

Rapport sur l'organisation territoriale des services publics en Martinique

I. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA MARTINIQUE REPOSE SUR UNE SITUATION ÉQUILIBRÉE, ADAPTÉE AUX CARACTÉRISTIQUES PARTICULIÈRES DU TERRITOIRE ET À SES BESOINS.

La Martinique relève de l'article 73 de la constitution. De ce fait, les bases de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités demeurent celles d'un département et d'une région. Toutefois, région ultramarine mono départementale, la Martinique dispose d'une organisation administrative particulière.

1. *Une organisation en quatre arrondissements qui demeure pertinente*

La Martinique est composée de 4 arrondissements depuis la création de l'arrondissement de Saint-Pierre le 9 mai 1995.

Toutefois, au vu de l'activité des sous-préfectures de La Trinité et de Saint-Pierre, il a été décidé de jumeler ces deux arrondissements en les confiant à un seul sous-préfet tout en conservant deux sous-préfectures. Cette organisation apparaît aujourd'hui satisfaisante. En effet, les trois sous-préfets d'arrondissement administrent chacun des territoires équivalents en population (entre 100 000 et 164 000 habitants, le sous-préfet ayant le moins d'habitants étant celui qui a le plus de communes. Chacun de ces trois territoires administrés est organisé en communauté d'agglomération, chaque sous-préfet ayant de ce fait une et une seule intercommunalité à suivre.

Il semble à ce stade inopportun de fusionner les deux arrondissements du Nord. En effet, même s'ils sont confiés au même sous-préfet, les communes desservies par les sous-préfectures de La Trinité et de Saint-Pierre sont particulièrement excentrées et éloignées du chef-lieu de département, ce qui dégraderait fortement l'accès au service public de proximité, y compris pour les élus. En outre, la création de l'arrondissement de Saint-Pierre étant récente, sa disparition ne manquerait pas de susciter des résistances.

A ce stade une évolution n'est envisageable que dans un cadre national qui verrait par exemple une refonte générale de la carte des sous-préfectures s'appuyant sur le découpage des intercommunalités.

2. *Un Préfet qui dispose de pouvoirs étendus*

Le Préfet de la Martinique met en œuvre quatre niveaux de compétence qui ne se trouvent réunies que dans les seuls départements d'outre-mer.

Dans les conditions prévues par les dispositions du décret n°2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements, il est d'abord préfet du département de la Martinique et Préfet de la région Martinique.

- II. Aux termes des dispositions combinées du code de la défense et du code de la sécurité intérieure, le Préfet de la Martinique est également Préfet délégué pour la sécurité et la
- III. défense de la zone Antilles, qui couvre les départements de la Guadeloupe et de la Martinique ainsi que les collectivités de Saint-Martin et de Saint Barthélémy.

Enfin en application des dispositions du décret n°2005-1514 du 6 décembre 2005 relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'Etat en mer il exerce également les fonctions de délégué du gouvernement pour l'action de l'État en mer et dispose à ce titre de compétences en matière de sécurité et sûreté maritime, de lutte contre les pollutions accidentelles et volontaires, de contrôle des pêches et de lutte contre les trafics illicites

3, Une fusion des postes de secrétaire général de la Préfecture et de secrétaire général pour les affaires régionales.

Aux termes de l'article 52 du décret du 16 février 2010, « dans les départements d'outre-mer, le secrétaire général de la préfecture peut exercer également les fonctions de secrétaire général pour les affaires régionales Dans ce cas, il est assisté dans l'exercice de ces fonctions par un secrétaire général adjoint Par dérogation à l'article 38, le préfet peut donner délégation de signature au secrétaire général de la préfecture pour l'exercice des attributions qu'il exerce en tant que préfet de région.

Les dispositions du présent article s'appliquent à titre expérimental, à compter de la vacance d'emploi de secrétaire général pour les affaires régionales et pour une période de deux ans à compter de l'entrée en vigueur du présent décret, à l'issue de laquelle il sera fait un bilan de l'expérimentation. »

A ce jour, seule la Martinique a fait ce choix d'organisation. Cette organisation apparaît aujourd'hui adaptée aux enjeux du territoire. En effet, elle permet d'abord une répartition plus libre des compétences entre les services « régionaux » ou « départementaux » puisque tous relèvent de la même autorité déléguée, le secrétaire général. Elle permet en outre des mutualisations comme en matière de formation puisque la formation ministérielle de la Préfecture est pilotée par la PFRH qui a bénéficié des transferts de postes adaptés à ces missions.

