



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

Mission relative à la délivrance des titres de navigation des bateaux de navigation intérieure et aux prescriptions techniques concernant la stabilité après avarie des bateaux à passagers

Rapport n° 009993-01
établi par

Marc d'AUBREBY, Christian DIEUDONNÉ et Michel ROSTAGNAT (coordonnateur)

Décembre 2015



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport.

Sommaire

Résumé.....	3
Liste hiérarchisée des recommandations.....	5
Recommandations de niveau 1.....	5
Recommandations de niveau 2.....	5
Recommandations de niveau 3.....	6
Introduction.....	7
1. Une chaîne réglementaire fragile.....	8
1.1. L'événement générateur : le naufrage de la Sorellina.....	8
1.2. Historique des réflexions et mesures adoptées afin de conforter les services instructeurs.....	8
1.3. Rappel des conclusions du rapport d'étape de la mission.....	10
1.4. Parangonnage rhénan.....	10
1.5. La deuxième étape de la mission : à la rencontre des services instructeurs.....	11
2. Un équilibre difficile à trouver entre présence territoriale et création d'un pôle de compétence.....	12
2.1. Analyse des réponses au questionnaire et lignes de force issues des entretiens.....	12
2.1.1. <i>L'organisation</i>	12
2.1.2. <i>L'activité</i>	12
2.1.3. <i>La carrière et les compétences</i>	12
2.1.4. <i>Les procédures et le contrôle interne</i>	13
2.1.5. <i>La réglementation</i>	13
2.1.6. <i>Les experts</i>	14
2.1.7. <i>L'appui des structures centrales</i>	15
2.1.8. <i>Les contrôles « policiers »</i>	16
2.2. La mise en réseau des services.....	16
2.3. L'éventualité d'un adossement ou d'un rattachement à une grande structure.....	17
3. Propositions de la mission.....	19
3.1. Mise en réseau, adossement pour les décisions critiques.....	19
3.1.1. <i>Organisation des services</i>	19
3.1.2. <i>Enrichissement du métier</i>	21
3.1.3. <i>Organisation du retour d'expérience</i>	23
3.2. Un meilleur équilibre entre contrôle administratif et policier.....	25
3.3. Responsabilisation de l'organisme de contrôle.....	26
3.3.1. <i>L'administration d'État en position de contrôleur de deuxième niveau</i>	27
3.3.2. <i>Un rapport selon un modèle standard engageant l'expert</i>	28
3.3.3. <i>Mesures de court terme concernant les organismes de contrôle</i>	29
3.4. Ouverture du dialogue avec les professionnels.....	30
3.5. Recentrage des services sur leurs tâches essentielles.....	31

3.5.1. <i>Élagage du champ d'activité des services</i>	31
3.5.2. <i>Réexamen du champ de la réglementation</i>	33
Conclusion	35
Annexes	38
1. Lettre de commande	39
2. Liste des personnes rencontrées	41
3. Questionnaire adressé aux services instructeurs	43
4. Données quantitatives issues du dépouillement du questionnaire	45
5. Lettre du directeur des services de transport (19 juin 2015)	47
6. Lettre de transmission du rapport d'étape (2 juillet 2015)	49
7. Bibliographie	51
8. Glossaire des sigles et acronymes	53

Résumé

La mission confiée au CGEDD a porté sur les conditions d'une sécurisation et d'une professionnalisation des processus d'autorisation de navigation sur les voies intérieures du pays.

Elle s'est déroulée en deux temps.

Un rapport d'étape daté de juin 2015 a énoncé des recommandations d'ordre réglementaire d'application immédiate dont le but était de prévenir un nouveau naufrage du type de celui de la Sorellina. La mission avait alors formulé trois recommandations :

- un nouvel examen des certificats de navigation des bateaux de transport de marchandises reconvertis pour le transport de passagers ;
- la mise en place au droit des portes séparant les cloisons étanches de panneaux rappelant qu'elles doivent être fermées en navigation ;
- et l'obligation de l'équipement en AIS des bateaux naviguant en zone estuarienne ou maritime,

qui sont rappelées dans la lettre de transmission du rapport d'étape annexée au présent rapport.

Dans le deuxième temps de sa mission, objet du présent rapport, l'équipe s'est principalement attachée à la dimension ressources humaines du sujet, point clé des conclusions des BEA dans leur rapport sur la Sorellina. Elle a procédé à une visite des services instructeurs qui l'a conduite à rencontrer à peu près tous les agents de tous grades en charge de la mise en œuvre de ces procédures. Sa tournée a été complétée par une rencontre avec le secrétariat de la Commission centrale de navigation du Rhin (CCNR), à Strasbourg, et la rencontre des principaux organismes ministériels susceptibles de leur servir d'adossement : les directions de la DGITM (DAM et DST), la DRIEA Île-de-France, le CEREMA et VNF.

La mission corrobore le constat fait par les BEA d'une très grande fragilité du réseau des instructeurs. Les équipes, dont l'engagement professionnel des membres est à saluer, sont petites, isolées au sein de leurs structures d'accueil et au sein de leur réseau, sujettes à une forte rotation des agents. La réglementation est complexe et, plus grave, les agents se sentent en première ligne face à des professionnels exigeants et souvent influents, alors même que les organismes de contrôle chargés, pour leur compte, d'attester à l'administration la capacité des bateaux à naviguer, ne jouent pas toujours leur rôle et semblent exonérés de l'obligation de rendre des comptes à quiconque.

La mission n'a pour autant pas souhaité préconiser une réforme d'ampleur de l'organisation administrative de l'instruction des titres. Elle a fait ce choix conservateur pour deux raisons : la première est que les services déconcentrés de l'État ont connu ces dernières années de nombreux bouleversements qui laissent les agents inquiets d'un avenir où ils ne peuvent pas planter leurs repères, ce qui rend illusoire un management serein de l'État sur le terrain ; la seconde est qu'aucun organisme central

ne paraît aujourd'hui en mesure d'assurer la coordination de l'action des services, quand bien même ils se trouveraient tous réunis en un seul lieu sous son égide, à l'image – emblématique – du Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés de Grenoble (STRMTG), et à supposer que soient donnés au dit service les moyens de fonctionnement (notamment de déplacement des agents) nécessaires.

Dans ce cadre, la mission préconise plutôt une mise en réseau des services et des agents avec un pilotage nécessairement renforcé. Renforcé par un ou deux agents venus si possible de l'administration des affaires maritimes, un organisme comme le CEREMA, aujourd'hui très peu investi dans le fluvial, pourrait venir en appui en animant un réseau de référents dans les services, en organisant la formation et le compagnonnage, et en veillant au retour d'expérience. Il serait également contributeur à l'animation du dialogue entre l'administration et les professionnels de la voie d'eau.

Sur ce point du dialogue avec les professionnels, la mission souligne à regret l'absence d'une politique vraiment institutionnalisée. Alors que dans l'Union européenne, l'écoute des groupes d'intérêt est la règle, en application d'une directive (de 2006) qui laisse ouvert le choix des États d'associer ou non les professionnels à la mise en œuvre de leur politique, le choix de la France de ne pas le faire est un point de fragilité. La mission estime nécessaire l'institution de lieux de dialogue à froid qui pourraient, par l'analyse de l'expérience, aider à construire une réglementation équilibrée et des professions plus responsables.

Sur ce dernier point, la mission a entendu les doléances quasi unanimes des services instructeurs envers les organismes de contrôle ou experts des armateurs. Elle constate que ces derniers forment une profession peu encadrée, et que leurs avis semblent ne guère engager leur responsabilité. Elle estime que le renoncement à leur agrément, il y a une dizaine d'années, ne doit pas être considéré comme un choix sans retour, sachant que d'autres activités, y compris au sein même du monde du transport, sont encore soumises à agrément, et que tout ce qui renforcera la responsabilité de ces professionnels doit être privilégié. Ce pourrait être l'objet de l'arrêté ministériel attendu à leur propos.

La mission appelle à un rééquilibrage de l'activité des services dans le sens de plus de contrôle et, corrélativement, moins de procédures a priori. Cela supposera une bonne collaboration avec les forces de l'ordre. Cela supposera aussi, s'agissant des procédures d'autorisation, l'allégement de certaines tâches d'intérêt mineur et le choix, dans la mesure du possible et dans le champ des petits dossiers, de contrôles sur échantillons. L'interrogation des services à laquelle s'est livrée la mission l'a convaincue qu'il existait en la matière de nombreuses voies de progrès. Son rapport en rend compte.

La mission tient à remercier son superviseur, Pierre Lahoche, président de la section mobilités et transports, son relecteur, Noël Mathieu, président de la mission d'inspection générale territoriale de Rennes, ainsi que François Cazottes, président de la section audits, inspections et vie des services, pour les conseils et critiques qu'ils lui ont prodigués.

Recommandations de niveau 1

- 1.Recommandation :** En l'état actuel, la mission ne recommande pas de changement majeur dans l'architecture adoptée il y a trois ans pour l'organisation des services. Elle recommande en revanche un renforcement du réseau par constitution d'un réseau de référents issus des services déconcentrés, selon leurs spécificités, réseau animé par un organisme technique central tel que le CEREMA. 21
- 4.Recommandation :** La mission estime nécessaire un rééquilibrage de l'activité des services entre la délivrance des autorisations administratives et le contrôle administratif et policier au profit de ce dernier. Elle suggère que l'administration centrale fasse procéder régulièrement à des campagnes thématiques, à l'image de celle conduite à l'été 2015 sur les péniches Freycinet reconverties en bateaux à passagers. 26
- 5.Recommandation :** La mission estime que l'abandon de la procédure d'agrément des organismes de contrôle n'est pas satisfaisant. Elle appelle la DGITM à procéder à une comparaison avec d'autres activités contrôlées par des experts soumis à agrément administratif, notamment dans les secteurs ferroviaire et routier. 28
- 6.Recommandation :** La mission recommande que soit demandé à l'animateur de réseau d'élaborer un modèle de rapport de contrôle, comportant des vérifications sur des points précis de la réglementation, sur lequel l'organisme de contrôle s'engage. 29
- 9.Recommandation :** Le rééquilibrage de l'activité des services au profit du contrôle *in itinere* devra s'accompagner d'un allègement, voire d'une suppression, de certaines tâches reconnues d'intérêt secondaire (par exemple le contrôle des bateaux de série...). Ces tâches devront être précisées par circulaire de l'administration centrale, après validation par le réseau des services. 33

Recommandations de niveau 2

2.Recommandation : La mission recommande que les postes en services instructeurs de navigation fluviale soient ouverts aux agents des corps maritimes ; de même, elle recommande que l'animateur du réseau, qui pourrait être placé au CEREMA, soit un cadre A senior issu des services maritimes. Elle recommande également que soient renforcés les moyens de formation et de déplacement, notamment pour le compagnonnage, ainsi que les moyens mis à disposition des agents pour l'accomplissement de leur mission. Elle appelle à une attention particulière à la capitalisation dans les postes de sortie de la formation au contrôle.

23

3.Recommandation : La mission recommande la constitution et la maintenance, auprès de l'organisme technique chargé de l'animation du réseau, de la mémoire des incidents, quasi-accidents et accidents.

25

8.Recommandation : La mission invite l'administration à créer, en association avec VNF et l'animateur du réseau, au niveau central, des instances consultatives associant les professionnels du transport fluvial. Ces instances auront notamment à tirer les enseignements des incidents d'exploitation et des insuffisances des dossiers soumis à l'administration.

31

Recommandations de niveau 3

7.Recommandation : Dans l'attente des évolutions réglementaires proposées précédemment, la mission invite l'administration à clairement faire référence aux avis des organismes de contrôle dans les visas de ses autorisations.

30

10.Recommandation : La mission invite l'animateur du réseau des services instructeurs à concevoir avec leur aide une maquette informatisée des prescriptions à vérifier lors d'une visite. Elle invite l'administration centrale à identifier au vu de l'expérience les dispositions réglementaires dont la vérification systématique ne s'impose pas.

34

Introduction

Par lettre du 11 février 2015, le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer a confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une mission relative à la délivrance des titres de navigation intérieure et aux prescriptions concernant la stabilité après avarie des bateaux à passagers.

Sa demande procédait de l'analyse du rapport de mai 2014 du Bureau d'enquête sur les accidents de transport terrestre (BEA-TT) et du Bureau d'enquête sur les événements de mer (BEA-mer) sur le naufrage de la Sorellina, naufrage survenu le 22 septembre 2012 aux abords du Bec d'Ambès à la suite d'une collision entre cette péniche Freycinet reconvertie en bateau à passagers et la drague maritime Côtes de Bretagne, naufrage qui eut pu être dramatique si le bateau avait été alors en croisière avec des touristes à son bord.

Après un premier examen qui s'est conclu par la recommandation de trois mesures de court terme spécifiquement destinées à éviter la réédition d'un accident de type Sorellina, mesures rappelées en annexe, la mission s'est attachée, comme cela lui était demandé, à analyser les processus de délivrance des titres de navigation fluviale. Elle a à cet effet rencontré, au sein des 6 services instructeurs de métropole et du service instructeur de Guyane, qu'elle a joint en visioconférence, en groupe et en entretiens individuels, les agents de tous grades, du directeur régional ou départemental à l'agent instructeur junior. Elle a pu ainsi, selon la commande qui lui était passée, évaluer, à partir de l'expérience et du ressenti des services, l'état des lieux des forces et faiblesses des services.

La question subsidiaire de l'appui que l'administration centrale et le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), mais aussi Voies navigables de France (VNF), seraient en mesure de leur apporter, a été posée au fil des visites. Elle a été naturellement complétée par la rencontre des responsables de ces organismes. La mission garde en effet en mémoire la réforme de l'expertise administrative en matière de transports guidés avec la création en 1979 et l'implantation à Grenoble du Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés (STRMTG) qui a permis en son temps de substituer progressivement aux nombreux services instructeurs atomisés dont le professionnalisme posait question un pôle d'expertise technique structuré qui fait autorité. Elle est convaincue que le modèle STRMTG représente une forme d'idéal.

