

¹¹ Convention du 23 février 2011

¹² La mission a tenté de mesurer au moins l'ordre de grandeur de la contribution des départements et des régions, ordre de grandeur qui n'est pas connu à ce stade Cf. annexe 6.

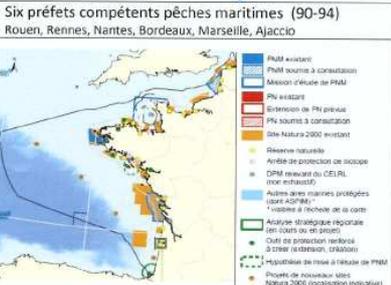
publique, y compris de celle qui est à l'initiative des collectivités. Dans le délai qui lui était imparti, l'équipe d'évaluation n'a pu que bâtir une grille de questionnement.

4.2 - L'organisation déconcentrée est jugée trop complexe mais aucune option préférable n'émerge

4.2.1 L'utilité et le sens d'une évolution des structures déconcentrées ne font pas consensus

Le schéma ci-dessous résume la complexité de l'organisation de l'Etat en mer. L'annexe 5 en détaille les principaux fondements juridiques. Le développement ci-dessous se limite aux éléments d'analyse critique.

Etat des principales délimitations en métropole susceptibles de concerner les pêches maritimes

		
Trois préfectures maritimes (Décret 2004-112) Cherbourg, Brest, Toulon	Quatre DIRM ((Décret 2010-130) Le Havre (préfecture régionale Rouen), Nantes, Bordeaux, Marseille	Six préfets compétents pêches maritimes (90-94) Rouen, Rennes, Nantes, Bordeaux, Marseille, Ajaccio
		
Plan d'Action pour le Milieu Marin (application DCSMM) 4 sous-régions marines, 3 couples de préfets (R219-10) Cherbourg/Rouen ; Brest/Nantes (2 fois) ; Marseille/Toulon	Documents stratégiques de façades 4 façades, 4 couples de préfets (R219-1-8) Cherbourg/Rouen ; Brest/Nantes ; Brest/Bordeaux ; Marseille/Toulon	Une centaine d'AMP réellement marine dont 2 PNM, 3 à venir prochainement et 1 à 3 projets. 40% des eaux territoriales en Natura 2000.

➤ Un binôme préfet maritime / préfet coordonnateur de façade contesté en Bretagne

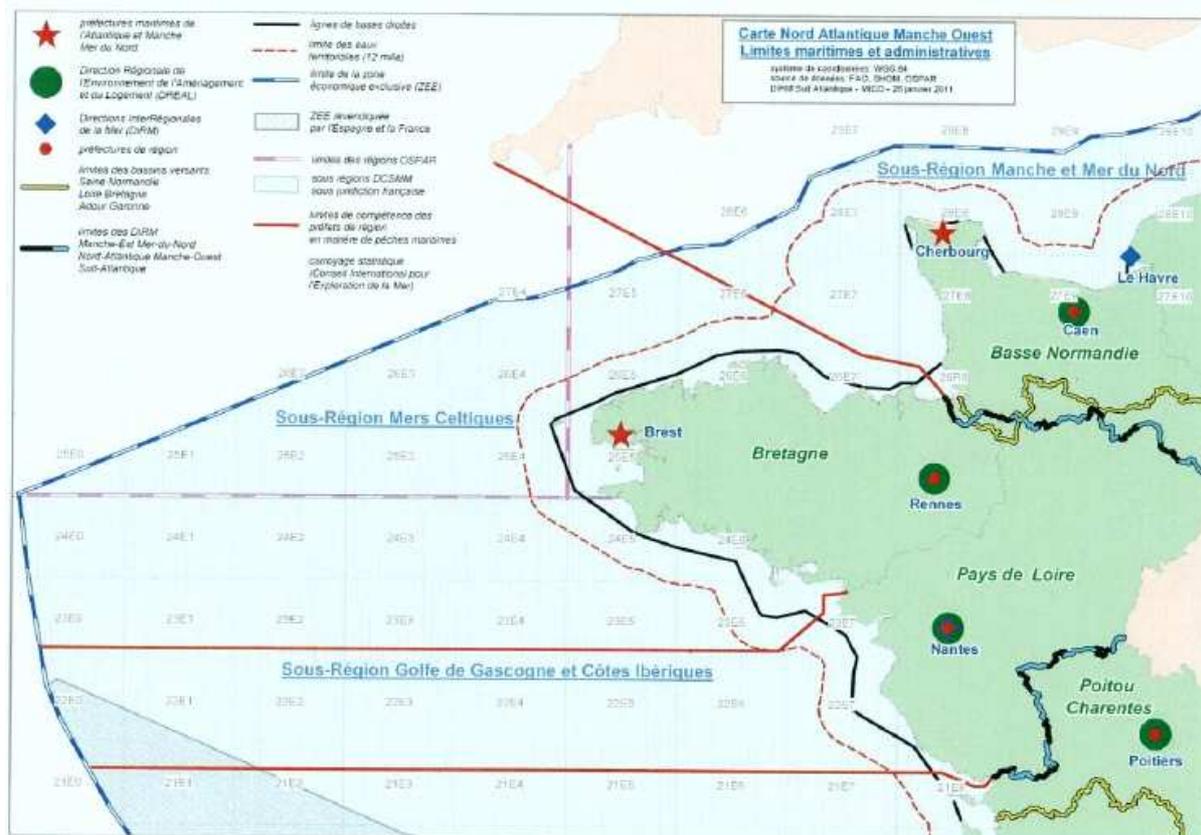
En métropole, l'administration en mer repose sur un **binôme terre-mer qui associe un préfet maritime compétent en mer et un préfet coordonnateur de façade**. Coté terre, les périmètres de compétence présentent l'avantage d'être cohérents avec les bassins hydrographiques. Coté mer, ils sont cohérents avec les zones de compétence des préfets maritimes. Toutefois, la zone Atlantique est divisée entre deux préfets coordonnateurs : une zone « Bretagne-Pays-de-la-Loire » et une zone « Poitou-Charentes-Aquitaine ».