En outre, en l'absence de l'exercice des missions de coordination dévolues aux SGAR, le détachement du départemental semble moins important.

Par ailleurs cette organisation apparaît d'autant plus adaptée que les martiniquais ont fait le choix de fusionner les anciennes collectivités départementales et régionale dans une collectivité unique.

Toutefois, compte tenu de cette organisation originale, le SGAR adjoint a, de fait, des responsabilités et des compétences plus larges que ne peuvent les exercer des adjoints dans l'Hexagone. Dans ces conditions, il pourrait être envisagé de renforcer ce niveau d'encadrement en faisant de ce poste d'adjoint un emploi fonctionnel comme il en existe d'ores et déjà dans certains SGAR.

4. Une organisation des services du périmètre RéATE globalement satisfaisante

La RéATE n'a trouvé que partiellement à s'appliquer en Martinique comme dans les autres départements d'outre-mer. Les anciennes directions régionales ont globalement repris l'organisation

nationale qui s'appuie sur une DIECCTE, une DEAL, une DJSCS, une DAAF et une DAC. Toutefois, en l'absence de directions départementales interministérielles (article 22 du décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles), ces directions conservent l'exercice des compétences départementales qui sont rattachées aux départements ministériels dont elles sont issues. Ainsi, la DM cumule les missions d'une DIRM et d'une DML de DDTM.

Il n'existe pas de difficultés structurelles dans cette organisation qui est suffisamment fluide au quotidien.

Par ailleurs, les services ont globalement la taille critique qui leur permet globalement de déployer les compétences nécessaires au profit du territoire Martiniquais :

- DAAF, 95 ETP ;
- DAC, 30 ETP ;
- DEAL, 258 ETP ;
- DIECCTE, 103 ETP ;
- DJSCS, 69 ETP ;
- DM 92 ETP.

Il n'existe pas en Martinique de difficultés structurelle à pourvoir les postes sauf ponctuellement sur quelques compétences rares. Ainsi, certains services comme la DIECCTE ou la DEAL n'ont pas encore achevé d'absorber la mise en œuvre de la RéATE et disposent d'effectif réels au-delà des effectifs cibles.

Si ce découpage n'appelle globalement pas d'observation particulières, plusieurs sujets pourraient toutefois évoluer.

II. TROIS AXES POUR RENFORCER L'ACTION DE L'ÉTAT DANS LA GESTION DE SES POLITIQUES PUBLIQUES

1. Renforcer le pouvoir de dérogation du Préfet

Le décret n° 2017-1845 du 29 décembre 2017 relatif à l'expérimentation territoriale d'un droit de dérogation reconnu au préfet a défini les conditions de ce droit à déroger aux normes réglementaires respectant les conditions suivantes :

- 1° Etre justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales ;
- 2° Avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques ;
- 3° Etre compatible avec les engagements européens et internationaux de la France ;
- 4° Ne pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

La mise en œuvre rapide de ce droit apparaît nécessaire sur un territoire tel que le Martinique. Plus encore, il apparaît que ce droit pourrait utilement être étendu à certains

domaines législatifs.

En effet, la Collectivité territoriale de Martinique, comme les autres départements et régions d'outre-mer relève de l'article 73 de la constitution qui dispose notamment que :

« Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées selon le cas, par la loi ou par le règlement.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement. »

Ainsi, la collectivité territoriale de Martinique (CTM) qui a souhaité bénéficier d'une habilitation en matière de transport a adopté des statuts pour son autorité organisatrice des transports qui dérogent aux dispositions du CGCT (sub délégation possible de certaines compétences aux EPCI) et qui, de ce fait auraient été considérées comme illégales dans l'Hexagone. La mise en service du Transport en commun en site propre (TCSP) a de même démontré la volonté de la CTM de s'éloigner parfois de l'application du droit national dans ses choix d'exploitation.

Or si pour la mise en place de statuts, le Préfet peut simplement choisir ne pas déférer une délibération au juge administratif, il lui est parfois nécessaire d'accompagner la mise en œuvre de certaines politiques par des actes positifs. Ainsi, pour la mise en service du TCSP précité, les arrêtés de circulation du Préfet complètent et accompagnent ceux de la CTM. De ce fait le Préfet se voit confronté au choix de devoir soit déroger lui-même aux textes législatifs et réglementaires, soit s'opposer à la mise en œuvre par la collectivité d'un droit reconnu par la constitution.

Le droit de dérogation prévu par le décret du 29 décembre 2017 devrait donc pouvoir être étendu en Martinique aux dispositions législatives, à tout le moins dans les matières pour lesquelles les collectivités se seront vues habilitées à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire.