La confrontation entre cet idéal et la réalité du terrain telle que la mission a pu la découvrir au fil de ses visites permet d'entrevoir la voie étroite vers une sécurisation des processus. La mission est en effet convaincue que l'ambition à long terme passe par la mobilisation à court terme des acteurs, au premier rang desquels les agents des services instructeurs. C'est pourquoi elle a souhaité prendre le temps de l'écoute et produire des recommandations qui ne bouleverseront pas l'organisation en place mais devraient, c'est son vœu et sa conviction, l'aider à progresser.

1. Une chaîne réglementaire fragile

1.1. L'événement générateur : le naufrage de la *Sorellina*

La mission fait suite à l'abordage de la péniche *La Sorellina* par le navire sablier *Côtes de Bretagne*, le 22 septembre 2012, dans l'estuaire de la Gironde.

La Sorellina était une péniche au gabarit Freycinet, longue de 39 mètres et large de 5 mètres avec coque en acier, construite en 1952 et utilisée jusqu'en 2005 pour l'acheminement de marchandises. Sa puissance de propulsion était de 161,92 kW, offrant une vitesse maximale de 10 nœuds (environ 18 km/h) par courant favorable (vitesse normale = 6 nœuds soit 11 km/h). Vendue en 2006, elle avait été transformée en 2009 pour assurer le transport de passagers, notamment par un décroisement de la cale pour y aménager une salle de réception. Elle bénéficiait d'une autorisation de navigation pour 150 passagers à bord. Heureusement, lors de l'accident, le bateau venait de débarquer ses passagers et ne comptait plus que deux hommes d'équipage à bord, qui ont tous deux pu sauter à l'eau et être repêchés à temps. *La Sorellina*, quant à elle, a coulé en moins de 40 secondes.

Le rapport conjoint du Bureau d'enquête sur les accidents de transport terrestre (BEA-TT n° 2012-014) et du Bureau d'enquêtes sur les événements de mer (BEA-Mer n° 11258) attribue principalement l'abordage à une défaillance humaine et à un manque d'homogénéité des réglementations des procédures de navigation en zone estuarienne. Néanmoins, il pointe également des lacunes dans l'instruction par les services en charge de la sécurité des bateaux fluviaux à passagers. Le responsable du BEA-TT a confirmé à la mission que l'examen des dossiers était trop souvent centré sur le formalisme administratif et ne prenait pas suffisamment en compte « l'intelligence des situations », notamment les conditions réelles d'exploitation. En l'occurrence, d'une part, la seule lecture des plans de *La Sorellina* aurait dû rendre le service dubitatif sur l'affirmation formulée par l'expertise du caractère insubmersible de la péniche en cas d'avarie (les rapporteurs évoquent une « surestimation flagrante de la flottabilité »), et d'autre part, l'agencement intérieur conduisait naturellement à une ouverture permanente des portes des cloisons étanches (car elles permettaient d'accéder au pont, aux cuisines et aux commodités) pendant la navigation.

Ce constat ne vise aucunement à mettre en cause le travail des agents qui, par ailleurs, ont effectué toutes les diligences nécessaires avec rigueur. Il pose toutefois le problème de la pérennité des compétences techniques dans des structures de petite taille, disséminées sur le territoire.

Dans la deuxième partie de son analyse, objet du présent rapport, la mission s'est plus particulièrement attachée à examiner cet aspect.

1.2. Historique des réflexions et mesures adoptées afin de conforter les services instructeurs

Les accidents ou les incidents ayant affecté le transport fluvial ont régulièrement amené le Conseil général des ponts et chaussées, puis le Conseil général de l'environnement et du développement durable, à examiner les problèmes soulevés par la sécurité de la navigation fluviale, soit à la demande de l'administration centrale, soit

en auto-saisine, soit à l'occasion de réunions du collège « transports terrestres et intermodalité » spécialement dédiées à l'examen de bilans établis par le Bureau d'enquête sur les accidents de transport terrestre (BEA-TT).

Le rapport 1998-0258-01 de Paul Pierron et Jean-Yves Hamon daté d'août 2000 soulignait déjà, après avoir comparé le système existant avec celui arrêté pour les remontées mécaniques, que « l'organisation administrative doit être modifiée en conséquence pour assurer à tous les échelons le bon niveau de compétence et le meilleur équilibre des moyens ». Ce rapport notait ainsi « que l'administration devrait se doter de structures adaptées. On a vu que la principale critique que l'on pouvait faire au système actuel était celui de sa dispersion. La comparaison avec les autres systèmes montre clairement la nécessité d'un niveau central fort et compétent sur le plan technique. » Enfin ce rapport préconisait que « la compétence technique [soit] développée au sein du Centre d'études techniques maritimes et fluviales [aujourd'hui intégré dans le CEREMA] » en développant l'appui technique pour l'ensemble des services et la validation de la compétence des experts.

Les deux rapports n°007031-01 et 02 de Vincent Allais, Christian d'Ornellas, Isabelle Monteils et Philippe Rattier, sur les missions régaliennes des services de navigation, datés de novembre 2009 et juillet 2010, réalisés en préparation de la réforme des services de navigation et de Voies navigables de France (VNF), soulignaient également la nécessité d'éviter la dispersion de l'instruction administrative lorsque cette dernière nécessite une compétence technique affirmée. Le rapport préliminaire préconisait dans son résumé : « Pour l'instruction des titres de sécurité et de conduite des bateaux et des conducteurs, il existe un ensemble de synergies plutôt favorables au maintien d'un positionnement au sein des services de navigation [ayant vocation à être transférés à VNF] qui est supérieur à l'avantage très hypothétique d'un placement auprès des services de contrôle des transports terrestres dans une DREAL, étant donné la nature très différente des tâches et procédures ».

Il convient enfin de noter que c'est à la même époque (décret 2010-1580 du 17 décembre 2010) qu'a été prise la décision de regrouper au sein du Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés (STRMTG), hors le cas particulier de l'Île-de-France, l'instruction technique précédemment dispersée dans différents départements, la décision finale restant de la compétence des préfets de département.

La loi n°2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France laisse d'ailleurs, dans son article 1, la possibilité de confier à VNF l'instruction centralisée (mais pas la décision finale) : « Voies navigables de France est chargé de l'étude de toute question relative à la navigation intérieure et à l'utilisation des cours et plans d'eau. Cet établissement apporte un appui technique aux autorités administratives de l'État en matière de navigation intérieure et propose toute réglementation qu'il estime nécessaire concernant l'exploitation du domaine public fluvial, les activités et les professions qui s'y rattachent ainsi que la police de la navigation intérieure ».

Malgré les rapports rappelés ci-dessus, ce n'est toutefois pas la décision qui est finalement prise, le souci d'une claire disjonction des activités régaliennes des préfets de département, y compris pour l'instruction technique, ayant prévalu. Il convient maintenant, moins de trois ans après la réforme, d'en tenir compte, donc de trouver de nouvelles voies pour minimiser les inconvénients de la dispersion des compétences techniques.

C'est d'autant plus nécessaire que le mode fluvial est le mode le plus en retard pour le développement des systèmes de gestion de la sécurité, notamment au sein des entreprises de transport.

1.3. Rappel des conclusions du rapport d'étape de la mission.

Compte tenu de l'urgence à émettre des préconisations immédiatement opérationnelles pour la période estivale 2015, période la plus sensible pour le transport fluvial de passagers, la mission a consacré ses premières analyses aux aspects réglementaires.

Elle a ainsi rédigé, en juin 2015, un rapport d'étape relatant ses premières perceptions, après analyse documentaire et plusieurs échanges avec différents acteurs nationaux, et invitant l'administration centrale à prendre quelques mesures immédiates :

- faire procéder à un examen de l'ensemble des certificats de navigation des bateaux anciennement de transport de marchandises, transformés en bateaux à passagers, et des documents qui ont conduit à leur établissement pour détecter ceux d'entre eux pour lesquels l'avis de l'organisme de contrôle souffre d'un défaut manifeste d'appréciation et rapporter dans les meilleurs délais les autorisations indûment délivrées ;
- par un avis à la batellerie, rendre obligatoire la mise en place de panneaux d'information sur toute cloison étanche munie d'au moins une porte indiquant que la (ou les) porte(s) doivent être impérativement fermée(s) dès que le bateau à passagers largue ses amarres ;
- rendre obligatoire l'équipement de tout bateau fluvial à passagers d'un système d'identification automatique (AIS), dès lors qu'il navigue en zone maritime d'un estuaire placée sous le contrôle d'une capitainerie de port maritime équipée de ce système.

Ces éléments sont résumés dans la lettre de transmission du rapport, annexée au présent document (cf. annexe).

Si la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) a estimé juridiquement impossible de mettre en œuvre la deuxième recommandation, la première mesure a fait l'objet d'une lettre circulaire de l'administration centrale aux préfets (cf. annexe) incitant ces derniers à faire procéder à un contrôle documentaire et éventuellement in situ d'un échantillon de bateaux choisis selon leurs caractéristiques et leur environnement de navigation. La troisième recommandation est en cours de mise en œuvre en commençant par les estuaires (Gironde depuis 2012, Loire et Seine en 2015).

1.4. Parangonnage rhénan

Il est particulièrement intéressant de constater que deux pays, membres avec la France de la Commission du Rhin (qui fête en 2015 ses deux siècles d'existence), ont choisi des voies totalement différentes :

- les Pays-Bas ont choisi la voie de l'externalisation totale en confiant à des sociétés spécialisées le soin d'instruire et de délivrer les certificats de navigation ; une transposition en France relèverait sans doute de la délégation de service public, l'administration ne jouant plus alors qu'un rôle de contrôleur du ou des organismes délégataires ;
- l'Allemagne, à l'inverse, a choisi la centralisation totale de l'instruction et de la délivrance des certificats par des services étatiques basés à Mannheim.

1.5. La deuxième étape de la mission : à la rencontre des services instructeurs

Pour la seconde phase de sa mission, l'équipe a entrepris d'auditer l'ensemble des 7 services instructeurs métropolitains et ultramarins. En métropole, les entretiens se sont déroulés sur place. Les échanges avec la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de la Guyane ont été réalisés par visioconférence. La mission a également eu l'opportunité d'assister à une commission de visite effectuée par les agents de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'aménagement (DRIEA) d'Île-de-France.

Les déplacements de la mission ont été précédés par l'envoi et le retour d'un questionnaire au service (cf. annexe) portant sur l'organisation du service, les compétences des instructeurs, l'activité de délivrance des titres et l'application de la réglementation. Les informations transmises par les directions ont été utilisées comme support des entretiens qui ont permis de les préciser. Leur exploitation est retranscrite ci-dessous et, pour les données quantitatives, en annexe au présent rapport.

Lors de cette tournée des services, la mission a échangé avec des agents de tous niveaux hiérarchiques (directeur, chef de service et d'unité, instructeur). Partout, elle a pu constater l'engagement des équipes et la satisfaction des agents d'exercer un métier de terrain, posture qui se raréfie au sein du ministère.

La mission a complété cette écoute des services instructeurs par l'audition des responsables des organismes centraux susceptibles de servir d'adossement pour l'instruction des demandes de titres de navigation intérieure : direction des services de transport (DST), direction des affaires maritimes (DAM), Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et Voies navigables de France (VNF). Elle a également pu s'entretenir avec le secrétariat général de la Commission centrale pour la navigation du Rhin (CCNR) et obtenir, à cette occasion, des éléments de parangonnage sur les pratiques de l'Allemagne et des Pays-Bas, rapportés supra.

2. Un équilibre difficile à trouver entre présence territoriale et création d'un pôle de compétence

2.1. Analyse des réponses au questionnaire et lignes de force issues des entretiens

2.1.1. L'organisation

Le positionnement de l'unité en charge de l'instruction des demandes de titres de navigation est très varié : au sein d'un service en charge des transports ou des risques ou des fleuves et du littoral.

Aucune unité n'est dédiée à cette instruction. D'autres missions, également très diverses, sont assurées par les structures : police de la navigation, permis plaisance, certificats de capacité, gestion du domaine public fluvial, immatriculation des bateaux et navires, etc. L'organisation, souvent récente, n'est pas appelée à évoluer à court terme.

Au total, les unités regroupent environ 74 équivalents temps plein (ETP) dont une vingtaine est consacrée à la délivrance des titres. Elles sont dirigées par un cadre A ou B+ et, à une exception près, les instructeurs sont majoritairement des agents de catégorie B/B+. Les entrants sont rares (3 agents dont la prise de poste a été effectuée il y a moins d'un an) et la population se répartit également entre des agents « anciens » (plus de 5 ans de poste) et des recrues de fraîche date (entre 1 et 5 ans de poste). Quelques agents exercent leur fonction depuis plus de 10 ans. Les données chiffrées sont présentées en annexe.

Enfin, aucune orientation majeure ne se dégage pour la signature des avis et des titres, laquelle peut être déléguée au directeur, au chef de service ou au chef d'unité, parfois en fonction de la sensibilité des dossiers.

2.1.2. L'activité

En moyenne, 1 200 titres (ou renouvellements) sont délivrés chaque année. Les données des trois dernières années (total partiel pour 2015) ne révèlent aucune tendance ni à la hausse, ni à la baisse, sauf pour la Guyane, où la réglementation nationale ne s'applique que depuis le 1^{er} janvier 2014, et qui a donc enregistré une forte augmentation entre 2014 et 2015.

Le ratio est par conséquent de 60 titres par ETP affecté à l'instruction, soit un peu plus de 3 jours*agent par titre.

Les données précises sont présentées en annexe.

2.1.3. La carrière et les compétences

La plupart des agents n'exerçaient pas auparavant dans le domaine fluvial. Ils ont suivi différentes formations proposées par le ministère, notamment :

- contrôle des bateaux fluviaux (SN Seine – Paris – 15 jours / 3 à 5 jours, CVRH Brest – 5 jours) ;
- formation initiale (4 semaines) ;
- stabilité, jaugeage, technique des instructeurs (CEREMA, organismes de contrôle, CVRH Brest).

Il existe une demande de formation de type « prise de poste », avec immersion dans un autre centre instructeur et formation pratique à la maîtrise d'un bateau, notamment en situation critique, ou en chantier naval ou en organisme de contrôle.