La **compétence des préfets maritimes en mer** n'est contestée par personne pour ce qui concerne leur fonction régaliennne. Tous soulignent la nécessité de disposer au niveau décisionnel d'un marin pour porter les contraintes d'une réalité maritime souvent mal connue. Quelques acteurs s'interrogent toutefois sur leur nouvelle fonction en matière de gestion des aires marines protégées.

La région Bretagne considère que l'importante activité maritime bretonne aurait justifié la désignation du préfet de Bretagne comme préfet coordonnateur de façade. La délimitation des autres façades ne pose pas de problème particulier. La création d'une conférence régionale pour la mer et le littoral en Bretagne et le maintien à Rennes des services pêches maritimes et aquaculture de la DIRM Nord-Atlantique-Manche-Ouest (NAMO) visent à répondre en partie à cette difficulté.

En outre, les binômes définis pour la mise en œuvre de la DCSMM en Atlantique ne sont pas cohérents avec les zones de compétence établies pour les stratégies de façade, du fait de la

délimitation des sous-régions marines sur la base de critères biologiques marins reconnus au plan international.



De ce fait, la région Bretagne qui dépend pour la stratégie de façade d'un binôme « préfet maritime de l'Atlantique et préfet de la région Pays-de-la-Loire » dépend pour la DCSMM de deux binômes de préfets :

- un binôme « préfet maritime de la Manche et de la mer du Nord et le préfet de la région Haute-Normandie » pour la Bretagne nord (sous-région marine Manche-mer du Nord) ;
- un binôme « préfet maritime de l'Atlantique et le préfet de la région Pays-de-la-Loire » pour la mer au large du Finistère (mers celtiques) et pour la Bretagne-Sud (sous région marine golfe de Gascogne et côtes ibériques).

↳ Cette situation nécessite un aménagement au moins dans les modalités de concertation propres à la DCSMM pour que les concertations puissent se tenir en Bretagne pour l'ensemble des sous-régions marines qui la concernent.

↳ Si une modification du dispositif de façade s'avérait opportune, deux pistes pourraient être étudiées :

- déplacer le siège de la DIRM en région Bretagne ;
- créer une direction régionale de la mer de plein exercice en Bretagne et regrouper dans une même façade Aquitaine, Poitou-Charentes et Pays-de-la-Loire.

➤ *La pertinence des directions départementales des territoires et de la mer*

La quasi-totalité des acteurs rencontrés ont souligné l'intérêt des nouvelles directions départementales des territoires et de la mer qui, tout en maintenant une identité maritime avec la délégation à la mer et au littoral (DML), regroupent dans une même entité les enjeux d'aménagement littoral et de gestion maritime, les compétences relatives aux navires et aux marins (ex-affaires maritimes) et celles relatives au domaine public maritime (ex-service maritime de l'équipement) et à la qualité des eaux (ex DDE-DDAF).

Toutefois il est signalé que ce système ne fonctionne correctement que si la filière de compétence maritime est préservée et permet de disposer dans toutes les DDTM des compétences maritimes nécessaires. La situation ne serait d'ores et déjà pas satisfaisante dans certaines DDTM.

➤ *Une organisation régionale et interrégionale encore instable*

La mise en place des **DIRM** correspond d'une part à l'intérêt d'un raisonnement par façade en mer et d'autre part à l'estimation d'une masse critique suffisante pour les services. Une large part d'entre elles échappe à la fonction générale de coordination du préfet (éducation maritime, sauvetage en mer, sécurité des navires) ; ces activités, qui correspondent à l'essentiel des effectifs des DIRM, ont souvent peu d'interférence avec les autres services de l'Etat au plan régional. A noter que les équipes de direction des DIRM sont aujourd'hui excessivement sollicitées au regard de leurs moyens, ce qui constitue un facteur de fragilité de ces directions. Par ailleurs la qualité de leurs relations avec les DDTM participe de leur efficacité alors qu'elles n'ont aucun lien hiérarchique avec ces structures¹³.

Les interférences portent essentiellement sur l'interface terre-mer en matière de planification spatiale, les DIRM la coordonnant coté mer et les **DREAL** les pilotant coté terre et disposant seules des personnels ayant les compétences techniques pour ce faire. Pour la plupart des acteurs rencontrés la délimitation des compétences devrait être plus claire en confiant aux DREAL la coordination de l'aménagement du littoral à charge pour elles de systématiquement associer les DIRM pour prendre en compte suffisamment tôt la vision « vue de la mer » dans leurs travaux.

Par ailleurs, les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (**DIRECCTE**) ne sont pas toujours associées suffisamment aux démarches de développement économique en mer (anticipation des besoins de formation, impact sur les PME...) et les liens préexistant entre inspection du travail maritime et inspection des navires ne se sont pas toujours reconstitués à hauteur de ce qui serait souhaitable.

➤ *Des hypothèses d'évolution des services déconcentrés peu convaincantes*

L'équilibre entre directions régionales et interrégionales reste donc encore perfectible. Aucun consensus ne se dégage sur une évolution plus structurante. Les principales hypothèses d'évolution évoquées ne sont pas consensuelles et présentent des inconvénients qui ne garantissent ni un meilleur fonctionnement, ni des économies à la clé.

Hypothèse	Avantages	Inconvénients / risques	Prérequis
Création de DREAL maritimes dans toutes les régions avec une division identifiée « mer et littoral » en remplacement des DIRM	<ul style="list-style-type: none"> - Mélange des cultures - « Maritimisation » des DREAL - Chaîne fonctionnelle plus claire avec les DDTM en termes de coordination technique métier - Plus grande clarté d'organisation pour les régions 	<ul style="list-style-type: none"> - Faibles synergies entre compétences maritimes exercées directement pour le compte du ministre et compétences DREAL. - Mauvaise prise en compte de compétences nécessitant une unité de façade (réglementation des pêches...) - Risque en termes de masse critique et de préservation des compétences maritimes ; certaines régions n'ont qu'un littoral restreint avec des activités maritimes d'un poids économique relatif faible - Risque en termes de réactivité du fait de l'allongement de la chaîne hiérarchique pour les décisions maritimes sensibles - Complexification des relations avec le préfet 	<ul style="list-style-type: none"> - Fusion des BOP métier au sein du MEDDE pour permettre une réelle souplesse dans la gestion des effectifs des DREAL - A terme nouvelle réforme à prévoir avec la création de services à compétence nationale pour les fonctions CROSS, inspection des navires et enseignement maritime en l'absence de

¹³ L'équipe d'évaluation n'a pas eu le temps d'expertiser la question de la délégation de signature aux DDTM de certaines activités ne relevant pas de la sphère de coordination des préfets (rectorat ou d'inspection du travail – sécurité des navires). Il lui semble en première analyse que cette délégation est fragile juridiquement. Elle espère que cette thématique a eu être abordée par la mission d'inspection des DIRM.