Dans ce cas, les dispositions arrêtées devraient pouvoir également être générales ou durables.

2. Renforcer l'échelon zonal de gestion de crise

L'état-major interministériel de zone Antilles (EMIZA) a été créé le 2 mai 2000.

L'organisation et les missions de cet état-major s'appuient aujourd'hui sur :

- le décret du 16 janvier 2002 fixant les pouvoirs des préfets de zone,
- le décret du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité,
- la circulaire NOR INTE 0100099C du 19 décembre 2001 fixant l'organisation et attributions des Etats-majors de zone de défense et de sécurité civiles Outre-Mer.

a) *Présentation de l'EMIZA*

Le personnel de l'état-major

L'EMIZA est commandé par un officier supérieur des formations militaires de la sécurité civile. Il comprend, en outre, six personnels dont un officier supérieur de sapeur-pompier professionnel, adjoint du chef d'état-major, un chargé de sécurité économique, un officier, un sous-officier et deux engagés volontaires des formations militaires de la sécurité civile.

Mission

Placé sous l'autorité directe du préfet de zone, l'EMIZA est compétent pour traiter des problématiques de sécurité civile (la sauvegarde des personnes, des biens et de l'environnement). Il est plus particulièrement en charge :

- D'assurer une veille opérationnelle ;
- De préparer l'ensemble des plans relevant des attributions du préfet de zone intéressant la défense non militaire et la sécurité civile ;
- De mettre en œuvre les mesures opérationnelles décidées par le préfet de zone.

En outre, il est l'échelon de renseignement, pour les aspects défense et sécurité civile du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales en liaison avec le Centre Opérationnel de Gestion Interministérielle des Crises (COGIC). L'état-major intègre également une mission de « sécurité économique » ainsi qu'une mission de coopération régionale dans le domaine de la sécurité civile. Il travaille en étroite collaboration avec l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat et les Forces Armées aux Antilles (FAA).

Les moyens de l'état-major de zone

- Le centre opérationnel de zone

L'EMIZA dispose d'un Centre Opérationnel Zonal (COZ) non permanent. Un cadre et un militaire du rang de l'EMIZA assurent une permanence opérationnelle H24 permettant de répondre aux sollicitations, de collecter des informations et si nécessaire d'initier sur très court préavis la gestion d'un évènement grave de sécurité civile.

- La réserve nationale

La Réserve Nationale (RN) Antilles est constituée de matériels et d'équipements d'intervention qui permettent d'apporter une première réponse en cas de besoin. Cette RN est répartie sur deux sites avec deux entrepôts localisés sur les plateformes aéroportuaires de Martinique et de Guadeloupe. A la suite de la crise cyclonique 2017, le stock présent en Guadeloupe a connu une nette augmentation (environ +50%), des travaux sont en cours pour réaliser la même opération pour la RN Martinique.

b) *Enjeux*

La crise cyclonique 2017 que l'on peut qualifier de globale et mixte interroge nécessairement et collectivement sur le fonctionnement et le déploiement de nos forces civiles et militaires. Elle interroge également sur le rôle d'une zone de défense et de sécurité dans un espace géographique soumis à tous les risques naturels répertoriés : ouragan, séisme, tsunami, mouvement de terrain, inondation, éruption volcanique ainsi qu'aux risques sanitaires et sociétaux.

La zone de défense Antilles est composée de trois ensembles : les Iles du nord, la Guadeloupe et la Martinique. Ces territoires insulaires séparés par des distances relativement importantes (190 km entre la Martinique et la Guadeloupe - soit 45 minutes d'avion ou 6h de bateau, 260 km entre la Guadeloupe et Saint Martin – soit 1h d'avion ou 8h par bateau) sont structurellement très dépendants d'un approvisionnement extérieur. Cette dépendance les rend extrêmement fragiles aux risques de toutes natures et une rupture des approvisionnements se traduit immédiatement par des tensions sociétales. En cas de survenance d'une catastrophe majeure, le secours à personne, le maintien d'un environnement sécuritaire et la mise en place d'un flux logistique sont des enjeux prioritaires. Tenant compte des délais incompressibles pour bénéficier du renfort national, il est essentiel de renforcer les équipes locales surtout dans leur capacité à absorber le choc initial.