Si l'attractivité du métier inquiète parfois les responsables hiérarchiques, force est de constater que le taux de vacance est extrêmement faible, inférieur au « frictionnel ». Comme cela a déjà été évoqué plus haut, les agents sont plutôt satisfaits d'œuvrer dans un métier de terrain, au fort contenu technique, qui leur laisse une grande marge d'autonomie et de responsabilité. Il n'en demeure pas moins que les réponses des agents restent évasives sur « l'après ». Les restructurations des services ont conduit à modifier la typologie des instructeurs, autrefois issus ou proches du monde des marinières, en intégrant des agents venant de domaines très variés. Ce changement est jugé plutôt positif par la hiérarchie, car il a permis de s'affranchir d'une proximité parfois gênante avec les professionnels. Mais, à défaut de vision prospective, la population des instructeurs pourrait bien à nouveau s'enkyster rapidement dans cette poche de la sécurité fluviale. Il importe donc d'ores et déjà de prévoir une valorisation du parcours professionnel, notamment vers d'autres métiers de contrôle.

2.1.4. Les procédures et le contrôle interne

Quelques services ont mis en place ou envisagé des fiches de procédures, des outils de suivi et des modèles-types (fiche de contrôle, avis, courrier). Il ressort néanmoins des entretiens que ces démarches locales n'ont pas été capitalisées au niveau national. Les services disent néanmoins se référer au schéma de procédure annexé à l'arrêté du 21 décembre 2007.

Les contrôles de l'activité sont effectués ponctuellement dans le cadre du contrôle hiérarchique, majoritairement « au fil de l'eau ». Aucune démarche formalisée de contrôle interne n'a été entreprise (à noter qu'une telle démarche appellerait au préalable une analyse des risques qui n'a jamais été réalisée à la connaissance de la mission).

2.1.5. La réglementation

L'ensemble des services mentionne que l'accès à la documentation réglementaire ne pose pas de difficultés majeures, à l'exception peut-être des règlements sur les transports de matières dangereuses (ADNR) ou des normes AFNOR dont le coût d'acquisition serait trop élevé. Certains d'entre eux se sont constitués des bases de données locales informatiques ou sous format papier, mais aucun ne cite une ressource nationale partagée, hormis le site Légifrance et le forum interne du système d'information de la navigation (Sinavi), apprécié en dépit d'un côté un peu « fourre-tout ».

L'application de la réglementation s'avère difficile, d'une part parce que les textes sont trop souvent soumis à interprétation, et d'autre part parce qu'ils sont inadaptés aux petits bateaux ou aux bateaux très anciens. Pour ces derniers, les exigences réglementaires conduisent à des adaptations économiquement peu supportables par les armateurs, voire impossibles à satisfaire. Les textes sont perçus comme un mélange de « formules évasives » et d'impératifs stricts selon les thèmes, complexe et peu lisible, d'autant plus que de nombreuses dérogations figurent dans des textes annexes de niveaux divers. Un regroupement, un allègement et une mise en cohérence de la littérature réglementaire serait la bienvenue car, en l'état, les règles sont incompréhensibles pour les usagers et parfois obscures même pour les instructeurs. Ce travail pourrait également expliciter les modalités d'instruction de certaines embarcations difficiles à positionner dans les « cases » réglementaires (bacs à chaîne, pirogues, matériels amphibies, bateaux-logements, etc.).

L'absence de hiérarchisation des non-conformités est souvent stigmatisée. Des précisions sont attendues, homogènes sur le territoire national, sur les éléments de sécurité majeurs justifiant une contre-visite ou la non-délivrance d'un titre provisoire. À l'inverse, les non-conformités mineures, permettant le maintien en exploitation du bateau pendant un délai fixé, pourraient également être recensées.

Enfin, un service souligne que les bureaux d'études et chantiers de construction de bateaux neufs sont principalement situés sur la façade atlantique, alors que l'exploitation des bâtiments couvre l'ensemble du territoire. La réglementation prévoyant que les visites sont effectuées dans le ressort de l'autorité où se trouve le bateau ne permet pas, contrairement au monde maritime, aux services instructeurs d'avoir un véritable suivi et de maintenir, pour certains, une véritable compétence.

Enfin, de manière plus accessoire, il est proposé d'amender la réglementation afin de ne plus exiger, pour la constitution des dossiers de renouvellement de titres, des pièces déjà enregistrées dans l'application Itinavi (certificats d'immatriculation, titre de navigation). La visite à sec laisse également certains instructeurs et responsables dubitatifs, car effectuée par des agents qui ne disposent notamment d'aucun appareil de sondage des coques, elle se limite le plus souvent à une seule inspection visuelle peu probante.

2.1.6. Les experts

La contribution des experts (« organismes de contrôle » au sens du décret n° 2007-1168, art. 20 sq.) constitue sans doute le point où convergent les observations les plus critiques et quasi-unanimes des services. La renonciation à l'agrément par l'État français, il y a une dizaine d'années, s'est traduite par la création d'un marché de l'expertise constitué de professionnels très diversement qualifiés, peu formés, souvent ignorants des règles et normes dont ils sont chargés de vérifier le respect, et par l'impossibilité, pour l'administration, de sanctionner les organismes de contrôle les plus négligents.

La réglementation, qui prévoit de fait que le service instructeur et la commission de visite doit reconstruire l'intégralité de la prestation de l'expert, désresponsabilise ce dernier et place l'administration en première ligne. Outre la pression générée sur les instructeurs - car les armateurs ne comprennent pas, à juste titre, que l'avis de l'expert qu'ils ont rémunéré soit remis en cause par l'administration -, cette situation se traduit pas un surcroît de travail qui pourrait être économisé et par la nécessité de maintenir

dans les services un haut niveau de qualification technique que la formation ne suffit pas toujours à acquérir. La mission n'a pas recueilli d'éléments quantitatifs exhaustifs sur ce point, mais un service estime entre 40 et 60 % le nombre de dossiers où des non-conformités essentielles à la sécurité n'ont pas été relevées dans les rapports d'expertise préalable à sa visite.

La situation n'est pas forcément plus saine pour les bateaux les plus importants. Si la réglementation a reconnu six sociétés de classification pour opérer sur le territoire, il semble bien qu'un seul organisme de contrôle remporte la quasi-totalité des contrats. Dans un marché étroit et donc peu rentable, cette situation conduit assez naturellement à une prestation médiocre. Nombreuses sont les lacunes dans les contrôles effectués par les experts relevées par les commissions de visite. Alertée par les services instructeurs, la direction des services de transport du ministère s'est saisie du problème. Pour la mission, il importe que la pression de l'administration continue de s'exercer. En effet, les bateaux les plus importants portent bien évidemment les plus forts enjeux tant économiques qu'humains.

Enfin, la rédaction d'un cadre-type de rapport d'expertise, sur la base des éléments de contrôle à vérifier, est souhaitée par une majorité de services qui apprécieraient, de même, une liste de recensement informatisée pour les commissions de visite.

2.1.7. L'appui des structures centrales

Les services instructeurs bénéficient principalement de l'appui de deux structures centrales : le bureau DST/PTF3, sur les aspects réglementaires et le CEREMA, sur les aspects techniques.

Ces aides sont unanimement appréciées, dans un contexte où les instructeurs se sentent parfois isolés et démunis face à une réglementation et des problématiques techniques complexes. Elles sont régulièrement sollicitées, mais les services évoquent aussi leur limite. L'administration centrale paraît parfois éloignée des préoccupations de terrain en ne répondant pas aux interrogations concrètes ou en validant tardivement les choix locaux, plaçant le service instructeur dans une position difficile face à ses interlocuteurs. La vie du réseau (cf. infra) mériterait également d'être dynamisée et davantage structurée. Enfin, le dialogue entre la DST et la DAM semble manquer de fluidité pour les questions intéressant ces deux directions (bateaux de plaisance de plus de 20 m, par exemple).

Pour le CEREMA, les services notent que l'expertise, partielle car elle concerne principalement les problèmes de stabilité et de motorisation, repose sur un faible nombre d'agents et reste donc très fragile. Certains services cherchent donc plutôt un appui auprès d'instructeurs d'autres départements.

2.1.8. Les contrôles « policiers »

Une bonne administration de la réglementation suppose qu'au-delà de l'instruction administrative, le respect des règles soit également régulièrement contrôlé. Or, force est de constater que les services s'investissent marginalement sur le sujet. Deux d'entre eux prêtent leur concours à l'occasion d'opérations ciblées et ponctuelles des forces de l'ordre et certains ont mis en place une astreinte capable d'intervenir à tout moment, à la demande des brigades fluviales, pour diagnostiquer un bateau avarié et donner son feu vert pour qu'il reprenne sa route, mais les échanges d'information avec les brigades fluviales restent rares.

La police fluviale est pourtant peu assurée par les services de police et de gendarmerie, notamment sur la majorité des voies d'eau qui ne sont pas couvertes par des brigades dédiées. D'autres priorités en effet – notamment dans la capitale – mobilisent les forces de l'ordre qui, par ailleurs, disposent rarement de la compétence technique et réglementaire nécessaire pour mener des opérations sur ce thème. De leur côté, par culture, les services sont peu enclins à signaler les bateaux susceptibles de naviguer en infraction et ne disposent pas du temps nécessaire pour s'investir eux-mêmes dans le contrôle, alors qu'un service rencontré par la mission estime à 20 ou 25 % le nombre de bateaux navigant sans titre.

Enfin, l'absence d'accident majeur sur le réseau fluvial tend à minimiser l'opportunité d'actions de contrôle. Faut-il attendre un événement dramatique pour porter un intérêt à cette question ? La mission ne saurait s'y résoudre.

2.2. La mise en réseau des services

La formulation est sans doute abrupte, mais il n'existe pas de réel réseau des services instructeurs.

Ceux-ci constituent en effet des isolats à l'intérieur de leur propre structure de rattachement (cf. ci-dessus la diversité des positionnements) et, a fortiori, au sein du ministère. L'instruction des titres de navigation constitue en effet une « niche » d'activité peu visible dans le concert des missions d'une direction départementale des territoires (ou de la DRIEA ou de la DEAL de Guyane) qui, sauf événement important, suscite peu le regard des autorités.

Au niveau national, des initiatives existent bien. Ainsi, le bureau DST/PTF3 organise régulièrement, deux ou trois fois par an, une réunion des responsables des services instructeurs qui offre effectivement l'opportunité de mettre à jour les connaissances réglementaires et d'échanger sur quelques sujets. Le forum du Système d'information de la navigation (SINAVI) est également connu et reconnu. Il souffre néanmoins, après plusieurs années d'existence, d'une absence d'architecture permettant de trouver rapidement les réponses correspondant à la question de l'instructeur. De plus, s'il permet d'avoir l'avis des pairs, il n'offre pas toujours une réponse validée par l'administration centrale.

Les échanges entre instructeurs des différents services sont pourtant réguliers, sur des dossiers spécifiques. Ils ne suffisent pas cependant à constituer un véritable réseau. Ainsi, la mission a pu avoir connaissance de plusieurs initiatives locales, notamment sur la construction d'outils (fiches de procédure, outils de suivi, logiciel de saisie des rapports de visite, etc.), diffusées à d'autres services et qui n'ont pas reçu d'écho.

Il existe donc aujourd'hui un embryon de « réseau administratif » qui devrait évoluer vers un réseau technique, intégrant la formation, la capitalisation d'expériences et l'émergence de décisions collectives pour mieux répondre aux aspirations des instructeurs.

Enfin, il convient de noter l'absence de tout observatoire sur les trafics fluviaux, tant sur les flux que sur le recensement des accidents ou quasi-accidents. L'ancien site CANAF, qui regroupait les données des services de navigation, a été fermé, et aucun outil ne l'a remplacé.

2.3. L'éventualité d'un adossement ou d'un rattachement à une grande structure

Parmi les options à évaluer par la mission figurait celle de l'adossement des services instructeurs à une structure de dimension nationale. Quatre entités ont été repérées dans ce but : VNF, le CEREMA, la DAM et la DST. La question a été posée à la fois à tous les services et aux dirigeants de ces organismes.

VNF : la direction générale de VNF n'est pas hostile au principe de la reprise de l'instruction des titres de navigation, autrefois dans le giron des services de navigation qui regroupaient l'exploitant de la voie d'eau et l'administration régaliennne. Deux obstacles importants se dressent toutefois face à cette option. D'une part, la mission a enregistré une forte opposition des personnels à cette option liée à la fois à l'histoire (les relations entre « régaliens » et « exploitants » n'ont pas toujours été sereines au sein des services de navigation) et au divorce récent entre les deux fonctions (mal vécu par les services instructeurs qui considèrent que VNF s'est débarrassé du « parent pauvre »). Sur un registre plus anecdotique, la navigation autrefois de plusieurs bateaux de VNF non conformes ou la mise en cause juridique d'un service instructeur par cet établissement public ajoute à la suspicion des agents. D'autre part, les statuts de VNF, orientés vers des objectifs essentiellement commerciaux, de promotion de la voie d'eau, entachent, en l'état, aux yeux des agents instructeurs, sa crédibilité pour assumer des fonctions régaliennes.

CEREMA : cette option soulève moins d'objection des agents instructeurs, compte tenu de la dimension fortement technique de leur métier qui pourrait être ainsi reconnue par un rattachement à un organisme du réseau scientifique et technique. Néanmoins, incarnée par seulement trois experts à temps partiel, l'expertise de l'ex-CETMEF devenu DTechMEF au sein du CEREMA reste très partielle (essentiellement : réglementation, motorisation et stabilité) et ne couvre pas l'ensemble du champ. Certains agents confessent ne jamais s'adresser au CEREMA (ce qui est sans doute risqué). De plus, comme pour VNF, les risques de conflit avec l'activité commerciale constituent potentiellement un frein.