Hypothèse	Avantages	Inconvénients / risques	Prérequis
		maritime qui verra se multiplier les acteurs - Risque d'attractivité RH lié à la disparition de postes de responsabilité maritime - Risque social : nouvelle réforme sans véritable évaluation de la précédente - Coût de transfert des services et des agents (immobilier notamment)	synergie avec les services de la DREAL
Fusion au chef lieu de la DIRM de la DREAL et de la DIRM avec une division interrégionale identifiée « mer et littoral »	- Mélange des cultures - « Maritimisation » des DREAL - Diminution du nombre d'acteurs et donc simplification des structures	- Faibles synergies entre compétences maritimes exercées directement pour le compte du ministre et compétences DREAL - Risque de dilution des compétences maritimes dans un grand ensemble au bénéfice de compétences majoritaires (environnement) - Risque en termes de réactivité du fait de l'allongement de la chaîne hiérarchique pour les décisions maritimes sensibles - Risque d'attractivité RH lié à la disparition de postes de responsabilité maritime - Risque social : nouvelle réforme sans véritable évaluation de la précédente	- Fusion des BOP métier au sein du MEDDE pour permettre une réelle souplesse dans la gestion des effectifs des DREAL - Renforcer les moyens des préfets coordonnateurs
Démantèlement des DDTM pour constituer des UT DIRM départementales	- Meilleure synergie entre DIRM et services départementaux sur les missions ex-affaires maritimes - Optimisation de l'utilisation des compétences maritimes rares	- Liaison terre-mer mal assurée - Fragilisation et paupérisation des services mer en département - Mauvaise prise en compte des problématiques d'aménagement littoral - Complexification du lien préfet de dépt / service chargé de la mer - Risque social : nouvelle réforme sans véritable évaluation de la précédente ; sentiment de retour en arrière	

➤ **Des agences qui compliquent encore le fonctionnement local**

L'existence d'agences se surajoutant aux services de l'Etat a parfois été évoquée comme un facteur supplémentaire de complexité et de lourdeur, surtout lorsque, comme en Méditerranée, l'agence de l'eau et celle des aires marines protégées sont en posture de concurrence. Des réticences ont été exprimées par certains acteurs du monde maritime sur le projet d'agence de la biodiversité qui diluerait tant la marge de manœuvre de l'Etat en mer que la prise en compte de la spécificité maritime.

↳ Dans l'attente des résultats de l'inspection des DIRM actuellement en cours, l'équipe d'évaluation ne voit pas d'intérêt avéré à engager un changement des structures déconcentrées compte tenu du besoin de stabilité exprimé tant par certains acteurs administratifs que par les acteurs économiques.

↳ Elle suggère toutefois que la compétence des DREAL sur l'aménagement littoral soit affirmée plus clairement, à charge pour elles d'associer les DIRM qui portent les enjeux maritimes.

↳ Une meilleure structuration de la coopération inter-service lui semble plus bénéfique à court terme, sachant que le regroupement des services n'est un remède aux difficultés d'adéquation missions/moyens qu'en cas de doublon avéré ou de fonctions support mal intégrées ce qui n'apparaît pas manifeste pour les services déconcentrés chargés de la mer et du littoral.

4.2.2 L'organisation de la complémentarité entre services peut améliorer le dispositif

Il a souvent été fait état par les acteurs locaux de l'Etat de la méconnaissance par les différentes directions d'administration centrale du rôle de chacun, se manifestant par un circuit administratif des courriers parfois erratique. Il a ainsi été que chaque direction s'attache à désigner dans tout courrier le destinataire pour attribution sans hésiter à mettre largement en copie l'ensemble des acteurs agissant en mer. Cela facilitera l'établissement de relations de confiance entre les acteurs locaux et leur évitera d'avoir à rectifier les erreurs de transmission, parfois perçues localement comme une volonté d'écartier certains acteurs de l'action collective en mer.

➤ *Aller vers le guichet unique de type « front office »*

Pour les acteurs locaux et notamment les élus, la DDTM est maintenant perçue comme guichet de proximité. Il appartient aux DML et aux DIRM d'assurer un rôle pivot pour la prise en compte des intérêts maritimes afin d'éviter des doublons inutiles entre autorités (préfets terrestre et préfet maritime) et orienter les publics en fonction des questions posées, les compétences les plus pointues n'étant pas toujours disponibles au plan local (par exemple questions techniques vers les DREAL, questions complexes de circulation maritime vers la préfecture maritime...).

Le risque d'un doublon entre équipes du préfet maritime et équipes des DIRM a parfois été évoqué. La possibilité de délégation au DIRM ou au DDTM-DML devrait être utilisée de façon plus fréquente afin de garantir l'efficacité globale de l'organisation. Les réunions de gestion liées notamment à la gestion des aires marines protégées sont en effet nombreuses et une présence multiple de l'Etat ne s'impose qu'en cas de difficulté particulière.

➤ *Déconcentrer pour mieux intégrer*

De nombreux acteurs rencontrés considèrent qu'il conviendrait de confier aux DIRM la **coordination de la répartition des effectifs du BOP 205** sur l'ensemble des services relevant de la façade, y compris les DDTM situées hors région d'implantation de la DIRM. Il semble toutefois difficile de constituer au sein des DIRM une capacité technique de support comptable. C'est pourquoi, il est proposé que le DREAL chef-lieu de DIRM reste responsable de BOP 205 au plan comptable, le BOP étant élargi à l'ensemble de la façade, et délègue au DIRM la définition des critères locaux de répartition des effectifs, en lien avec DREAL et DDTM concernées.