Ce constat est renforcé par les enseignements de l'exercice européen EU RICHTER CARAIBES 2017 qui s'est déroulé en mars 2017 et qui a vu la mobilisation de l'ensemble de la chaîne de commandement (du niveau communal jusqu'au niveau européen) et l'engagement en Martinique, Guadeloupe et Saint-Martin de nombreux détachements de secouristes en provenance de la zone Antilles, de la Guyane et de l'Europe. Le scénario, basé sur des données scientifiques, annonçait un bilan dramatique avec plusieurs milliers de décédés et de blessés. Face à de tels bilans, la communauté internationale serait probablement mobilisée afin de compléter les réponses opérationnelles développées depuis la Métropole et l'Europe. Les exemples récents de l'engagement américain à Saint-Martin suite au passage de l'ouragan IRMA et à la Dominique après l'impact de l'ouragan MARIA militent pour une redéfinition plus ambitieuse des échanges régionaux.

Les retours d'expérience organisés à l'issue de ces événements majeurs affirment également le besoin de formation, de préparation et d'entraînement de l'ensemble des acteurs appelés à participer à une gestion de crise. Un renforcement de l'EMIZA répondrait à ce besoin dont la réponse demande du temps, de la pédagogie et des financements. Enfin et plus généralement, cette évolution permettrait de gérer simultanément le quotidien, les problématiques tactiques et les enjeux stratégiques auxquels la zone de défense Antilles est confrontée. L'exemple de l'actuelle crise des sargasses l'illustre puisque la zone fait appel au renfort national (MASC) depuis près de 6 mois pour assurer le suivi et la gestion de cette thématique tout en assurant ses missions et notamment les contraintes de la saison cyclonique qui ont, pour l'heure, entraîné l'activation du COZ à deux reprises.

Propositions de renforcement de l'EMIZA

Par construction, l'EMIZA traite uniquement de problématiques de sécurité civile. La crise cyclonique de septembre 2017 a toutefois démontré le besoin de disposer d'informations fiables sur la situation sécuritaire du territoire impacté. La mise en place d'un chargé de mission sécurité publique apporterait l'expertise nécessaire pour anticiper les besoins, coordonner les renforts déployés depuis la métropole ou au niveau intra-zonal et renseigner le préfet de zone. Au quotidien, il pourrait assurer le suivi des plans Vigipirate, participer aux travaux visant à accroître les réponses opérationnelles mises en œuvre depuis l'échelon zonal et plus généralement renforcer le dialogue avec les armées qui est essentiel et qui mobilise d'ores et déjà l'ensemble de l'EMIZA.

Une gestion de crise d'ampleur dans les Antilles entraînera systématiquement l'activation du COZ qui sera chargé de mettre en œuvre l'ensemble de ses cellules et en particulier celles qui sont nécessaires pour la réalisation d'une manœuvre logistique complexe qui pourrait s'étaler dans le temps. Au vu des enjeux et du niveau des intervenants qui arment les cellules du COZ, il serait souhaitable que le chef COZ soit un officier supérieur (lieutenant-colonel ou commandant) tout en ayant une attention particulière pour la cellule logistique qui aura un rôle capital dans la mise en œuvre des flux que ce soit pour le renfort humain et matériel mais également pour le fret humanitaire. L'affectation d'un officier détenant ces compétences permettrait d'améliorer le

"dialogue logistique" avec l'ensemble des services publics et privés, civils et militaires. Ce cadre pourrait également renforcer le suivi des matériels de la réserve nationale et la mise en œuvre d'une politique de formation des acteurs locaux pour une utilisation efficiente de ces équipements.

En amont de la survenance d'une catastrophe, il est fondamental de préparer les acteurs, les procédures et les outils qui seront activés pour gérer une crise. Les actions de formations, la réalisation de plans, l'entraînement au travers d'exercices mêmes modestes sont les fondamentaux de cette préparation. Raisons pour lesquelles il est nécessaire de renforcer l'EMIZA d'un officier dédié à l'organisation et à la planification des exercices puis à l'exploitation des retours d'expériences.

Enfin, à l'instar de certains services (Douane, Direction zonale de la police aux frontières, Météo France, CROSS, ...) il serait intéressant d'étudier le rattachement de la Guyane à la zone de défense de sécurité Antilles. Cette évolution sous-entend un changement de raisonnement avec une réflexion qui ne se limiterait plus à l'arc antillais mais à un bassin de risque plus large qui finalement est confronté aux mêmes enjeux de sécurité civile (mis à part le risque cyclonique) avec des complémentarités évidentes. Par exemple, ce nouveau périmètre permettrait un lien direct entre la zone et les Forces Armées en Guyane (FAG) en particulier pour l'utilisation des vecteurs aériens qui sont pour la plupart stationnés en Guyane. L'emploi des moyens, notamment sapeurs-pompiers, serait également redéfini puisqu'ils s'inscriraient dans une dimension zonale avec une plus grande fluidité entre les territoires, donc une meilleure efficacité. Ce changement de paradigme reste toutefois assujéti au maintien en Guyane d'un SIDPC pleinement opérationnel et qui soit, à l'image de ses correspondants martiniquais et guadeloupéens, l'interlocuteur privilégié d'un EMIZ-AG.