DAM : cette direction ne souhaite pas a priori investir le domaine fluvial. Historiquement, le mélange de l'eau douce et de l'eau salée a toujours posé problème au sein du ministère, sauf pour la plaisance, et il est vrai que les problématiques ne peuvent complètement être mises en parallèle. Néanmoins, la DAM, confrontée depuis longtemps à des normes et processus internationaux très stricts, pourrait prêter son concours pour professionnaliser les procédures et outils du domaine fluvial. Sa directrice s'y est déclarée prête, notamment en affectant un cadre issu d'un corps des affaires maritimes pour piloter la démarche.

DST : cette option a été rapidement écartée par la mission, car il serait peu efficient qu'une direction d'administration centrale, dont la vocation est d'élaborer la réglementation, assure également la gestion quotidienne de sa mise en œuvre. Elle ne suscite ni hostilité ni adhésion manifeste des personnels, mais elle ne semble pas motiver particulièrement.

Aucun service n'a émis d'hypothèse sur un autre rattachement.

3. Propositions de la mission

3.1. Mise en réseau, adossement pour les décisions critiques

L'objet premier de la mission était d'ordre managérial. Il s'agissait de proposer des mesures allant dans le sens de « l'efficacité des services instructeurs ». Les modalités de « l'appui que sont en mesure de leur apporter l'administration centrale et le CEREMA » figuraient à l'agenda.

Il ne s'agissait donc pas explicitement de préconiser une réforme institutionnelle d'ampleur. Néanmoins, les premiers échanges entre la mission et ses commanditaires, comme sa mémoire de la réforme réussie de l'instruction des dossiers de remontées mécaniques et de transports guidés avec la création, à Grenoble, d'un pôle d'expertise reconnu, le Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés (STRMTG), rassemblant et structurant les forces antérieurement éparses dans les services déconcentrés, plaidaient pour l'analyse d'un tel scénario.

3.1.1. Organisation des services

La mission s'est donc penchée sur l'hypothèse de l'adossement des services instructeurs à une entité spécialisée d'envergure nationale.

L'adossement lui-même peut prendre plusieurs formes, du système de délégation à des fonctionnaires des services régaliens choisi par des établissements tels que l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) qui ne peuvent pas se doter de véritables agences territoriales à celui du regroupement physique des agents en un lieu et sous une autorité hiérarchique unique, en passant par un réseau d'agences territoriales placées sous une même autorité hiérarchique (ce qui est le cas du STRMTG, sachant toutefois que l'essentiel de ses moyens humains et de son expertise sont physiquement rassemblés au siège grenoblois).

Quant à l'organisme de rattachement, plusieurs éventualités pouvaient être envisagées : l'administration centrale (direction des services de transport, tutelle actuelle, direction des affaires maritimes), le gestionnaire de la voie d'eau (VNF) ou l'expert du réseau scientifique et technique du ministère (CEREMA).

Après examen, la mission est conduite à récuser ces options, et ce, pour trois raisons.

La première est d'ordre managérial. L'organisation actuelle reposant sur 7 services instructeurs « de bassin » date d'à peine 3 ans. Elle a été faite dans la douleur, par coupure en deux des anciens services de navigation, l'essentiel de leurs activités et de leurs agents rejoignant VNF, tandis que les missions régaliennes étaient rattachées à des services déconcentrés, DREAL ou DDT, et plusieurs services de navigation (Nancy, Nevers...) disparaissant au passage. Les services d'accueil eux-mêmes sont soumis depuis plusieurs années à un impératif de réforme qui se traduit par une réduction forte de leur format et qui accapare l'énergie des managers et des agents, au détriment de leur présence aux administrés. Tout bouleversement des équilibres risquerait de se traduire par une hémorragie des équipes, préjudiciable à la préservation du métier. La mission a considéré qu'une nouvelle réforme ajouterait à la confusion plus qu'elle ne clarifierait les rôles.

La deuxième est en rapport avec les effectifs en jeu. Avec seulement 20 agents en charge de l'instruction des titres, on ne peut valablement pas imaginer recréer un service du niveau du STRMTG.

La troisième procède de l'analyse des dispositions des grands organismes d'accueil potentiels et de leurs relations avec les équipes en place. Schématiquement :

- l'option DST est écartée, car il n'est pas bon qu'une administration centrale, en charge de l'édition des règles de droit, soit chargée de leur mise en œuvre au quotidien ;
- l'option DAM est écartée pour les mêmes raisons ; elle présenterait certes l'immense avantage d'introduire par osmose la rigueur des processus administrés par les affaires maritimes dans le monde du fluvial, mais cette osmose pourra s'initier avec des moyens plus souples, tels que recommandés ci-dessous ;
- l'option VNF est juridiquement plausible : en effet, en vertu de ses statuts, l'établissement « apporte un appui technique aux autorités administratives de l'État en matière de navigation intérieure et propose toute réglementation qu'il estime nécessaire concernant l'exploitation du domaine public fluvial, les activités et les professions qui s'y rattachent ainsi que la police de la navigation intérieure » (art. L4311-1-1 du Code des transports tel qu'il procède de la loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012) ; néanmoins, le choix fait, en vertu de cette même loi, de le priver du concours des services régaliens, rattachés au 1^{er} janvier 2013 à des services déconcentrés de l'État, entache une telle option du soupçon d'incohérence ;
- l'option CEREMA manque de crédibilité, dans la mesure où l'expertise fluviale de l'établissement ne tient qu'au concours d'un tout petit nombre de personnalités à l'expertise certes pointue et reconnue, mais non représentative du spectre de compétences que l'on pourrait attendre, et de fait juste sollicité ponctuellement par les services instructeurs.

La mission recommande plutôt que les services travaillent véritablement en réseau. Le réseau, à vrai dire, existe déjà. Les réunions bimestrielles animées par la sous-direction des ports et du transport fluvial (PTF) du ministère, comme le forum électronique SINAVI, nourrissent l'échange d'expérience entre les agents. Néanmoins, ils demeurent souvent marqués par des préoccupations immédiates et, de l'avis des agents, imprécis dans les orientations qu'ils donnent.

Cela dit, la spécificité des contextes locaux, comme l'expérience des agents, dessinent un spectre de compétences qui pourrait utilement nourrir le réseau. Paris est sans doute le plus gros service, notamment dans le secteur du transport de passagers ; Douai est spécialisé dans le transport de fret ; Strasbourg, riverain du Rhin et voisin de la Commission centrale de navigation du Rhin, est introduit dans l'activité réglementaire qui inspire la réglementation communautaire ; Nantes est proche des chantiers navals français et bien placée pour les premières visites à sec des bateaux neufs ; Lyon travaille notamment sur la plaisance et le transport de matières dangereuses ; Toulouse est plus sollicitée par les petits bateaux à passagers et les établissements flottants ; et Cayenne est spécialisée dans le transport de personnes par pirogue sur les rapides de la forêt amazonienne. De ces profils typés peuvent naître, sinon des pôles de compétence – la taille des services ne le permet pas -, du

moins l'affirmation de fonctionnaires référents qui pourraient être saisis par leurs collègues aux prises avec des dossiers difficiles.

Les référents, tels que les entend la mission, seraient saisis à l'initiative de leurs collègues territorialement compétents, ponctuellement sur les quelques dossiers les plus difficiles, et si possible en amont de la visite. Ils pourraient être invités à participer à ladite visite, ce qui suppose incidemment que soient garantis leur disponibilité et le remboursement de leurs frais de mission.

Incidentement, une telle collaboration entre instructeurs ne dispense pas leur hiérarchie de traiter à son niveau des décisions les plus sensibles, telles que le blocage des bateaux jugés inaptes à la navigation. En la matière, les délégations de signature doivent être strictement encadrées.

La mission est consciente de l'engagement que requiert l'animation d'un réseau informel. C'est pourquoi elle estime crucial le choix d'une tête de réseau qui s'incarne dans un organisme et dans un individu. Elle estime que le CEREMA est bien placé pour assumer ce rôle.

1. Recommandation : En l'état actuel, la mission ne recommande pas de changement majeur dans l'architecture adoptée il y a trois ans pour l'organisation des services. Elle recommande en revanche un renforcement du réseau par constitution d'un réseau de référents issus des services déconcentrés, selon leurs spécificités, réseau animé par un organisme technique central tel que le CEREMA.

3.1.2. Enrichissement du métier

L'instruction des titres de navigation intérieure souffre actuellement d'un manque évident de méthode. Il n'existe pas, par exemple, de procédure normalisée de visite des bateaux, non plus que de formulaire type à la disposition des experts.

Cet état de fait pourrait être préjudiciable à l'administration et à ses agents en cas de procès devant les tribunaux (dont en passant, fort heureusement, la mission n'a pas eu connaissance qu'il y en ait eu ces dernières années). Il pourrait être reproché aux agents d'avoir négligé tel ou tel élément du dossier, responsable d'un accident, et d'avoir manqué de rigueur dans la mise en œuvre de la réglementation. Nonobstant la responsabilité propre des acteurs privés, et notamment des organismes de contrôle, dont il sera question plus bas, l'administration endosserait une responsabilité qui ne devrait pas être la sienne.

Le concours des fonctionnaires des affaires maritimes serait en l'occurrence précieux. Le monde maritime a en effet développé, dans le cadre de l'Organisation maritime internationale (OMI), des processus qualité qui font autorité. Le renfort ponctuel du réseau des agents du fluvial par un cadre senior issu du maritime serait utile en ce sens. Il pourrait être placé en tête de réseau (dans le schéma de la mission : au CEREMA) ou dans tel ou tel service déconcentré où il pourrait devenir référent pour l'ensemble du réseau.

Même si les quelques ouvertures récentes en ce sens n'ont pas eu d'écho, la mission est convaincue que des agents des affaires maritimes pourraient, à un moment ou à un autre de leur carrière, être intéressés par une incursion dans l'univers du fluvial. Cela suppose évidemment qu'ils aient bien connaissance des postes vacants et que leur hiérarchie les accompagne, à la fois dans ce voyage aller au loin de leur cœur de métier, et dans le voyage retour éventuel, quelques années plus tard. Il n'y a rien, aux yeux de la mission, qui ne soit administrativement et humainement gérable.

Cela dit, l'entretien de la compétence fluviale passe à l'évidence par des agents motivés et qui donnent envie aux postulants de rejoindre leurs rangs.

Le métier d'instructeur, la mission a pu le constater presque unanimement à la faveur de ses entretiens avec les agents, est jugé valorisant. Alors que l'administration déconcentrée de l'État s'est en quelques années dépouillée au profit des collectivités territoriales de la quasi-totalité de ses métiers opérationnels, il offre aux agents une vraie autonomie et une ouverture sur les professions administrées tout à fait appréciables. À ce titre, il est essentiel que l'État puisse continuer à offrir à ses fonctionnaires des postes de cette nature.

Néanmoins, on l'a vu, on s'use vite dans ce métier. Une rotation des cadres y est nécessaire. Le renforcement des services par des agents sans passé fluvial, en lieu et place des enfants de bateliers qui constituaient par le passé le profil type, est jugé positivement par leur hiérarchie, car ils apportent sur le métier un regard nouveau, essentiel à son évolution harmonieuse. Encore faut-il que lesdits agents se sentent bien dans leur poste et aient le sentiment qu'il leur ouvre des horizons professionnels, que ce soit dans le fluvial ou ailleurs.

La formation des nouveaux agents est une étape clé. On l'a vu, ils saluent les efforts de l'administration centrale pour leur donner en peu de temps les rudiments essentiels du métier. Ils se félicitent, comme la mission, du projet de formation à la navigation conçu par le bureau PTF3 avec le Centre de formation d'apprentis de la navigation intérieure (CFANI) de Tremblay-sur-Mauldre, dont la première session devrait avoir lieu en 2016. En effet, on administre bien ce que l'on sent bien et l'on ne sent bien que ce que l'on a soi-même, fût-ce très brièvement, pratiqué. C'est en ce sens que les jeunes ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts recrutés par la direction générale de l'aviation civile commencent par y passer leur brevet de pilote d'aviation légère. De même, une initiation, même brève, à la navigation, donnera aux nouvelles recrues des services fluviaux de précieux éléments de dialogue avec les professionnels.

Dans le cadre de la formation, l'apprentissage des processus qualité serait un autre pilier. Le renfort du réseau par des cadres issus des services maritimes, tel que recommandé plus haut, y aiderait.

Mais dans le métier d'instructeur, la formation ne suffit pas. Le compagnonnage est un moyen essentiel d'acquisition de compétence. En la matière, l'apprentissage du métier par les jeunes recrues aux côtés de leurs anciens est la base. Il suppose évidemment que des anciens disponibles soient en état d'accueillir les jeunes. La mission a pu heureusement constater qu'à ce jour, dans tous les services rencontrés, la pyramide des anciennetés préserve cet équilibre entre les jeunes et les anciens. Elle reconnaît toutefois que vu les effectifs en jeu, l'équilibre en question reste fragile. Dans le cas de Paris, en outre, le coût de la vie et l'attrance pour les métiers mieux payés de l'administration centrale tendent à détourner les agents des postes à la DRIEA et à laisser des vacances. Outre les collègues anciens, le réseau de référents préconisé

par la mission devrait permettre aux nouveaux arrivants d'apprendre le métier à la faveur de petits stages (comportant autant que faire se peut des visites de bateaux) auprès de leurs collègues d'autres services. La mission ne peut qu'encourager ce genre de fertilisation croisée des expériences. Elle souhaite que les moyens ad hoc y soient alloués, convaincue qu'elle est qu'il est possible en sens inverse de procéder à des économies sur les missions ordinaires.

L'animation du réseau relève, elle aussi, de ce compagnonnage

Dans l'exercice quotidien de leur métier, nombre d'agents ont exprimé le désir de jouir d'éléments de train de vie modestes mais néanmoins emblématiques, tels que des vestes marquées à l'emblème de leur administration ou des tablettes tactiles pour écrire leur rapport en direct, lors des visites de bateaux. La mission estime qu'il s'agit là de demandes dictées par un souci d'efficacité, qui méritent examen.