Il est également suggéré de laisser **davantage de latitude aux autorités déconcentrées pour gérer la complexité des sous-régions marines** dans le cadre de la mise en œuvre de la DCSMM, ces sous-régions ne correspondant pas aux échelons de décision sur le littoral et à la compétence des régions en matière économiques (cf. supra cas de la Bretagne).

L'harmonisation des pratiques se fait classiquement au niveau régional sous l'égide du SGAR et si besoin en comité de l'administration régionale. A l'échelle de la façade, cette coordination a été étendue en Méditerranée au préfet maritime, sous forme d'un « comité d'action administrative de façade » (qui regroupe autour du préfet maritime et du préfet coordonnateur de façade, les préfets de la façade, la DIRM et les DREAL). Cette formule peut être reproduite si nécessaire.

Si cela est jugé utile, il est également possible pour les préfets littoraux de créer des **pôles de compétence « mer »** pour faciliter le développement des activités maritimes ou, plus généralement pour améliorer la coordination inter-services. Le dispositif d'ateliers mis en place entre directions régionales en Pays-de-la-Loire pour le développement des énergies marines renouvelables est à cet égard intéressant.

➤ *Conforter les DIRM dans leur rôle d'animation métier*

Les DIRM n'ont pas pu toujours établir leur **rôle d'animation technique des DDTM**, d'une part sur les questions proprement maritimes (gens de mer, enseignement maritime...) mais également sur les questions en interface avec les DREAL et les DIRECCTE. A cet égard le partenariat maritime mis en place par la DIRM Sud-Atlantique semble une initiative prometteuse. Il réunit les acteurs des DREAL

et des DDTM des deux régions sur des problématiques communes sur la base de fiches de problématiques avec des ateliers animés de façon partenariale¹⁴. Un compte-rendu décisionnel diffusé à tous permet de mutualiser les bonnes pratiques et d'harmoniser les doctrines.

Par ailleurs, il est nécessaire de faciliter un fonctionnement en régime de croisière des comités maritimes de façade (deux ou trois CMF / an) afin que les acteurs et notamment les DIRM qui en assurent le secrétariat puissent anticiper les travaux, organiser la tenue d'ateliers de travail préalables adaptés au sujet et à la configuration géographique. Ceci suppose une programmation et une régulation entre les différentes structures d'administration centrale des commandes de l'année.

Ce dernier point est à relier aux développements ci-après en termes de pilotage de la politique maritime.

➤ ***Disposer d'un suivi analytique des activités des services dans le champ maritime***

Le retour des questionnaires des services déconcentrés (DIRM, DREAL et DDTM) fait apparaître que si tous ont un outil de suivi des temps d'activités SALSA, certains le renseignent et d'autres non. Par ailleurs, SALSA n'est pas configuré pour suivre dans le détail des principales missions maritimes.

L'équipe d'évaluation recommande que le suivi analytique de l'activité des services et des agents soit amélioré pour mieux intégrer les activités maritimes.

¹⁴ La réunion de partenariat maritime sud-atlantique du 26 octobre 2012 a ainsi traité des thèmes suivants : réseau métiers maritimes Sud -Atlantique ; DCSMM ; réglementation des pêches et de l'environnement marin ; Natura 2000 en mer ; plans de contrôle de activités en mer ; SIG mer et littoral ; extraction de granulats marins ; énergies marines renouvelables ; schémas régionaux de développement de l'aquaculture ; évaluation et traitement des risques maritimes liés à la navigation ; Orsec maritime.

V - PROPOSITIONS

L'équipe d'évaluation a eu des difficultés à se situer dans le schéma classique d'évaluation compte tenu du contour incertain de la politique maritime et du manque de documentation pertinente. Par ailleurs, les spécificités des outre-mers n'ont pas pu être étudiées alors qu'elles sont susceptibles d'entraîner de nouvelles propositions au regard de leur importance relative.

Sont esquissées ci-après des recommandations de base en termes de pilotage (5.1) ainsi que des esquisses de scénarios en matière de gouvernance (5.2) et de financement (5.3).

5.1 - La filière de compétence et la politique maritimes doivent être pilotées de façon intégrée

5.1.1 Sécuriser la filière de compétence maritime au sein du ministère en charge de la mer

Le MEDDE est actuellement positionné en chef de file de l'orientation de la politique maritime au regard des différentes politiques sectorielles qu'il pilote. Sa légitimité tient également au fait que le ministère dispose et entretient une filière de compétence maritime. Or celle-ci a été fragilisée par la création des DDTM et la fusion de certains corps. Une gestion dynamique de cette filière professionnelle doit être reconfigurée pour prendre en compte sa fragilité au regard du faible nombre d'agents concernés et le développement potentiel des activités en mer.

Les représentants du personnel ont dans leur grande majorité souligné l'intérêt s'attachant à l'ouverture des carrières dans le cadre de la nouvelle organisation. De nombreux acteurs, de toutes sensibilités - autorités centrales ou déconcentrées, professionnels, représentants du personnel - ont souligné la nécessité de maintenir une compétence maritime à un niveau suffisant dans les services de l'Etat notamment pour :

- remplir nos obligations internationales avec la nécessité d'anticiper les besoins en experts de la sécurité maritime (deux ans de formation pour avoir un inspecteur certifié¹⁵) ;
- pourvoir tous les postes maritimes « à profil » dans les institutions internationales (OMI, UE), en administration centrale et en services déconcentrés - DML, DIRM, direction de la mer (outre-mer), préfecture maritime ;
- permettre notamment aux cadres d'acquérir une culture administrative plus large avec des affectations diversifiées en administration centrale, en DDTM ou en DREAL ou au sein de structures interministérielles comme le SGmer ou le CGDD ;
- maintenir au CGEDD et à l'IGAM un niveau d'expertise maritime suffisant ;
- être en mesure de détacher dans les structures qui en ont besoin certains spécialistes du maritime et contribuer ainsi à l'intégration du fait maritime (agences, structures gestionnaires de parc naturel...).