3. Ajuster l'administration aux enjeux de la mer

La DM Martinique mise en place le 1^{er} janvier 2011 (la Direction régionale des affaires maritimes Antilles-Guyane disparaît) comprend deux grands départements : le département du développement durable des activités maritimes et le département de la garde-côtes. Elle a autorité sur le CSN Antilles Guyane et sur le CROSS AG. Elle dispose de 92 ETP. 0,2 ETP (cadre B) pour la formation et 3 ETP (1,5 cadre B et 1,5 cadre C) pour la gestion comptable (dont CROSS et CSN) .

Outre-mer, au contraire de la France hexagonale (où il existe des DIRM au niveau interrégional et des DDTM au niveau départemental), il a été fait le choix de créer des DM par territoire qui cumulent des missions de niveaux départemental et régional. Les DM agissent :

- sous l'autorité fonctionnelle des ministres (compétences non déconcentrées), chargés de la mer, des transports, de la pêche et du ministre chargé de l'environnement
- sous l'autorité des préfets (compétences déconcentrées) de département, de région et DDG AEM.

S'il n'existe pas formellement de DIRM – directions *interrégionales* de la mer, deux DM Océan Indien et Martinique ont des compétences interrégionales proches de celles des DIRM en raison de leur autorité sur un CROSS et un Centre de sécurité des Navires. A noter que la DM Guadeloupe assure conjointement avec la DM de Martinique le secrétariat du Conseil maritime ultra-marin du bassin des Antilles (CMUBA).

Les DM font partie des administrations qui interviennent au titre des missions relevant de l'action de l'État en mer (AEM) grâce à ses moyens nautiques (sauf dans le domaine de la lutte contre les narco trafics).

a) Missions exercées au niveau interrégional :

Il existe un bassin maritime des Antilles avec un conseil (le Conseil maritime ultra marin du bassin des Antilles) co-présidé par les deux préfets de Martinique et de Guadeloupe. Son secrétariat est assuré par les DM de Martinique et de Guadeloupe. Ce conseil est chargé d'élaborer une politique maritime à l'échelle du bassin (document stratégique de bassin). A ce stade, il n'existe pas, comme en France hexagonale, de préfet coordonnateur de bassin maritime.

Il existe également un conseil interportuaire (harmoniser les politiques des deux grands ports maritimes (GPM) qui sont des établissements publics sous tutelle de l'État central – DGITM avec, au sein de son conseil de surveillance, la présence de l'État local (Préfet, DEAL, DM).

Le préfet de Martinique est le délégué du Gouvernement pour l'action de l'État en mer (DDG AEM) pour la zone Antilles. A ce titre, il est notamment chargé de la mission de sauvetage maritime et a autorité fonctionnelle sur le CROSS Antilles-Guyane (CROSS AG) lequel est placé sous l'autorité organique et hiérarchique du DM de Martinique (assure les moyens sur le BOP 205). Le DDG AEM peut mobiliser les moyens de la DM pour mener des actions de police, de sûreté maritime, ou de préparation et de gestion de crise (ORSEC maritime, secours maritime de grande ampleur). Il est, pour la réalisation de ces missions, assisté par le Commandant de zone Maritime (CZM = autorité militaire qui a des pouvoirs propres en matière de défense des approches maritimes et de lutte contre les pollutions maritimes), par ailleurs commandant supérieur des FAA qui dispose lui-même d'une « division AEM composée de deux commissaires interarmes et d'un officier de Marine).

Par délégation du DDG AEM, le DM de Martinique prépare essentiellement les projets d'arrêté portant réglementation de la navigation, et accuse réception des manifestations nautiques. A noter qu'aujourd'hui la DM n'instruit pas les demandes de recherche scientifique qui sont instruites directement par la division AEM.

Le préfet de Martinique est préfet de zone : il dispose d'un état-major de zone, l'EMIZA (la DM est présente au COZ ainsi que la division « AEM ». Un travail est en cours à l'initiative de l'EMIZA pour bien préciser le rôle de la DM « de zone » et de l'AEM au sein du COZ. .