Enfin, il est souhaitable que la sortie des postes soit anticipée. Dans un souci de capitalisation de l'expérience acquise, et sans préjudice des opportunités que chacun est évidemment en droit de rechercher, deux filières pourraient être empruntées par les anciens des services instructeurs de navigation : la filière fluviale et celle des contrôles. La première passe par VNF. En ce sens, il est bon que, sans renier leurs positionnements respectifs, les uns et les autres se rapprochent : c'est l'objet d'une recommandation ci-dessous. La seconde peut ouvrir au contrôle des transports routiers, à la prévention des risques, et à d'autres activités dites « régaliennes ». D'ores et déjà, plusieurs services instructeurs ont été intégrés au service chargé des risques dans leur direction.

S'agissant de VNF, le regroupement des services instructeurs sous son égide reste une option de long terme. La mission confirme qu'elle est prématurée. Mais elle estime que la collaboration renforcée entre les uns et les autres pourrait, le moment venu, rendre certaines évolutions institutionnelles naturelles aux yeux de tous.

2. Recommandation : La mission recommande que les postes en services instructeurs de navigation fluviale soient ouverts aux agents des corps maritimes ; de même, elle recommande que l'animateur du réseau, qui pourrait être placé au CEREMA, soit un cadre A senior issu des services maritimes. Elle recommande également que soient renforcés les moyens de formation et de déplacement, notamment pour le compagnonnage, ainsi que les moyens mis à disposition des agents pour l'accomplissement de leur mission. Elle appelle à une attention particulière à la capitalisation dans les postes de sortie de la formation au contrôle.

3.1.3. Organisation du retour d'expérience

L'amélioration des processus qualité passe aussi par la constitution d'une mémoire collective à l'échelle du réseau, par l'organisation du retour d'expérience.

Alors qu'elle avait été sollicitée à cause d'un accident certes emblématique mais ponctuel, celui de la Sorellina, la mission a pris connaissance, au fil de ses visites, de

plusieurs accidents majeurs. Elle reconnaît la justesse de l'analyse des agents concernés et le sang-froid dont ils ont pu faire preuve en temps utile. Mais elle constate que la mémoire de ces événements a du mal à se transmettre aux autres services du réseau, voire tout simplement au sein du service compétent lorsque les agents changent. Le cas de la Sorellina lui-même semble méconnu au-delà de Toulouse (où il reste en mémoire du fait qu'un autre dossier assez semblable est actuellement à l'examen).

Il sera pourtant essentiel que cette mémoire soit structurée, partagée et analysée (y compris de concert avec les professionnels, cf. ci-dessous). Elle seule permettra de distinguer les points essentiels de la réglementation et ceux sur lesquels les acteurs privés et publics seront amenés à progresser.

Il ne suffira d'ailleurs pas de se borner aux accidents, même si leur nombre semble relativement important (un par mois, dont un sérieux par trimestre, sur le Rhin, selon la DDT du Bas-Rhin). La connaissance et l'analyse des simples incidents et quasi-accidents méritent la même attention. Au demeurant, la connaissance d'événements importants survenus à l'étranger sera elle aussi précieuse.

Il ne s'agit pas de construire un outil trop sophistiqué : l'exemple de la base CANAF, qui a été abandonnée car trop gourmande en informations, doit inciter à construire un dispositif plus rustique et sans doute, d'une certaine façon, plus « littéraire », mais qui permette aux agents et services concernés de se construire dans la durée une bonne connaissance des points faibles du dispositif.

Le BEA-TT serait à l'évidence d'un grand secours dans l'analyse des quelques cas dont il a eu à traiter (notamment Sorellina et Éole, qui sont les deux rapports pertinents dont la mission a eu connaissance, rapports mentionnés en annexe bibliographique ci-dessous).

L'animation et la tenue de cette base de connaissance relève quant à elle, selon la mission, de la tête de réseau (CEREMA).

L'analyse des cas permettra d'affiner la notion, jugée imprécise par les agents, de « danger manifeste ». Cette notion a été introduite dans la directive communautaire n° 2006/87/CE, qui dispose (art. 9) que : « Lorsque les autorités compétentes estiment que ces manquements ne représentent pas un danger manifeste, les bâtiments visés au premier alinéa peuvent continuer de naviguer jusqu'au remplacement ou à la modification des éléments ou parties du bâtiment certifiés non conformes auxdites prescriptions, à la suite de quoi ces éléments ou parties doivent satisfaire aux prescriptions de l'annexe II ». Elle a été déclinée dans le décret n° 2007-1168 qui dispose que : « Un danger manifeste est présumé notamment lorsque les prescriptions applicables au certificat considéré et à la zone pour laquelle il est valable concernant la solidité structurelle de la construction, la navigation, la manœuvrabilité ou les caractéristiques spéciales liées aux conditions d'exploitation du bâtiment ou de l'établissement flottant sont affectées » (art. 31) et « Si, lors du contrôle prévu à l'article 49 [contrôle à tout moment], les agents constatent soit l'absence à bord du titre de navigation, soit que le bâtiment présente un danger manifeste au sens du II de l'article 31, lesdits agents peuvent interrompre sa navigation dans les plus brefs délais permis par la réglementation de la voie d'eau empruntée jusqu'au moment où les mesures nécessaires auront été prises pour remédier à la situation constatée » (art. 51). Il l'a été ensuite dans une instruction technique qui n'a pas de portée juridique. Néanmoins, lorsqu'il s'agit de prendre la décision d'assigner à résidence un bateau, les services se

sentent souvent démunis. L'expérience de leurs aînés – ainsi, comme cela a été souligné plus haut, que la prise de décision au niveau hiérarchique adéquat - seraient là d'un grand secours.

3. *Recommandation : La mission recommande la constitution et la maintenance, auprès de l'organisme technique chargé de l'animation du réseau, de la mémoire des incidents, quasi-accidents et accidents.*

3.2. Un meilleur équilibre entre contrôle administratif et policier

La mission se félicite de l'engagement très fort des agents dans l'instruction des dossiers. Elle ne peut *a contrario* que regretter la faiblesse du contrôle *a posteriori*. Selon un travers très français, on sait écrire la loi, mais on se donne rarement les moyens de vérifier qu'elle est appliquée.

On ne peut pas se satisfaire de l'aveu de ce qu'un nombre important de bateaux naviguent sans autorisation, comme la mission a pu l'entendre, sans pour autant recueillir une estimation plausible, de l'ampleur du phénomène. On ne peut pas mésestimer le fait que des bateaux procèdent à des travaux qui peuvent compromettre leur stabilité ou plus généralement le cahier des charges de l'autorisation dont ils sont titulaires. On ne peut pas non plus fermer les yeux sur des erreurs d'appréciation ou des oublis des services instructeurs qu'un contrôle *in itinere* pourrait révéler : le cas de la Sorellina en est le témoignage.

Si certains services ont déclaré participer aux côtés des forces de l'ordre à des campagnes régulières de contrôle policier des bateaux, certains d'entre eux regrettant que leurs agents n'aient pas obtenu du ministère le commissionnement qui commande leur assermentation ultérieure par la justice, si d'autres ont mis en place une astreinte (au niveau du service instructeur ou au niveau de la direction) qui permet de traiter à tout moment les urgences (bateaux avariés bloquant la voie d'eau ou susceptibles de mettre en péril leur environnement), d'autres en revanche ne font rien en la matière.

La mission estime que l'assermentation n'est pas, à ce stade, la solution. La présence des forces de l'ordre reste nécessaire. En revanche, les agents instructeurs, qui ont une meilleure connaissance de la technique que les gendarmes et disposent des dossiers administratifs des bateaux, peuvent venir en appui aux hommes en uniforme dans le cadre de leurs enquêtes et de leurs campagnes de terrain.

L'administration centrale (DST) a en la matière un rôle moteur à jouer. À l'instar de la campagne de contrôle des péniches Freycinet reconverties pour le transport de passagers qu'elle a lancée à l'été 2015, elle pourrait initier régulièrement des campagnes thématiques de contrôle (des paquebots fluviaux, des bateaux-logements, des bateaux stationnaires susceptibles de devenir épaves, des pontons, des bacs...). Ces campagnes, dont les enseignements seraient synthétisés au sein du réseau, lui permettraient de produire des instructions techniques aux préfets. C'est ainsi que procède l'administration en charge de la police des installations classées pour la

protection de l'environnement (ICPE), et ainsi qu'elle fait progresser la réglementation dont elle a la charge.

Ces contrôles permettront incidemment de préciser la notion de « danger manifeste » dont on a dit qu'elle suscitait des interrogations dans les services, et aux services d'en tirer toutes les conséquences opérationnelles.

Dans un genre un peu différent, il ne serait pas inutile que soient organisés de temps à autre des exercices impliquant, non seulement les forces de l'ordre, mais aussi les pompiers des Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Certes, les bateaux destinés à la navigation sont dispensés du recours à la commission de sécurité, dont la principale préoccupation est d'évaluer la possibilité pour le public d'évacuer rapidement et en bon ordre un Établissement recevant du public (ERP), alors que dans le cas d'un bateau, la problématique est plutôt de cloisonner. Néanmoins, en cas d'incendie à bord ou de détresse d'un bateau, il est important que les pompiers en connaissent bien les accès, l'emplacement des commandes et des moyens de couper les moteurs, et l'emplacement de ces derniers.

Enfin, les enjeux de sécurité dont les services instructeurs ont la charge justifient qu'ils soient inspectés plus souvent par leurs missions d'inspection générale territoriale (MIGT) respectives. La mission a eu, en l'espèce, connaissance d'un trop petit nombre de cas. Elle se félicite des inspections en projet dont elle a été informée.

4. Recommandation : La mission estime nécessaire un rééquilibrage de l'activité des services entre la délivrance des autorisations administratives et le contrôle administratif et policier au profit de ce dernier. Elle suggère que l'administration centrale fasse procéder régulièrement à des campagnes thématiques, à l'image de celle conduite à l'été 2015 sur les péniches Freycinet reconverties en bateaux à passagers.

3.3. Responsabilisation de l'organisme de contrôle

La question de l'*organisme de contrôle* (au sens du décret n° 2007-1168, art. 20 sq.), communément appelés *experts*, est revenue de façon lancinante dans tous les entretiens. La quasi-totalité – sinon la totalité – des services se plaignent du manque de professionnalisme de ces prestataires que la réglementation française a choisi d'imposer aux armateurs fluviaux (alors que la directive de 2006 laisse les États membres entièrement libres de leurs procédures). Est-il légitime d'imposer le recours à des professionnels dont la responsabilité civile et pénale paraît pour le moins secondaire ? L'abandon en 2007 de l'agrément administratif auquel ils étaient auparavant soumis est-il une bonne chose ? Ces questions sont au cœur du propos de la mission.

3.3.1. L'administration d'État en position de contrôleur de deuxième niveau

Le paradoxe veut en effet que les services instructeurs sont appelés, à l'occasion de leurs visites des bateaux, à refaire assez fréquemment une partie notable du travail des experts mandatés par les bateliers, parce qu'elle ne saurait avoir confiance en des intervenants qui laissent passer des non conformités majeures à la réglementation. La mission a pu le constater elle-même lors d'une visite.

Dans la mesure où la réglementation n'édicte aucune responsabilité, civile ou pénale, de ces intervenants, les fonctionnaires et leur administration risquent d'endosser pour le juge l'essentiel de la responsabilité en cas d'accident ou de contentieux entre l'armateur et l'administration.

Or l'administration moderne n'a plus les moyens, ni la vocation, de se retrouver ainsi en première ligne face au juge. Sa place doit être en deuxième ligne. Il appartient aux professionnels de se structurer pour gérer la conformité de leur action à la réglementation en vigueur.

Le décret n° 2007-1168 prévoit (art. 20 sq.) l'intervention d'*organismes de contrôle*, « notamment chargés de vérifier que le bâtiment [...] satisfait aux prescriptions techniques [...] ». Ces organismes peuvent en outre procéder à des contrôles documentaires (*ibidem*, art. 48). À la connaissance de la mission, la première tâche est accomplie de façon très imparfaite et la deuxième ne l'est pas du tout.

Il convient de clarifier la responsabilité de ces experts, qui doit être pleine et entière. Le retour à l'agrément ou à une forme analogue de reconnaissance administrative mérite analyse.

Il est certain que, dans la mesure où il constitue un obstacle au libre exercice d'une profession, l'agrément ne peut relever que de la loi. En effet, la jurisprudence fait de l'article 34 de la Constitution, qui dispose que « la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques », une interprétation stricte (cf. <http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/V.-Schemas-logiques-et-cas-pratiques/5.2.-Cas-pratiques/5.2.5.-Creer-modifier-ou-supprimer-un-regime-d-autorisation-ou-de-declaration>). De plus, les contraintes imposées par la loi doivent répondre à une réelle nécessité et n'imposer que des sujétions strictement proportionnées à l'intérêt public. Ainsi, la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations édicte les trois conditions suivantes : répondre à un objet d'intérêt général, présenter un mode de fonctionnement démocratique, et respecter des règles de nature à garantir la transparence financière. Dans la mesure où la sécurité de la navigation et des vies humaines sont en jeu, on peut légitimement considérer que l'agrément des experts se justifie ici. Reste à le matérialiser dans une loi.

On notera que le fait qu'il s'agit d'une activité concurrentielle s'exerçant dans le cadre du grand marché intérieur européen ne fait pas en soi obstacle à l'agrément.

Au demeurant, d'autres activités, y compris dans des champs voisins, sont soumises à semblables dispositions. Le cas du transport ferroviaire, et notamment de l'autorisation de circulation des matériels ferroviaires sur le réseau principal relevant de la compétence de l'European Railway Agency (ERA) et de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), est à cet égard éclairant. Il s'agit d'une activité très ouverte

à la concurrence européenne, encadrée par trois (et bientôt quatre) « paquets » législatifs. Pourtant, entre l'autorité administrative (État et EPSF) et les « armateurs » (SNCF et ses concurrents) existent deux niveaux d'intermédiaires : le Comité français d'accréditation (COFRAC) et des experts accrédités et agréés. Les liens organiques sont les suivants :

- l'Union européenne impose à chaque État membre de désigner un organisme d'accréditation unique ; en France, c'est le COFRAC ; les organismes d'accréditation s'auditent mutuellement et sont audités par la Commission européenne ;
- les rapports sur la sécurité des matériels roulants (mais aussi des infrastructures et des systèmes) sont signés par des organismes agréés (par l'EPSF) après avoir été accrédités (par le COFRAC), qui jouent le même rôle que les « organismes de contrôle » dans le fluvial ;
- pour information, une ordonnance sur la simplification de la réglementation en discussion s'apprête à supprimer cette dyarchie accréditation / agrément en supprimant celui-ci ; mais dès lors qu'il n'y aurait pas accréditation - ce qui est le cas dans le fluvial -, et sous réserve des dispositions législatives *ad hoc* rappelées ci-dessus, le recours à l'agrément reste plausible.