Concrètement il s'agit notamment de :

- recruter en nombre suffisant des agents de tous niveaux, spécialisés dans les compétences maritimes, notamment en recherchant des experts halieutiques, des marins... ;
- introduire dans la formation initiale de tous les agents du ministère un socle de connaissance maritime minimum et, notamment, promouvoir un enrichissement des formations d'ingénieur sur ce thème ;

¹⁵ Nécessité également soulignée par le rapport de la Cour des comptes sur la sécurité des navires et de leurs équipages de décembre 2012.

- prévoir des formules de spécialisation en cours de formation initiale pour répondre aux besoins de l'administration ; cette spécialisation valable pendant la première partie de carrière ne serait naturellement pas exclusive d'évolutions ultérieures ;
- mettre en place les formations de reconversion permettant d'ajuster la compétence des effectifs présents sur le territoire au plan de charge des services, les missions maritimes, essentiellement régaliennes et environnementales, ayant tendance à se maintenir, voire à augmenter ;
- construire des carrières attractives pour ces spécialistes de la mer, afin de les garder en nombre et en qualité suffisants, afin de « maritimiser » progressivement les différents échelons de direction, garantie d'une meilleure prise en compte du fait maritime au sein du ministère.

5.1.2 Piloter la politique maritime sur le territoire

Une grande attention est à porter au suivi de l'action sur le territoire, décentralisée ou déconcentrée. Les échelles territoriales sont souvent les plus pertinentes pour mettre en œuvre de façon adaptée les politiques publiques.

Il est suggéré tout d'abord que le ministre en charge de la mer organise, en liaison avec le ministère de l'intérieur et le SGmer, **des réunions périodiques rassemblant les préfets maritimes, les préfets outre-mer, les délégués du Gouvernement et les préfets coordonnateurs de façade**. Ces réunions pourraient se tenir deux ou trois fois par an, sur un ordre du jour pré-établi et en présence du ministre, à la suite de réunions périodiques de préfets, élargies à l'outre-mer¹⁶.

Par ailleurs, une **coordination pérenne avec les associations d'élus** permettrait d'avancer sur la connaissance mutuelle des actions de chacun ainsi que sur les possibles points de synergie ou de conflit, en parallèle avec les travaux du CNML.

Enfin, comme indiqué plus haut, il est indispensable que les **commandes adressées aux acteurs territoriaux de la politique maritime** (préfets maritimes, coordonnateurs de façade et DIRM) **soient mieux anticipées et régulées**, les DIRM étant actuellement asphyxiées, notamment par les travaux à réaliser en matière environnementale, mais également par l'organisation des Assises. Toutes ces activités reposent sur l'équipe de direction et la maigre mission de coordination des DIRM (moins de quatre personnes par DIRM). Ce sont les mêmes équipes qui devront également piloter les travaux en matière de stratégie de façade.

5.2 - Les scénarios sont à inscrire dans un choix de gouvernance

Les scénarios proposés s'inscrivent dans la réponse apportée à la question suivante : faut-il rassembler le maximum de services traitant de la mer sous l'autorité du ministre chargé de la mer ou faut-il privilégier l'émergence d'une fonction forte de coordination interministérielle ? Leurs caractéristiques sont récapitulées dans le tableau inséré en fin de cette sous-partie.

5.2.1 Scénario 1 : la politique maritime est portée par une grande DGMer

Ce scénario part de l'idée que le ministre chargé de la mer doit être renforcé dans sa fonction d'intégration des politiques sectorielles par la création d'une grande direction d'administration centrale élargie à tous les secteurs maritimes (hors défense et sécurité nationale). Plusieurs variantes peuvent être imaginées dans la définition du contour de cette grande direction générale ; mais pour que sa création ait du sens il est essentiel que cette direction intègre toutes les composantes « mer » internes au ministère chargé du développement durable et un nombre significatif de composantes extérieures (activité économique, recherche...).

¹⁶ Une réunion interministérielle des préfets est organisée tous les mois. Les préfets outre-mer y participent en principe une fois sur deux. La coordination des réunions des préfets « de la mer » avec celle des préfets faciliterait en outre la participation éventuelle des préfets coordonnateurs de bassin lorsque l'ordre du jour le rend utile.

Ce scénario implique que soient surmontées les nouvelles « frontières » ainsi créées par rapport à d'autres politiques transversales : par exemple énergie marine versus énergie, biodiversité marine versus biodiversité, construction navale versus industrie...

5.2.2 Scénario 2 : le ministre chargé de la mer s'appuie sur un état-major de coordination « mer »

Cette option est fondée sur la nécessité de fédérer les moyens de droit commun des différentes administrations dans le domaine de la mer (recherche, aides aux entreprises, aides à l'emploi, éducation nationale...) sans qu'il soit nécessaire de les rassembler dans une même structure. Elle consiste notamment à renforcer la coordination « mer » en matière économique et sociale, afin de mieux équilibrer les trois piliers du développement durable des activités en mer. Elle repose sur la création d'un état-major transversal « mer » au sein du MEDDE.

Cette coordination porte tant sur les différentes structures ministérielles que sur les opérateurs. Ainsi, dans ce scénario, l'agence de l'eau rend compte de ses actions ayant un impact direct sur les eaux littorales.

Ce scénario implique une forte implication du ministre chargé de la mer au sein du Gouvernement. Il suppose une claire répartition des rôles entre SGmer et état-major du ministre chargé de la mer pour éviter tout phénomène de doublon ou de concurrence.

5.2.3 Scénario 3 : le ministre chargé de la mer s'appuie sur le SGmer

Cette option s'appuie sur une impulsion de haut niveau en matière de politique maritime, confiant au ministre chargé de la mer un mandat de coordination interministérielle, assuré avec un appui renforcé du SGmer. Comme dans le scénario précédent, la coordination concerne tant les structures ministérielles que les opérateurs, quel que soit leur statut ou leur rattachement.