La mission de sécurité des navires n'est pas déconcentrée (certification des navires et réalisation de contrôles de sécurité) au niveau du préfet. Le DM de Martinique dispose pour assurer cette mission dans la zone Antilles-Guyane d'un service spécialisé, le centre de sécurité des navires (CSN Antilles-Guyane) dont le siège est en Martinique. Ce service possède des personnels à Saint-Martin, en Guadeloupe et en Guyane. Ces agents sont directement habilités par le Ministre chargé de la mer. Le DM de la Martinique préside la Commission régionale de sécurité des navires Antilles-Guyane (CRS) qui étudie les projets de construction ou modification de navires. Le DM ou le chef du centre de sécurité (en fonction de la taille du navire) autorise les inspecteurs de la navigation à délivrer les titres de sécurité à l'issue de l'étude et de visites réalisées à bord.

b) Missions exercées à l'échelle régionale :

La direction de la mer est direction régionale dans les domaines suivants :

- la gestion des ressources halieutiques et police des pêches (mission déconcentrée au niveau du préfet de région). A noter que la LOOM transfère la compétence de gestion des ressources à la collectivité de Martinique. Faute de décret d'application, le transfert n'est pas opérant. (La CTM revendique le transfert)
- la formation maritime (mission non déconcentrée) : le DM délivre les titres de formation maritime et agréé les formations dans le domaine maritime
- la sécurité des navires (mission non déconcentrée)

c) Missions de niveau départemental :

Les grandes missions départementales sont les suivantes :

- la gestion du littoral et du DPM pour le compte du préfet de département. Instruction des AOT et des COT, instruction des propositions des déchéances de propriété, autorisation d'exploitation des cultures marines...Le partage avec la DEAL a été réalisé d'un commun accord (et formalisé dans le projet de stratégie de gestion du DPM)
- le soutien aux filières économiques (plan chlordécone, instructions des aides du FEAMP nationales)
- la gestion des marins (délivrance du permis d'armement), pour le compte du préfet de département
- la police de l'environnement marin (la DM d'un commun accord avec la DEAL coordonne la police de l'environnement en mer)

A noter que l'inspection du travail maritime a été supprimée en 2008 ses prérogatives ont été transférées au CSN et à la DIECCTE. Ainsi au travers du CSN, la DM intervient pour certifier les navires à la convention internationale sur le droit social maritime et vérifie son application sur les navires étrangers fréquentant les ports de la zone. Elle intervient par ailleurs, en raison de son expertise, lors des conflits collectifs qui peuvent se développer au sein d'entreprises maritimes (conflit par exemple au sein de l'armement des vedettes tropicales en août 2017) et a gardé la compétence de conciliation en cas de litige portant sur le contrat d'engagement d'un marin.

Les enjeux maritimes étant importants aux Antilles, il ne m'apparaît pas opportun de remettre en question l'existence des DM (précédents de St Pierre et Miquelon où nous avons une DTAM, de Mayotte ou la DM intègre la DEAL et de la Guyane). **Il pourrait au contraire être envisagé de consolider les DM (étendre leur périmètre) et d'accentuer leurs relations/mutualisation.**

Propositions d'ajustement

1 – Intervenir en cas de crises et de crash aérien en mer

- => Officialiser la DM de Martinique comme « DM de zone » en identifiant clairement ses missions au sein du COZ
- => Créer un centre conjoint de sauvetage aéro maritime – JRCC

2 – Dynamiser le conseil maritime et finaliser le document stratégique de bassin

- => Comme dans les autres bassins maritimes, instituer un préfet coordonnateur de bassin. Il conviendrait au passage de créer un seul bassin maritime regroupant les Antilles et la Guyane
- => créer un seul préfet, DDG AEM (le préfet de la Martinique) pour le bassin Antilles-Guyane
- => créer un secrétariat interrégional du CMUBA sous l'autorité fonctionnelle du DM Martinique (en maintenant les équipes en Guadeloupe). *(décision et mise en œuvre au niveau interrégional – sur accord des deux préfets)*

3 – Consolider les services du DDG AEM

- => positionner la division AEM au sein de l'EMIZA ou du cabinet du préfet (conformément au rapport sur l'AEM)
- => Nommer le directeur de cabinet du Préfet DDG AEM-adjoint

4 – Consolider les DM (Martinique et Guadeloupe) et améliorer la coordination des politiques publiques à l'échelle du bassin

=> A défaut de créer une DM Antilles (ou d'ailleurs une DM Antilles-Guyane), créer des services interrégionaux ou des pôles de compétences à l'image de ce qui peut se faire dans les préfectures : le secrétariat du CMUBA, l'inspection académique, l'immatriculation des navires, un service de coopération régionale, le secrétariat général...Il conviendrait de mener une analyse plus poussée pour identifier ces services.