D'autres activités du domaine concurrentiel sont encadrées par un système d'agrément des experts contrôleurs : le contrôle des poids lourds routiers, celui des appareils à pression, celui de la sécurité des tunnels routiers (agrément par le ministre après avis de la Commission nationale d'évaluation de la sécurité des ouvrages routiers, cf. Code de la voirie routière, art. L 118-1, L118-2, R118-2-4 et R118-2-1), etc.

La question de l'agrément peut se poser pour les sociétés de classification, nonobstant leur statut particulier reconnu par la directive de 2006, compte tenu de leur production parfois discutable. Il en est question plus bas.

5. Recommandation : La mission estime que l'abandon de la procédure d'agrément des organismes de contrôle n'est pas satisfaisant. Elle appelle la DGITM à procéder à une comparaison avec d'autres activités contrôlées par des experts soumis à agrément administratif, notamment dans les secteurs ferroviaire et routier.

3.3.2. Un rapport selon un modèle standard engageant l'expert

Au chapitre de la responsabilité de l'expert, on proposera une mesure simple et de bon sens : le visa explicite, dans l'acte d'autorisation de navigation, de l'avis de l'organisme de contrôle.

Il paraît curieux en effet que la réglementation ne l'impose pas : en effet, la lecture de l'arrêté du 21 décembre 2007 relatif aux titres de navigation ne mentionne nullement le rapport de l'organisme de contrôle dans les mentions obligatoires du titre (art. 24), alors même qu'il en fait une pièce obligatoire du dossier de demande (art. 16).

La mission propose que soit comblée cette lacune fâcheuse. Ce devrait pouvoir être fait par voie d'arrêté modificatif.

Dans cet esprit, elle souhaite que les rapports d'experts en viennent à suivre une formulation autant que faire se peut standard. Les services éprouvent en effet de réelles difficultés à lire ces documents. Le temps passé à y vérifier que l'ensemble des spécifications de la réglementation ont été évalués en est d'autant plus long, sans pour autant prémunir les lecteurs du risque d'oubli de tel ou tel élément sensible. La mission estime que dans le cadre de l'amélioration des processus qualité, le CEREMA pourrait aider à finaliser un modèle de rapport d'expert qui s'imposerait ensuite à eux par voie d'arrêté.

6. *Recommandation* : La mission recommande que soit demandé à l'animateur de réseau d'élaborer un modèle de rapport de contrôle, comportant des vérifications sur des points précis de la réglementation, sur lequel l'organisme de contrôle s'engage.

3.3.3. Mesures de court terme concernant les organismes de contrôle

Sans attendre un éventuel retour à un encadrement administratif de la profession d'expert fluvial, un certain nombre de dispositions peuvent être prises par les services.

Tout d'abord, il est essentiel que les services instructeurs échangent leurs appréciations sur les experts. Si la question d'une « liste noire », analogue à celles publiées dans le monde maritime, pose légitimement question, rien n'empêche les services, bien au contraire, d'établir pour leur usage interne une appréciation sur la qualité des prestations des experts. La conséquence naturelle est qu'ils n'hésiteront pas, pour ceux en qui ils ont confiance, à alléger les contrôles, et pour les autres, à opérer une instruction minutieuse, en reportant leur examen en l'attente d'éléments complémentaires ou de travaux de mise aux normes essentiels.

Ensuite, il paraît légitime que les services usent du droit qui leur est donné pour instruire en priorité les dossiers supervisés par des experts de confiance. Le décret 2007-1168 dispose (art. 19) que les services se prononcent sous trois mois après réception du dossier complet. Il est fréquent que ces trois mois soient jugés trop longs au regard des impératifs commerciaux de l'armateur. Auquel cas, la directive de 2006 prévoit (art. 11) qu'on peut lui donner des certificats provisoires. Mais cette libéralité y est strictement encadrée (annexe 2, art. 2.05, p. 43) et n'est nullement un droit. Il appartient aux services de s'attacher à traiter en priorité les dossiers les plus solides et à refuser toute libéralité à ceux qui manifestent un manque flagrant de rigueur.

À cet égard, on se doit de noter que les experts ne sont pas seuls en cause. Les services se plaignent parfois de recevoir les dossiers *in extremis*. En l'espèce, les armateurs sont souvent les premiers fautifs.

Une question d'actualité est à ce propos lancinante : il s'agit du passage du certificat de bateau au certificat communautaire des bateaux à passagers, obligatoire à la date du 1^{er} janvier 2016. Cette question concerne pour l'essentiel la place de Paris. Elle nécessitera à l'évidence des mesures réglementaires provisoires pour permettre la

poursuite de l'exploitation des bateaux, et un renfort en moyens humains des services instructeurs, en partenariat étroit avec les professions des bateliers et des experts, pour apurer le retard pris dans les meilleurs délais.

En revanche, le recours à la norme ne paraît pas convaincant. En effet, une norme est une construction collective d'une profession. Elle n'emporte *ipso facto* aucune exigence de qualité. Au demeurant, la norme AFNOR de 2011 n'a jamais véritablement convaincu les experts fluviaux qui étaient les premiers concernés.

7. Recommandation : Dans l'attente des évolutions réglementaires proposées précédemment, la mission invite l'administration à clairement faire référence aux avis des organismes de contrôle dans les visas de ses autorisations.

3.4. Ouverture du dialogue avec les professionnels

Les considérations qui précèdent confortent la mission dans son sentiment, mûri au fil de sa découverte du système administratif d'instruction des titres de navigation fluviale, que les professionnels ne sont pas considérés à leur juste place par l'administration. La mission tient à alerter celle-ci contre ce qu'elle estime être un facteur de fragilisation du système.

En effet, dans une Union européenne régie par le principe de coproduction de la norme réglementaire entre les autorités publiques et les « groupes d'intérêt » (*lobbies*, dans le langage vernaculaire), l'absence totale des professionnels de la voie d'eau des processus de production de la norme comme l'absence d'un suivi collégial de sa mise en œuvre posent question.

La mission ne récuse nullement le choix fait par la France de réserver à l'État et à ses services l'instruction des autorisations. Elle ne voit nul inconvénient à ce que les commissions de visite ne comportent que des fonctionnaires de l'État (dès lors, évidemment, qu'ils aient les notions nécessaires, non seulement juridiques, mais encore techniques, du sujet, ce qui renvoie aux considérations qui précèdent sur la formation des agents). En revanche, elle estime nécessaire de prévoir un échange régulier avec la profession (armateurs, bateliers, experts, assureurs..., en présence et avec le concours de VNF) sur la mise en œuvre de la réglementation. L'instance *ad hoc*, au niveau national, mais aussi, dans un deuxième temps si possible, au niveau des centres instructeurs, aurait vocation, non à traiter des cas particuliers (ce qui est la responsabilité des commissions de visite), mais d'analyser les difficultés et incidents connus et d'en tirer les enseignements essentiels.

Un sous-produit particulièrement bienvenu de ce genre d'instance serait d'identifier les éléments techniques et réglementaires essentiels et de concentrer la vigilance des services, voire la réglementation elle-même, sur ces points-là.

Une telle instance pourrait certes être placée auprès de VNF qui a créé, par décision de son conseil d'administration en date du 25 juin 2009, une commission nationale des

usagers de la voie d'eau, laquelle a aujourd'hui des déclinaisons en régions. Toutefois, ce n'est pas le positionnement que recommande la mission, et ceci pour deux raisons :

- la commission créée par VNF ne traite à ce jour que des programmes de travaux sur la voie d'eau et des prévisions de restrictions de navigation ; au demeurant, l'administration n'en est pas membre ;
- s'agissant de questions régaliennes, les professionnels s'uniront et répondront plus volontiers à l'invitation du ministre ou de son représentant.

La mission recommande donc à la DST de créer ces lieux de dialogue avec la profession.

8. Recommandation : La mission invite l'administration à créer, en association avec VNF et l'animateur de réseau, des instances consultatives associant les professionnels du transport fluvial. Ces instances auront notamment à tirer les enseignements des incidents d'exploitation et des insuffisances des dossiers soumis à l'administration.

3.5. Recentrage des services sur leurs tâches essentielles

Enfin, revenant au deuxième objet de sa lettre de mission, à savoir l'adaptation de la réglementation aux enjeux, et sachant que la réglementation nationale est dans une large mesure subordonnée à la réglementation communautaire, la mission retire de son interrogation des services la conviction qu'une certaine latitude existe en la matière.

Elle est consciente du fait que les recommandations qui précèdent, toutes mesurées soient-elles, se traduiront logiquement par des coûts supplémentaires et une surcharge de travail des services. Elle est convaincue que les pistes de progrès qu'elle a pu identifier et qu'elle explicite ci-dessous sont de nature à rétablir l'équilibre.

Plus fondamentalement, elle entend ainsi préfigurer le positionnement de l'administration en « contrôleur de second niveau » qu'elle appelle de ses vœux.

3.5.1. Élagage du champ d'activité des services

À réglementation inchangée, un certain nombre de points peuvent donner lieu à allègement des tâches des services.

Le premier est la visite des bateaux expertisés par une société de classification. La directive de 2006 dispense en effet les États membres de visites des bateaux expertisés par des sociétés de classification reconnues (art. 10). Cette libéralité a été transposée en droit français à l'art. 28 du décret 2007-1168. Certes, les services ne sont pas toujours convaincus par la qualité des expertises rendues par les sociétés de classification. Ils ont été dernièrement conduits, à la suite d'un accident impliquant un

gros bateau à passagers expertisé par une société de classification, à interdire de navigation plusieurs autres bateaux analogues dans l'attente de travaux indispensables. Il n'en reste pas moins vrai que le bateau accidenté avait au préalable obtenu son autorisation administrative, ce qui prouve qu'en la matière, le contrôle *a priori* ne voit pas tout, et qu'un contrôle *in itinere* doit être son complément nécessaire ; donc que se dispenser d'un contrôle *a priori* lorsqu'il n'est pas obligatoire ne nuit pas nécessairement à la qualité du suivi de la sécurité. Le cas d'espèce montre au demeurant l'intérêt pour l'administration de rester en position de contrôleur de deuxième niveau, position qui oblige l'expert fluvial, principal responsable aux yeux de la justice, à une plus grande rigueur professionnelle.

Le deuxième est le renouvellement des bateaux primo-immatriculés dans un autre État membre de l'Union européenne. On observera que la directive de 2006 est muette sur l'autorité en charge de la décision de renouvellement. Sous réserve de vérification, rien n'empêcherait la France d'exiger des armateurs concernés qu'ils sollicitent les autorités étrangères qui leur ont donné leur premier titre pour qu'elles leur attribuent le titre renouvelé. S'agissant la plupart du temps de gros bateaux, ils ont sans doute eu recours à des sociétés de classification, ce qui renvoie au point précédent. Certains peuvent être des bateaux qui assurent le cabotage sur les réseaux rhénan ou du Benelux, et peuvent ainsi aisément revenir au lieu de leur première autorisation.

Le troisième est le champ de décisions relevant de réglementations anciennes dont l'intérêt en termes de sécurité n'apparaît plus guère, ou de matériels produits en série, et pour lesquels on préconise la suppression ou au moins la réduction sensible, par passage d'une logique d'examen systématique à une logique d'échantillonnage, des contrôles de premier niveau. On pense ici :

- au jaugeage, qui répond à une logique commerciale et fiscale, et pour lequel l'administration ne dispose plus aujourd'hui d'agents techniquement compétents ;
- au carnet des huiles usées, certes obligatoire, mais à la connaissance de la mission, guère contrôlé, et dont l'intérêt reste à prouver ;
- aux petits bateaux produits en série (on pense à ceux du Bas Rhône, voire aux pirogues de Guyane), qui pourraient opportunément être visités et approuvés une fois pour toutes après visite aux chantiers navals, sous réserve le cas échéant d'une déclaration de leurs propriétaires selon laquelle ils n'ont pas transformé substantiellement la structure initiale.

Le quatrième est l'assistance téléphonique aux propriétaires de bateaux, très consommatrice du temps des secrétariats des services instructeurs. La conception d'un service SVP centralisé au niveau du réseau et d'une foire aux questions (FAQ) serait en l'espèce bienvenue. Ce pourrait être une des tâches du réseau des instructeurs préconisé par la mission.

Cette évolution d'une approche systématique à une approche par échantillon devra naturellement être progressive, subordonnée à la reconnaissance des partenaires de confiance. Il conviendra de maintenir la compétence opérationnelle des services sur les dossiers à enjeux majeurs.

9. Recommandation : Le rééquilibrage de l'activité des services au profit du contrôle in itinere devra s'accompagner d'un allègement, voire d'une suppression, de certaines tâches reconnues d'intérêt secondaire (par exemple le contrôle des bateaux de série...). Ces tâches devront être précisées par circulaire de l'administration centrale, après validation par le réseau des services.

3.5.2. Réexamen du champ de la réglementation

Un effort de simplification de la mise en œuvre de la réglementation peut néanmoins apparaître nécessaire.