Le SGmer reste un service du Premier ministre mais sa composition est élargie et il assure pour le compte du ministre chargé de la mer une fonction de coordination élargie au secteur économique et social.

Ce scénario suppose une évolution du mode de fonctionnement du SGmer ainsi qu'une sécurisation de ses effectifs et un élargissement des compétences disponibles¹⁷. En outre, les modalités de nomination du secrétaire général adjoint « sur proposition du ministre chargé de la défense » pose question dans cette configuration. Il conviendrait au moins de prévoir un deuxième adjoint plus orienté vers le développement économique.

¹⁷ Actuellement, le SGmer dispose essentiellement de personnels mis à disposition dont la plupart sont issus du ministère de la défense.

Tableau récapitulatif des différentes options de gouvernance

	1 : la politique maritime est portée par une grande DGmer	2 : le ministre chargé de la mer s'appuie sur un état-major de coordination	3 : le ministre chargé de la mer s'appuie sur le SGmer
Eléments constitutifs du scénario (esquisse)			
Organisation	Création d'une DGmer avec au moins DAM, DPMA, équipe CGDD, ports maritimes (DST), environnement mer et littoral (DEB), ressources naturelles en mer (DGALN), équipe DAEI, énergies marines, construction navale, industrie nautique, tourisme littoral, recherche.	- Création d'un état-major auprès du ministre chargé de la mer comprenant l'équipe mer du CGDD, des experts internationaux de la DAEI ainsi que des expertises « ressources en mer » et « recherche ». - Coordination interne renforcée entre directions du MEDDE (DAM, DPMA, DST, DEB, DGALN)	- Le SGmer, dont la composition est enrichie en termes de compétences tient le rôle d'état-major du ministre - Désignation d'un correspondant mer de haut niveau dans les ministères et agences concernés - Coordination interne renforcée entre directions du MEDDE (DAM, DPMA, DST, DEB, DGALN)
	- Rôle du SGmer se concentre sur l'AEM et le régalien. Le ministre chargé de la mer en dispose notamment en soutien de l'organisation des CIMER	Le rôle du SGmer se concentre sur l'AEM et le régalien. Le ministre chargé de la mer en dispose notamment en soutien de l'organisation des CIMER	Au rôle du SGmer en matière d'AEM, de régalien et de secrétariat du CIMER s'ajoute un rôle de coordination interministérielle pour le compte du ministre chargé de la mer.
	L'agence des aires marines protégées est sous la tutelle de la DGmer et n'intègre pas l'agence de la biodiversité.	L'AAMP est intégrée dans l'agence de la biodiversité et répond aux commandes du ministre chargé de la mer	L'AAMP ou l'agence de la biodiversité rend compte de ses actions maritimes.
Outils de pilotage	- CIMER à la demande	- Un CIMER par an - Réunions périodiques au niveau des directeurs d'AC : ✓ Conseil des directeurs dans la sphère du développement durable ✓ Comité de direction interministériel de l'économie maritime	- Au moins deux CIMER par an - Animation du réseau des correspondants mer - Réunions périodiques au niveau des directeurs d'AC : ✓ Comité de direction interministériel de l'économie maritime ✓ Comité de direction interministériel de la recherche en mer
Conditions de réussite et incidence financière			
Conditions de réussite	Une plus grande fongibilité des moyens, au moins entre les programmes « métier » du ministre chargé du DD.	Un CIMER par an	- Orientation au plus haut niveau dans la durée - Des CIMER réguliers
Incidence financière	- Coût d'état major de la DGmer - Coût de transferts d'agents en interministériel - Coût de désimbrication de certaines synergies existantes	Coût d'état-major	Coût du renforcement du SGmer

5.2.4 Les modalités d'information du Parlement s'inscrivent dans ces choix de gouvernance

Au-delà des dispositifs institutionnels existants (rapports parlementaires, questions orales... cf. annexe 12 : éléments statistiques sur l'information du Sénat en matière de politique maritime), des modes de relation informels permettent un dialogue entre parlementaires spécialisés sur la mer et cabinets ou directions d'administration centrale. Cette spécialisation maritime est toutefois souvent sectorielle et reliée à des considérations locales. Certains parlementaires s'intéressent à l'aménagement littoral, d'autres à la pêche maritime ou à l'aquaculture, d'autres enfin, via les questions de défense ou de sécurité, à la souveraineté en mer, aux moyens de la Marine nationale ou aux questions de lutte contre les trafics en mer ou la piraterie.

Selon le scénario choisi, d'autres modalités d'information du Parlement sur la politique maritime pourraient être envisagées.

La création d'une grande DGmer devrait conduire à une évolution de la structuration des programmes LOLF, au moins au sein de la sphère développement durable.

Pour les scénarios 2 et 3, la création d'un document de politique transversale (DPT) regroupant la stratégie mise en œuvre, les crédits, les objectifs et indicateurs des différents programmes ministériels concourant à la politique maritime pourrait améliorer la lisibilité de la coordination interministérielle. Cette formule est toutefois lourde et ses résultats ne sont à la hauteur des attentes que lorsqu'il existe un véritable animateur gouvernemental¹⁸.

Enfin, l'idée d'un débat annuel sur les orientations stratégiques de la politique maritime a été évoquée par certains acteurs. Cette formule permettrait de définir et d'adapter les priorités opérationnelles de la politique maritime.

5.3 - Le choix de gouvernance est à appuyer sur des scénarios de financement

Des entretiens et des réponses aux questionnaires, il ressort une crainte que la politique maritime ne soit pas financée à terme, notamment dans ses volets classiques de surveillance (police des pêches, sécurité des navires) ou sauvetage, mais également dans ses volets environnementaux issus du Grenelle de la mer (recherche, développement et surveillance des aires marines protégées). Certaines de ces contraintes sont largement imposées par des réglementations internationales ratifiées par la France et dont l'impact n'a été ni anticipé ni toujours calculé.