=> la sécurité maritime (en cohérence avec les évolutions préparées au niveau national – affaires maritimes 2022) : le décret portant organisation des DM pourrait être revu afin de donner à chaque DM (Martinique, Guadeloupe, Guyane) une compétence en matière de sécurité maritime sans pour autant remettre en cause le centre de sécurité Antilles – Guyane ni la commission régionale de sécurité (dont ils seraient membres à part entière). Ce faisant, les trois DM pourraient ainsi formuler en lien avec le CSN AG, leurs priorités de contrôle et pouvoir de proposition (comme membre de la CRS). S'il fallait déconcentrer la matière, je proposerais qu'elle le soit au niveau du préfet coordonnateur de bassin (ou du DDG AEM dans qui pourrait subdéléguer ensuite certaines missions aux DM du bassin.

5 – Renforcer la DM de Martinique en consolidant ses missions

=> Concernant la mise en œuvre du FEAMP 2021-2027, le PO FEAMP post 2020 qui resterait un programme national, prévoit un plan d'actions par RUP qui sera intégré dans le PO de l'Etat membre. De ce fait, la DM pourrait avoir certaines mesures en gestion déconcentrée.

=> dans le domaine de l'environnement marin, la DM et la DEAL se partagent la compétence. Il serait utile pour le moins de définir précisément les missions de l'une ou de l'autre ou les procédures.

=> On pourrait aussi aller plus loin et concentrer les moyens au sein de la DM (transférer le chargé de mission milieux marins à la DM) ou pour le moins créer un service sous autorité fonctionnelle des deux directions.

=> Dans le domaine portuaire, la DM dispose d'une certaine expertise (notamment sur les ports de pêche ou de plaisance). Il conviendrait de reconnaître cette compétence portuaire dans le décret constitutif et envisager, comme dans le domaine environnemental, un rapprochement des services.

III. UNE MUTUALISATION DES FONCTIONS SUPPORT POUR OPTIMISER LA GESTION

La circulaire du 24 juillet 2018 aborde la question de la rationalisation des moyens de fonctionnement et notamment la fusion des BOP 307 et 333.

Dans ce cadre, les départements sont incités à mettre en place des services mutualisés chargés des fonctions support à l'échelon des DDI. Bien que la Martinique ne dispose pas de DDI, une réflexion est engagée sur la mutualisation des fonctions de gestion financière, achat et formation.

En effet, suite à la recommandation N°51 du rapport inter-inspection IGA/IGF d'avril 2016, la Martinique a été retenue pour réaliser en 2017 l'expérimentation pour l'outremer de la mise en place d'un BOP du programme 0333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » sur un périmètre regroupant l'ensemble des services du périmètre RéATE à l'exception de la Direction de la mer. Si la mise en place du nouveau BOP 333 a été une réussite sur le plan technique, des éléments restent à améliorer sur le plan de la mutualisation .

1. La création d'un service unique dédié à la gestion budgétaire et financière des crédits de fonctionnement

Les moyens dédiés aujourd'hui à la gestion budgétaire et financière s'élèvent à 17,15 ETP

- Préfecture 6 ETP dont un gestionnaire de BOP 333 ;
- DIECCTE 1,75 ETP ;
- DJSCS, 0,4 ETP consacrés à la gestion des crédits de fonctionnement ;
- DAC 1 ETP (y compris marchés)
- DAAF 2 ETP dédiés à la gestion des crédits de fonctionnement et aux marchés ;
- DEAL 3 ETP.
- DM 3 ETP (y compris le CROSS et le CSN)

La mise en place d'une telle structure aurait du sens s'agissant de services demain alimentés par le même BOP et compte tenu de la proximité physique de l'ensemble de ces services. Même si en Martinique cette question a moins de pertinence compte tenu de la fusion des fonctions de SG et de SGAR, la logique interministérielle plaiderait pour un rattachement au sein du pôle coordination et mutualisation du SGAR

La mise en place d'une cellule marché unique pourrait aussi se justifier. En effet, la mise en place d'un BOP unique devrait favoriser le déploiement de marchés mutualisés. En effet, bénéficiant à la fois d'une information renforcée en amont à travers les dialogues de gestion et d'une meilleure connaissance des besoins au quotidien via la gestion budgétaire quotidienne mutualisée, il devient plus aisé de rapprocher au moment de la conception du marché les besoins des différents services.