Plusieurs points ont été en ce sens soumis à la mission, qui de son point de vue justifieraient un examen approfondi :

- l'articulation entre les procédures d'autorisation au titre de la navigation et au titre des établissements flottants recevant du public (EFRP), ce qui renvoie à la question, évoquée plus haut, des exercices impliquant les pompiers, et pourrait sans doute, dans un premier temps, prendre la forme de ces exercices ;
- l'immatriculation des bateaux de plaisance de moins de 20 m ;
- l'assujettissement des petits bateaux (moins de 12 passagers) au régime plaisance, avec un contrôle tous les 5 ans ;
- la responsabilité de l'administration quant à la bonne tenue des pontons (dont certains ont été victimes d'accidents, alors que la vérification de leur stabilité et de la solidité de leurs attaches n'est pas toujours aisée ;
- les autorisations de navigation dans le Golfe de Fos-sur-Mer des bateaux assurant le lien entre un port fluvial du Rhône et Fos : ces bateaux sont soumis à une autorisation de transit maritime, alors que leur trajet maritime, entièrement dans le port de Fos, ne dépasse pas quelque centaines de mètres, et les circuits de décision sont des plus complexes.

Enfin, la mission recommande le maquetage de la réglementation sous une forme exploitable durant un contrôle. Il s'agira, au sein d'un corpus abondant, de séparer ce qui relève de tout contrôle de ce qui est spécifique à certains types d'établissements. Une maquette présentable sur supports informatiques autonomes (tablettes) serait souhaitable et vivement souhaitée par nombre d'agents. Au sein du réseau, les services instructeurs disposant en la matière d'une bonne expérience pourraient être chargés de la conception de ces outils.

10.Recommandation : La mission invite l'animateur du réseau des services instructeurs à concevoir avec leur aide une maquette informatisée des prescriptions à vérifier lors d'une visite. Elle invite l'administration centrale à identifier au vu de l'expérience les dispositions réglementaires dont la vérification systématique ne s'impose pas.

De plus, la mission s'interroge sur l'opportunité de la dispense du contrôle de la stabilité 2 prévue par l'art. 15.15, al. 3 des prescriptions techniques minimales annexées (annexe II) à la directive de 2006, fondée sur un critère de nombre de passagers (250).

Conclusion

La mission constate que l'activité administrative d'instruction des titres de navigation semble aspirée dans une spirale du déclin. Excessivement sollicités par les tâches d'examen des dossiers de demandes d'autorisations, trop souvent amenés à refaire une partie notable du travail des organismes de contrôle dont la prestation leur paraît peu sûre, les services, dont la mission tient à saluer l'engagement, le professionnalisme et l'esprit d'ouverture, ne prennent plus le temps du contrôle de second niveau ni de la capitalisation des connaissances sur la sécurité de la navigation.

Elle estime urgent de replacer l'administration d'État en deuxième ligne. Ce rôle de contrôleur de second niveau ou de contrôleur de processus suppose naturellement que des professionnels reconnus et eux-mêmes contrôlés assument le contrôle de premier niveau qui est celui des bateaux. La mission n'ignore pas que l'on est encore loin de disposer en France d'une profession apte à relever ce défi. Elle n'en estime pas moins possible d'y parvenir progressivement, en usant à la fois de dispositions incitatives (l'accélération de l'instruction des dossiers traités par des professionnels de confiance) et contraignantes (la responsabilisation civile et pénale claire des professionnels).

Au niveau de l'organisation des services, la question n'est pas tant, au moins à court terme, celle d'un rassemblement des forces dans une structure centralisée que celle de l'apprentissage des agents et des structures dispersées du travail en réseau. L'acquisition de cette culture-là supposera à l'évidence une implication lourde de l'administration centrale. Mais elle pourra, avec l'aide d'organismes comme le CEREMA, animer le réseau dans la durée.

Ce travail supposera également que soient établis des lieux de dialogue avec les professionnels du transport fluvial. Il ne s'agit évidemment pas de partager la décision, qui reste du ressort de l'autorité régaliennne, mais de tirer de l'expérience les leçons permettant aux uns et aux autres de progresser dans le discernement de l'essentiel de l'accessoire et de prévenir des erreurs d'analyse telles que celle qui fut à l'origine de l'octroi de son certificat à la Sorellina.

Marc d'Aubreby



Ingénieur général
des ponts,
des eaux et des forêts

Christian Dieudonné



Ingénieur en chef
des travaux publics de l'État

Michel Rostagnat



Ingénieur général
des ponts,
des eaux et des forêts

Annexes

1. Lettre de commande

CGEDD n° 009993-01



N° 009993-01

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

12 FEV. 2015

Paris, le 11 FEV. 2015

**Le secrétaire d'État chargé des transports,
de la mer et de la pêche**

à

Monsieur le vice-président du conseil général
de l'environnement et du développement
durable

**Objet : mission relative à la délivrance des titres de navigation
des bateaux de navigation intérieure et aux prescriptions
techniques concernant la stabilité après avarie des bateaux à
passagers**

Le bureau d'enquêtes sur les accidents de transports terrestres (BEA-TT) et le bureau d'enquêtes sur les événements de mer (BEA-mer) m'ont remis le 13 juin 2014 le rapport d'enquête technique relatif à l'abordage survenu le 22 septembre 2012, dans l'estuaire de la Gironde, entre le navire sablier CÔTES DE BRETAGNE et la péniche LA SORELLINA.

Ce rapport constate notamment des manquements dans le déroulement du processus qui a conduit à la délivrance du titre de navigation de la péniche LA SORELLINA et invite au renforcement des compétences des services instructeurs du ministère. Il interpelle aussi, indirectement, les règles de prise en compte des portes des cloisons étanches dans le calcul de stabilité après avarie.

Afin de tirer toutes les conséquences de cet accident, et de prendre les mesures nécessaires, je souhaite vous confier une mission qui comportera deux phases.

Dans une première phase, la mission s'attachera à dresser un état des lieux des forces et faiblesses des services instructeurs des titres de navigation fluviale, de l'appui que sont en mesure de leur apporter l'administration centrale et le CEREMA, ainsi que des enjeux et contraintes auxquels ces services instructeurs sont confrontés.

Vous examinerez plus particulièrement le processus de délivrance des titres de navigation fluviale et effectuerez un parangonnage des organisations en place dans les principaux pays fluviaux européens, ainsi qu'un parangonnage des dispositifs français mis en place pour d'autres véhicules ou moyens de transport.

Sur ces bases vous définirez toute solution permettant d'améliorer le processus de délivrance des titres de navigation fluviale, notamment le rôle de la commission de visite et l'exploitation des rapports des organismes de contrôle, et ferez toute proposition pour améliorer l'efficacité des services instructeurs.

Hôtel de Roquette – 245, boulevard Saint-Germain – 75007 Paris – Tél : 33 (0)1 40 60 21 22
www.developpement-durable.gouv.fr



La seconde phase portera sur l'analyse de la réglementation applicable aux bateaux du type de la péniche de transport de passagers LA SORELLINA concernant plus particulièrement la question de la stabilité après avarie.

Vous formulerez un avis argumenté sur la pertinence de renforcer la réglementation sur l'ensemble des eaux intérieures et/ou spécifiquement en zone fluvio-maritime, et ferez, le cas échéant, des propositions en ce sens, en tenant compte de la situation des entreprises qui seraient concernées.

La mission pourra organiser des réunions de travail avec la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer et le CEREMA (DTec EMF).

Je souhaite disposer de votre rapport pour le 30 juin 2015. Un point d'étape en fin de premier trimestre 2015 permettra de détailler les premières pistes de solutions et de privilégier certains scénarios d'évolution afin d'orienter les travaux de la mission vers les solutions les plus immédiatement opérationnelles.

Le directeur général des infrastructures,
des transports et de la mer



François Poupard

2. Liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Alves	Georges	Direction départementale des territoires du Rhône, SST, UPTN	Instructeur commerce	26/11/15
Beaurain	Didier	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, DST/PTF	Chef du bureau PTF3	25/08/15
Bécu-Pouradier	Sarah	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, DST/SRF	Chef du bureau de la sécurité des transports guidés SRF1	11/12/15
Bedos	Julien	Direction interdépartementale des infrastructures, de l'environnement et de l'aménagement d'Île-de-France, SST, DTSF, Bureau sécurité des bateaux	Instructeur	24/11/15
Bousquet	Florent	Direction départementale des territoires de Haute-Garonne, SRGC/UNSF	Instructeur	10/11/15
Boyer	Benjamin	Commission centrale pour la navigation sur le Rhin, direction technique	Administrateur technique	12/11/15
Bréhier	Régine	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	Directrice des affaires maritimes	19/11/15
Demay	Arnaud	Direction interdépartementale des infrastructures, de l'environnement et de l'aménagement d'Île-de-France, SST	Chef du département sécurité des transports fluviaux	23/11/15
Denis	Françoise	Direction départementale des territoires et de la mer de Loire-Atlantique	Chef du service transports et risques	25/11/15
Dewaeles	Thomas	Direction départementale des territoires du Nord, DMLNI, NI	Instructeur	18/11/15
d'Issemerio	Jean-Philippe	Direction départementale des territoires du Bas-Rhin	Directeur	12/11/15
Dubois	Pierre-Olivier	Direction départementale des territoires de Haute-Garonne	Chef du service risques et gestion de crise	10/11/15
Fakhri	Patricia	Direction interdépartementale des infrastructures, de l'environnement et de l'aménagement d'Île-de-France, SST, DTSF, Bureau sécurité des bateaux	Adjointe au chef de bureau	24/11/15
Fèvre	Bertrand	Direction interdépartementale des infrastructures, de l'environnement et de l'aménagement d'Île-de-France, SST, DTSF, Bureau sécurité des bateaux	Instructeur	23/11/15
Fromageau	Xavier	Direction interdépartementale des infrastructures, de l'environnement et de l'aménagement d'Île-de-France, SST, DTSF, Bureau sécurité des bateaux	Instructeur	23/11/15
Gorges	Guillaume	Direction interdépartementale des infrastructures, de l'environnement et de l'aménagement d'Île-de-France, SST, DTSF	Adjoint au chef du département sécurité des transports fluviaux	23/11/15
Guimbaud	Thierry	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	Directeur des services de transport	08/12/15
Herrmann	Christian	Direction départementale des territoires du Bas-Rhin, SG, Police de la navigation		12/11/15
Houllier	Lionel	Direction départementale des territoires et de la mer du Nord	Directeur adjoint, délégué à la mer, au littoral et à la navigation intérieure	18/11/15
Joscht	Philippe	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, DTecEMF	Directeur	04/12/15
Kahn	Philippe	Direction départementale des territoires de Haute-Garonne	Directeur	10/11/15
Kerever	Catherine	Direction départementale des territoires et de la mer de Loire-Atlantique, STR, ST	Institutrice	25/11/15
Leblanc	Gilles	Direction interdépartementale des infrastructures, de l'environnement et de l'aménagement d'Île-de-France	Directeur	30/11/15

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Lestienne	Jean-Marie	Direction départementale des territoires du Nord, DMLNI	Chef de l'unité navigation intérieure	18/11/15
Lopinto	Antoine	Direction départementale des territoires du Rhône, SST, UPTN	Adjoint commerce	26/11/15
Luttringer	Alain	Direction départementale des territoires et de la mer de Loire-Atlantique, STR	Chef de l'unité sécurité des transports	25/11/15
Melgoso	Vincent	Direction départementale des territoires de Haute-Garonne, SRGC	Chef de l'unité navigation et sécurité fluviale	10/11/15
Noyon	Jean-Claude	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Guyane, FLAG	Responsable de la division fleuves	04/12/15
Papinutti	Marc	Voies navigables de France	Directeur général	11/12/15
Peigney-Couderc	Stéphanie	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, DPMA, Bureau de l'économie de pêches	Chargée de mission développement territorial et contrats bleus, chargée du pilotage de l'accord de partenariat et du contenu technique et financier du PO FEAMP	08/12/15
Piet	Olivier	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, DTecEMF	Directeur adjoint	04/12/15
Piotte	Murielle	Direction départementale des territoires du Rhône	Chef du service sécurité des transports	26/11/15
Piquerez	Pascale	Direction départementale des territoires du Rhône, SST	Chef de l'unité permis et titres de navigation	26/11/15
Prillard	Joël	Direction départementale des territoires du Rhône	Directeur	26/11/15
Revel	Arnaud	Direction départementale des territoires du Bas-Rhin	Directeur adjoint	12/11/15
Rosiak	Nadine	Direction départementale des territoires du Nord, DMLNI, NI	Instructrice	18/11/15
Roubenne	Didier	Direction départementale des territoires et de la mer de Loire-Atlantique, STR, ST	Instructeur	25/11/15
Sandrin	Marc	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, DST	Sous-directeur des Ports et du Transport fluvial	25/08/15
Sekkai	Atman	Direction départementale des territoires du Rhône, SST, UPTN	Instructeur commerce	26/11/15
Simon	Thierry	Direction départementale des territoires du Bas-Rhin, SG	Chef de l'unité police de la navigation	12/11/15
Tant	Stéphane	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Guyane	Chef du service fleuves, littoral, aménagement et gestion	04/12/15
Vallance	Isabelle	Direction départementale des territoires du Rhône, SST, UPTN	Adjoint plaisance	26/11/15
Wernert	Eric	Direction départementale des territoires du Bas-Rhin	Secrétaire général	12/11/15
Wisselmann	Raphaël	Commission centrale pour la navigation sur le Rhin, direction technique	Administrateur technique	12/11/15

3. Questionnaire adressé aux services instructeurs

Organisation du service

Quelle unité est en charge de l'instruction des demandes de titres de navigation ? Au sein de quel service ?

Quelles sont les autres missions confiées à l'unité ?

Cette organisation est-elle appelée à évoluer à court ou moyen terme ?

Combien d'agents comprend l'unité (effectif théorique et réel : macro-grades) ? Combien d'entre eux assurent l'instruction des demandes de titres de navigation ? Pour quelle part de leur temps ?

Qui signe l'avis du service ? Qui signe la délivrance des titres ?

Données sur l'activité

Combien de demandes de titres (demandes initiales / renouvellements) le service a-t-il instruit en 2013, 2014 et depuis le début de l'année 2015 ?

Carrière des agents

Quelle est l'ancienneté dans le poste des agents chargés de l'instruction des demandes de titres de navigation ?

Quels étaient les portefeuilles des agents avant qu'ils ne traitent de la navigation intérieure ? Ont-ils eu d'autres postes dans ce domaine avant leur poste actuel ?

Des départs (mutations, retraites) ou des arrivées sont-ils envisagés ? À quelle échéance ?