5.3.1 Scénario de base : le potentiel de simplification sur certaines activités est étudié pour dégager des moyens pour les activités en croissance

Il est en premier lieu urgent, mais sans doute non suffisant, d'explorer le potentiel de simplification ou d'optimisation des processus existants. La DAM comme la DPMA semblent actuellement mal armées pour porter de tels projets de modernisation sans soutien adapté. Leur bonne fin nécessiterait donc la création temporaire d'une équipe projet, dégagée des tâches de gestion ou l'apport d'expertise ponctuelle.

De nombreuses pistes ont été suggérées à l'équipe d'évaluation mais n'ont pas pu être expertisées, tant en termes de faisabilité que d'économie potentielle. L'équipe d'évaluation propose donc que

¹⁸ « L'élaboration des DPT, non prévue par la LOLF, répond à la nécessité de disposer d'un instrument spécifique pour faire face à l'atomisation des programmes et au fait que certaines politiques se définissent par des critères « transverses » (ou orthogonaux) par rapport à ceux pris en compte dans la maquette budgétaire.

Les audits ont montré que ces documents étaient souvent décevants : ils se limitent à la juxtaposition de contributions ministérielles, sans véritable travail de coordination et de synthèse des informations ; ils ne servent pas de support au pilotage d'une véritable politique transversale.

Dans ces conditions, le DPT ne peut produire ses effets que s'il existe un véritable « chef de file », capable d'exercer un rôle d'animation effectif de la politique transversale. »

Rapport d'activité du Comité interministériel d'audit des programmes - CIAP - 8ième cycle d'audit - décembre 2011

l'ensemble des propositions recueillies, reprises dans la liste ci-dessous, fasse l'objet d'une analyse approfondie.

➤ *Simplifier les tâches administratives en matière d'immatriculation et de gestion des gens de mer*

Faire du guichet unique du registre international français un véritable guichet unique en donnant au chef de ce service une délégation pleine et entière pour toutes les matières relevant de la DAM dans un premier temps puis de la douane dans un second temps, la création d'un service à compétence nationale ayant complexifié le circuit de délégation de signature. Etudier l'extension de ce dispositif à la gestion de l'ensemble de la flotte de commerce.

Simplifier la réglementation gens de mer - ENIM ce qui suppose une véritable réingénierie de processus et non une simple informatisation des processus existants, complexes et donc difficile à dématérialiser¹⁹. Plusieurs hypothèses mériteraient une étude plus approfondie :

- séparer juridiquement la police du rôle d'équipage et la fonction de taxation de l'ENIM et mettre fin de la fiction de l'embarquement au jour le jour des marins ; cette distinction permettrait en outre une affiliation à l'ENIM de marins étrangers ou navigant sur des navires sous permis de circulation (navires de servitude portuaire par exemple), ce qui n'est actuellement pas possible ;
- renoncer à un contrôle *a priori* de la capacité des équipages en déconnectant la décision d'effectif (non nominative) des déclarations ENIM et mettre en place un contrôle *a posteriori* adapté : police du rôle d'équipage en mer et au débarquement, à l'occasion des autres contrôles ;
- simplifier les catégories ENIM, le système actuel étant complexe pour une télé-déclaration par des chefs d'entreprise artisanale (actuellement 275 fonctions possibles) ;
- dématérialiser les déclarations ENIM à l'image de ce qui se fait dans d'autres professions ;
- centraliser progressivement les fonctions ENIM dans un centre national expert et moins fragile que les services gens de mer des DDTM qui ont les plus grandes difficultés à maintenir la compétence technique nécessaire à cette fonction ; développer dans ce cadre la fonction de conseil téléphonique à distance.

Créer une **procédure d'immatriculation à distance des navires de plaisance**, de préférence centralisée dans le cadre d'un guichet unique dématérialisé avec les douanes. Cette mesure figure au plan ministériel de modernisation et de simplification du ministère.

Centraliser en back-office les activités de délivrance et de renouvellement des brevets, tâche assez technique et amplifiée par la convention STCW.

➤ *Optimiser les dispositifs de sécurité maritime et de police*

La mission a pu consulter notamment trois documents qui lui semblent comporter des propositions intéressantes en termes d'économie et dont certaines sont déjà en cours d'étude :

- **rapport CGEDD-IGAM de mars 2010 sur l'évolution des missions et de l'armement des CROSS Atlantique et Manche-mer du Nord** qui propose une spécialisation des CROSS et un regroupement de leurs missions avec à la clé une mutualisation des équipements techniques qui doivent être périodiquement modernisés et une professionnalisation des personnels ;
- **rapport de la Cour des comptes sur la sécurité des navires et de leurs équipages de décembre 2012** qui préconise un renforcement du pilotage stratégique de cette activité, une amélioration et une fiabilisation des bases de données utiles, un renforcement du rôle moteur des DIRM et une réorganisation du réseau des centres de sécurité des navires, notamment pour tenir compte de l'évolution de l'activité liée au contrôle de l'Etat du port ;

¹⁹ Le projet informatique « LISE » version 1 ne semble pas s'inscrire dans cette démarche de simplification préalable, compte tenu des délais inhérents à un tel chantier. Une réforme en deux temps serait privilégiée.

- **référé de la Cour des comptes n°64384 du 12 juillet 2012** notamment en ce qu'il préconise une maîtrise du nombre de points de débarquement des produits de la pêche pour faciliter le contrôle.

Une proposition nous a également été signalée : permettre aux collectivités territoriales de procéder elles-mêmes au balisage lié à l'activité touristique sur une bande littorale jusqu'à un mille, sans avoir à recourir aux moyens de l'Etat (passage d'un contrôle *a priori* à un contrôle *a posteriori*).

➤ *Simplifier les mesures environnementales*

Les **évaluations environnementales ou études d'impact** sont souvent mal comprises. Sont notamment citées les évaluations d'incidence Natura 2000 pour les autorisations d'occupation temporaire (AOT) du domaine public maritime ou pour les manifestations nautiques. Le rapport CGEDD-CGEIET de la mission d'étude sur les énergies renouvelables de mars 2013²⁰ suggère une simplification du dispositif notamment en créant un chapitre spécifique dans le code de l'énergie regroupant les diverses procédures (domanialité, production électrique, environnement, raccordement, urbanisme).