Au vu des moyens actuellement dédiés au sein des services une telle cellule serait composée de 5 à 6 ETP. Cette cellule serait également un pôle au sein du service coordination et mutualisation du SGAR.

Toutefois, une des conditions du succès de cette mutualisation serait le transfert des ETP dédiés sur un BOP unique. En effet l'expérience du centre de service interministériel partagé (CSPI) qui, pour une cible à 36 ETP s'appuie sur les mises à dispositions de 9 BOP relevant de 7 départements ministériels, rappelle s'il en était besoin la difficulté à gérer sur des fonctions identiques au sein d'une même unité des agents relevant de statuts et de corps différents.

La mise en place du BOP unique de fonctionnement devrait offrir l'occasion de mettre fin à ce système et de transférer l'ensemble des effectifs concernés sur un BOP unique, pour le nouveau service mutualisé comme pour le CSPI.

2. Une réflexion encore en cours sur une plus grande mutualisation de la fonction formation

Diagnostic de l'existant

Au niveau territorial, les agents de la FPE disposent de deux sources de formation : les formations ministérielles proposées par leur service et les formations interministérielles proposées principalement par la PFRH.

Chaque service déconcentré de l'État élabore son plan local de formation (formations métier et transverses) en fonction des priorités ministérielles, de ses besoins propres et de sa dotation budgétaire ministérielle.

De plus, la PFRH définit la politique de formation interministérielle en partenariat avec ces services et en adéquation avec le schéma directeur. Elle élabore le plan régional interministériel de formation (PRIF) validé en CA et met en œuvre ces formations, grâce à une délégation budgétaire de la DGAFP (BOP 148). Aujourd'hui 24 services de l'État émargent à cette offre de formation.

Proposition

Cette organisation est perfectible en Martinique et une mutualisation sur le périmètre RéATE, des formations transverses (14 domaines identifiés) participerait à une meilleure prise en compte des besoins des agents. L'élaboration du PRIF et sa mise en œuvre seraient confiées à un service interministériel placé sous l'autorité du préfet de région, service qui pourrait être positionné au sein de la PFRH, cette dernière étant compétente sur ce périmètre.

Ce service bénéficierait d'une partie des ETP correspondant au nombre d'ETP actuellement dévolu à cette mission au sein des différents services (5) et émargerait au futur BOP fusionné (BOP 307 et 333). Le professionnalisme des conseillers formation de la PFRH, leur expérience en animation de réseau et en mutualisation, faciliterait la mise en œuvre de cette politique de formation. Elle proposerait un catalogue de formations établi en partenariat avec les services et en cohérence avec le schéma directeur et les priorités régionales.

Cette mutualisation optimiserait la politique formation locale des agents de l'État. Elle limiterait les doublons et augmenterait le taux de remplissage de certaines formations. L'égalité des agents devant la formation serait améliorée. Pour exemple, certains services ayant une taille insuffisante n'ont pas la possibilité d'organiser certaines formations (management, professionnalisation des RH, préparation concours, etc)

Enfin, le budget mutualisé des formations interministérielles permettrait de mieux négocier financièrement les prestations.

Mais des questions toujours en suspens.

Cette proposition appelle toutefois les réflexions suivantes avant sa mise en œuvre.

Les formations métiers : à priori, elles n'ont pas vocation à être gérées par le service formation. Mais au sein des services, qui gère et avec quel budget ? Le pourcentage de budget alloué à ces formations est différent d'une administration à l'autre, voire d'une année à l'autre.

Calcul du nombre d'ETP alloué au service formation. Certains services à la taille insuffisante (- d'une centaine d'agents) ont un référent formation très polyvalent qui s'adapte à l'actualité de sa direction et il sera difficile de préciser le % d'ETP consacré à la formation.

Participation des autres services de l'État : Il faudra assurer le lien avec les services de l'ÉTAT hors de ce périmètre afin de confirmer la formation interministérielle comme formation au service de l'ensemble des agents de la FPE, sous peine de régression.

L'immobilier : Comment assurer la disponibilité et la gestion des salles de formation dispersées dans les différentes administrations ? Où loger la PFRH dont le nombre d'agents sera augmenté ?

Rôle de la PFRH : Cette organisation la placerait dans un rôle de gestionnaire pouvant nuire aux enjeux stratégiques liés à la création et la raison d'être des PFRH. Il sera donc important de fixer sa place et son rôle dans le paysage régional.

Le préfet de la Martinique

Frank ROBINE