L'empilement des différentes sortes d'aires marines protégées semble de plus en plus complexe, voire difficilement lisible pour le grand public, ce qui nuit à l'efficacité de ces dispositifs, au moins dans leur vocation pédagogique essentielle et pour la mise en place d'une police adaptée. Il est parfois suggéré d'en diminuer le nombre de catégories et d'en alléger le fonctionnement, l'augmentation des surfaces protégées et du nombre d'instances de gouvernance pesant lourdement sur l'activité des services.

Par ailleurs, il est souligné par certains interlocuteurs que les **modalités d'application de la DCSMM** pourraient être plus souples et moins lourdes que la rédaction de volumineux documents que peu de personnes lisent et sur lesquels la concertation est souvent restreinte de fait.

➤ *En matière de pêches et de cultures marines*

Plusieurs suggestions ont été collectées : supprimer l'attestation de détaxe, alléger la gestion des aides à la pêche, supprimer le classement administratif des gisements naturels coquillages, simplifier le renouvellement des titres de cultures marines voire le rendre automatique, mettre en place une procédure de télédéclaration des captures pêche à pied...

5.3.2 Scénario A : la mobilisation des ressources budgétaires des différents ministères est organisée

Au-delà des économies possibles, ce scénario vise à susciter davantage d'actions au profit de la sphère maritime dans le cadre de financements « de droit commun » gérés par les différents ministères ou les agences. Par exemple, les moyens des agences de l'eau pourraient être plus employés vers les actions ayant des conséquences immédiates sur les masses d'eau littorales ; les pôles de compétence mer pourraient être prioritairement servis...

Si le principe d'un tel scénario est simple à énoncer, il est beaucoup plus difficile à mettre en œuvre comme l'atteste la difficulté d'évaluation des financements de droit commun dirigés de façon préférentielle en zone politique de la ville.

En période de restriction budgétaire, une telle orientation suppose donc une impulsion et un suivi politiques forts. La rédaction d'un document de politique transversale ne saurait suffire, ces documents étant souvent plus une recopie avantageusement présentée de portions de politiques ministérielles qu'une véritable mise en synergie des moyens de l'Etat sur un thème donné.

²⁰ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/La-France-en-bonne-position-dans.html>

5.3.3 Scénario B : il est recouru à des ressources nouvelles spécifiques

De nombreux interlocuteurs ou travaux soulignent la nécessité de trouver de nouvelles ressources pour financer la politique maritime. Ils citent notamment l'agence de l'eau qui a permis de trouver des financements nouveaux.

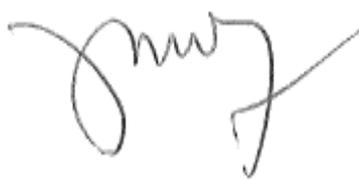
De multiples options, éventuellement cumulatives, ont été évoquées lors des entretiens ou par le groupe n°5 du Grenelle de la mer présidé par Jean-Michel Charpin :

- taxes incitatives en matière écologique ; plusieurs formules sont suggérées :
 - o taxation liée au caractère massif de la pollution tellurique : surtaxe assise sur l'eau ou taxe sur la gestion des eaux pluviales ;
 - o taxation assise sur les activités récréatives en mer ou sur le littoral : taxe de séjour, sur les « places » en port de plaisance²¹, taxe de pêche à pied ;
 - o taxation sur des activités particulièrement polluantes : taxe sur les rejets en mer de boues de dragage polluées ; augmentation du barème du droit annuel de francisation et de navigation²² pour les navires les plus polluants ou les plus bruyants...
- augmentation du montant des redevances versées par les entreprises exploitant les ressources marines²³ ; une autre formule pourrait être de demander aux acteurs économique exploitant la mer des actions de compensation (en nature, par exemple en collectant des données ou un moyen naval) ;
- dispositifs assurantiels obligatoires pour les plaisanciers ou taxes prélevées sur les passagers maritimes pour financer le sauvetage en mer....

Afin de ne pas buter sur la règle de non affectation des ressources, certains proposent de **créer un fonds national dédié à la gestion de la mer et du littoral**, géré par l'Etat avec information du CNML. Cette formule serait à expertiser en termes d'intérêt et de faisabilité, en comparaison avec d'autres options.

En toute hypothèse, des dispositifs simples et aux frais de gestion réduits sont à privilégier.

Le 7 juin 2013,

Marianne BONDAZ, Inspectrice générale de l'administration	Yves MORIN Ingénieur général des ponts des eaux et des forêts	Jean-Michel SUCHE Administrateur général des affaires maritimes
		

²¹ A noter qu'il a toutefois déjà été signalé à la mission la modification des règles actuelles du calcul de la valeur locative applicable aux ports de plaisance qui risque de déséquilibrer la gestion de certains ports de plaisance.

²² Taxe actuellement affectée au Conservatoire du littoral.

²³ Une mission a d'ailleurs été initiée par le ministère de l'économie, la MEDDE et le ministre délégué à la mer sur le thème des redevances sur le DPM par lettre de mission en date du 13 février 2013.

RAPPORT D'ANALYSE ANNEXE

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées par type d'interlocuteurs

Annexe 3 : Méthodologie de la démarche évaluative

Annexe 4 : la politique maritime intégrée de l'Union Européenne

Annexe 5 : Les compétences des autorités déconcentrées et décentralisées

Annexe 6 : Estimation du poids financier des contributions publiques à la politique maritime

Annexe 7 : Les différents documents de planification applicables en mer et sur le littoral

Annexe 8 : Les définitions des différentes zones en mer jusqu'au littoral - droit français et international

Annexe 9 : Liste des principaux rapports ou documents consultés

Annexe 10 : Tableau des objectifs de la politique maritime selon les documents stratégiques disponibles au plan national et européen

Annexe 11 : Synthèse des réponses aux questionnaires

Annexe 12 : Éléments statistiques sur l'information du Sénat en matière de politique maritime

Annexe 13 : Historique des services composant les DIRM et les DML

Annexe 14 : Glossaire