De quelle formation les agents en charge de cette instruction ont-ils bénéficié ? Quand ? Où ? Combien de jours ? Quels intervenants ?

Quelles formations complémentaires serait-il nécessaire de proposer pour que les agents disposent de toutes les connaissances utiles à l'instruction des demandes de titres de navigation ?

Avis sur la mise en œuvre de la réglementation

Quel appui est-il fourni par l'administration centrale ? Par quel bureau ?

Existe-t-il des lieux d'échange entre instructeurs (réunions, forums...) ? Intègrent-ils les spécialistes ?

L'unité peut-elle recourir à l'appui de spécialistes, notamment pour l'instruction des demandes les plus complexes ? Dans quelle structure ? Ce recours est-il fréquent ?

Existe-t-il un dispositif de contrôle interne couvrant l'instruction des demandes de titres de navigation ? Sinon, quels contrôles sont-ils opérés par la hiérarchie ?

Existe-t-il des descriptifs de procédure ou un dispositif qualité couvrant l'instruction des demandes de titres de navigation ?

Quelles sont les principales difficultés rencontrées dans l'instruction des demandes de titres de navigation ? Quelles évolutions ou dispositions seraient souhaitables ?

Les dispositions réglementaires en vigueur présentent-elles des fragilités au regard notamment de la sécurité ?

Les agents ont-ils facilement accès à une documentation (notamment réglementaire) à jour ? Sous quelle forme (papier, base de données interne au service, site intranet...) ?

La documentation réglementaire est-elle lisible, compréhensible et facile à appréhender ?

Le contenu et la qualité des dossiers transmis par les propriétaires, et notamment les rapports d'expertise, paraissent-ils suffisants pour garantir la conformité du navire à la réglementation technique ainsi que la sécurité des équipages et des passagers ?

Quels contrôles sont-ils effectués sur les rapports d'expertise ?

Serait-il pertinent d'imposer un modèle de rapport d'expertise pour les demandes de titre ?

Existe-t-il des pistes d'amélioration de l'efficacité de la commission de visite ?

Le service a-t-il eu connaissance de problèmes graves concernant la sécurité de bateaux à passagers ?

4. Données quantitatives issues du dépouillement du questionnaire

Effectifs

Les chiffres indiqués en italiques sont des évaluations effectuées à partir des commentaires du service.

Service instructeur	A	B	C	D	E	F	G	Total
Composition de l'unité								
Agents de catégorie A/A+	1	1	0	0	1	1	n.c.	
Agents de catégorie B/B+	6	9	7	8	6	2,9	n.c.	
Agents de catégorie C	11	4	2	1	5	1,7	n.c.	
Total unité	18	14	9	9	12	5,6	6,5	74,1
Instruction des titres de navigation								
Agents de catégorie A/A+	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	0	0	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>	n.c.	
Agents de catégorie B/B+	0	1,6	4	n.c.	2,4	1,5	n.c.	
Agents de catégorie C	2,2	<i>0,2</i>	<i>0,2</i>	n.c.	0	0	n.c.	
Total instruction des titres	2,3	1,9	4,2	6	2,5	1,6	1,4	19,

Nombre de titres délivrés

Service instructeur	A	B	C	D	E	F	G	Total
2013								
Première délivrance	0	48	53	96	n.c.	n.c.	n.c.	
Renouvellement	0	33	151	350	n.c.	n.c.	n.c.	
Total	0	81	204	446	147	101	160	1139
2014								
Première délivrance	23	59	33	56	n.c.	n.c.	n.c.	
Renouvellement	0	27	152	377	n.c.	n.c.	n.c.	
Total	23	86	185	433	190	125	180	1222
2015								
Première délivrance	102	68	15	52	n.c.	n.c.	n.c.	
Renouvellement	0	15	109	250	n.c.	n.c.	n.c.	
Total	102	83	124	302	185	95	135	102

Ancienneté des agents dans le poste

Service instructeur	A	B	C	D	E	F	G	Total
< 1 an	1	0	0	0	1	0	1	3
Entre 1 an et 5 ans	1	0	4	5	2	2	0	14

> 5 ans	2	2	2	3	0	1	1	11
---------	---	---	---	---	---	---	---	----

Signataire des titres

Service instructeur	A	B	C	D	E	F	G	Total
Chef d'unité	X	X	X			X		4
Chef de service ou de département		X		X		X	X	4
Directeur ou directeur adjoint		X	X		X			3

5. Lettre du directeur des services de transport (19 juin 2015)



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

Direction Générale des Infrastructures,
des Transports et de la Mer

Paris, le 19 JUIN 2015

Direction des Services de Transport
Sous-direction des Ports et du Transport fluvial
Bureau du transport fluvial
PTF3

Le directeur des services de transport

à

Destinataires in fine

Vos réf. :
Affaire suivie par : Didier Beauséin et Grégory Moreau
didier.beauséin@developpement-durable.gouv.fr
gregory.moreau@developpement-durable.gouv.fr
Tél. : 01 40 81 16 64
Courriel : ptf3.ptf.dst.dgim@developpement-durable.gouv.fr

Objet : Contrôle des bateaux à passagers construits avant le 1^{er} janvier 2009 ou transformés.
P.J : Points de contrôles à effectuer,
Liste des bateaux à contrôler

À la suite du rapport d'accident de la péniche de transport de passagers LA SORELLINA publié en juin 2014 par les bureaux d'enquêtes BEA-TT et BEA-mer, sur lequel j'ai déjà eu l'occasion d'attirer votre attention, je vous demande qu'une vigilance particulière soit portée aux bateaux à passagers, anciens bateaux de marchandises souvent du type « Freycinet » qui ont été transformés avant ou après le 1^{er} janvier 2009, date d'entrée en vigueur de l'arrêté ministériel transposant la directive européenne n°2006/87 établissant les prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure.

Il est primordial que les services instructeurs chargés de la sécurité de la navigation, garants de la délivrance des titres de navigation, veillent à ce que les règles essentielles assurant la flottabilité, la stabilité en cas d'avarie, et l'évacuation des passagers, applicables à ces bateaux, soient respectées.

Aussi, je vous demande de procéder en particulier au contrôle des bateaux figurant sur la liste ci-jointe établie à partir de la base nationale des titres de navigation (TINAVI) et des informations fournies par vos services qu'ils peuvent compléter par des bateaux qui ne figureraient pas dans cette base, selon les trois étapes successives suivantes :

- Un contrôle documentaire par les agents chargés de l'instruction des titres et à l'aide du document joint précisant les points de contrôles à effectuer. Ce document reprend des dispositions techniques identifiées comme critiques lors de l'accident de LA SORELLINA. Le contrôle commencera par les bateaux qui circulent en eaux les plus profondes (zones 2 et 3).
- Un contrôle physique de police sur les bateaux qui présenteraient des doutes ou des non conformités aux points de contrôle à effectuer suite à ce premier contrôle documentaire par un binôme agent assermenté / agent instructeur.



www.developpement-durable.gouv.fr

Artho Sud - 92055 La Défense cedex - Tél : 33 (0)1 40 81 21 22 - Fax : 33 (0)1 40 00 00 00

- A la suite de ces deux contrôles, les bateaux qui seraient non conformes seront susceptibles d'être sanctionnés, y compris par le retrait du titre de navigation prévu à l'article D. 4221-11 du code des transports. Toutefois, je vous demande de consulter mes services sur la décision finale de retrait du titre. Pour certains cas, des dispositions provisoires permettant d'assurer l'exploitation du bateau sans danger manifeste le temps de la mise aux normes, si celle-ci s'avère possible, pourraient être définies avec l'amateur.

Enfin, une attention particulière sera portée par vos services sur les demandes de délivrance des certificats communautaires ou certificats communautaires provisoires¹ aux bateaux à passagers construits avant le 1^{er} janvier 2009 ou transformés, notamment au regard des points de contrôles précités.

Je tiens à vous assurer de l'importance toute particulière que revêtent pour moi la sécurité de la navigation et le contrôle exercé par les services instructeurs de la sécurité des bateaux fluviaux.

Je vous remercie de bien vouloir proposer à mes services un premier bilan intermédiaire de ces contrôles à la fin du mois de juillet 2015 et un bilan final pour fin septembre 2015.

Le directeur des services de transport

Thierry GUIMBAUD



Destinataires :

Messieurs les préfets et directeurs départementaux ou régionaux desquels dépendent les services instructeurs des titres de navigation fluviaux visés à l'arrêté du 30 octobre 2012 (NOR : DEVK1237686A), à savoir :

- DRIEA IF
- DDT 31
- DDTM 44
- DDTM 59
- DDT 67
- DDT 69

Copie :

Monsieur le directeur général du CEREMA
Monsieur le directeur de la DectMEF

¹ en application de l'article 36 de l'arrêté du 21 décembre 2007 relatif aux titres de navigation des bâtiments et établissements flottants naviguant ou stationnant sur les eaux intérieures



www.developpement-durable.gouv.fr

6. Lettre de transmission du rapport d'étape (2 juillet 2015)



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

*Conseil général de l'environnement
et du développement durable*

Paris, le **2** **JUIL**, 2015

Le vice-président

à

Monsieur le secrétaire d'État, chargé
des transports, de la mer et de la pêche

Objet : Rapport CGEDD n° 009993-01 - délivrance des titres de navigation des bateaux de navigation intérieure.

Par lettre du 11 février 2015, vous avez confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une mission relative à la délivrance des titres de navigation des bateaux de navigation intérieure et aux prescriptions techniques concernant la stabilité après avarie des bateaux à passagers.

Les conclusions de la mission étant prévues fin 2015, il a été demandé qu'un rapport d'étape soit transmis pour la fin du premier semestre 2015 afin de pouvoir prendre toutes mesures utiles avant la saison estivale ; il sera suivi d'un rapport final en début de quatrième trimestre 2015.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint, le rapport d'étape établi par MM. Marc D'AUBREBY, François RENVOISÉ et Michel ROSTAGNAT, ingénieurs généraux des ponts, des eaux et des forêts, et Christian DIEUDONNÉ, ingénieur en chef des travaux publics de l'État.

La mission a étudié, en s'appuyant sur les conclusions du Bureau d'enquêtes sur les accidents de transport terrestre (BEA-TT) et du BEA Mer les conditions du naufrage de La *SORRELINA* survenu en 2012, et propose des mesures permettant d'éviter le retour de pareils accidents.

Les trois les plus importantes sont les suivantes :

- faire procéder à un examen de l'ensemble des certificats de navigation des bateaux anciennement de transport de marchandises, transformés en bateaux à passagers, et des documents qui ont conduit à leur établissement, pour détecter ceux pour lesquels l'avis de l'organisme de contrôle souffre d'un défaut manifeste d'appréciation et rapporter dans les meilleurs délais les autorisations indûment délivrées ;



CGEDD - Tour Ségala - 92085 La Défense cedex - tél. +33 (0)1 40 81 21 22 - www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

- par un avis à la batellerie, rendre obligatoire la mise en place de panneaux d'information sur toute cloison étanche munie d'au moins une porte indiquant que la (ou les) porte (s) doi(ven)t être impérativement fermé(es) dès que le bateau à passagers largue ses amares ;

- rendre obligatoire l'équipement de tout bateau fluvial à passagers d'un système d'identification automatique (AIS), dès lors qu'il navigue en zone maritime d'un estuaire placée sous le contrôle d'une capitainerie de port maritime équipée de ce système.

Ces propositions ont été communiquées à la direction des services de transport qui prévoit de les faire appliquer dans les meilleurs délais.

Les missionnaires se tiennent à votre disposition et à celle des membres de votre cabinet pour évoquer les suites à donner au présent rapport d'étape.



Fabrice PARISÉ

7. Bibliographie

Rapports CGEDD

Sécurisation des compétences maritimes au sein du ministère, phase 1 : constat de la situation, CGEDD, Bruno Baraduc et Yves Morin, février 2015

Missions régaliennes des services de navigation, Complément et approfondissement de la mission, CGEDD, Vincent Allais, Christian d'Ornellas, Isabelle Monteils et Philippe Rattier, juillet 2010

Missions régaliennes des services de navigation, Rapport d'étape, CGEDD, Vincent Allais, Christian d'Ornellas, Isabelle Monteils et Philippe Rattier, novembre 2009

Gestion et accueil des bateaux stationnaires en Île-de-France, Conseil général des ponts et chaussées (CGPC), Gilles Rouques et Pierre Verdeaux, avril 2006

Exercice des missions de l'État en matière de sécurité des bateaux de navigation intérieure, Conseil général des ponts et chaussées (CGPC), Paul Pierron et Jean-Yves Hamon, août 2000

Textes réglementaires

Directive 2006/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 établissant les prescriptions techniques des bateaux de la navigation intérieure et abrogeant la directive 82/714/CEE du Conseil (modifiée par directives des 18 décembre 2006 et 22 septembre 2008)

Code des transports : notamment les art. 4311-1 sq., tels qu'ils procèdent de la loi n° 2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France, et l'art. D4221-20 sur les organismes de contrôle

Décret n° 2007-1168 du 2 août 2007 relatif aux titres de navigation des bâtiments et établissements flottants navigant ou stationnant sur les eaux intérieures

Arrêté du 17 octobre 2013 relatif aux titres de navigation des bateaux et engins flottants navigant ou stationnant sur les eaux intérieures de la Guyane

Arrêté du 30 décembre 2008 relatif aux prescriptions techniques de sécurité applicables aux bateaux de marchandises, aux bateaux à passagers et aux engins flottants navigant ou stationnant sur les eaux intérieures

Arrêté du 21 décembre 2007 relatif aux titres de navigation des bâtiments et établissements flottants navigant ou stationnant sur les eaux intérieures

Divers

Rapport d'activité et de développement durable pour 2014, Voies navigables de France, en ligne sur

http://www.vnf.fr/assets/permalinks/domain1/2015/10/01/49cl5eut9j-426-VNF_RADD_2014_web/

Le projet stratégique 2015 – 2020, Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement, juillet 2015

Règlement intérieur de la Commission nationale des usagers de la voie d'eau, VNF, 25 juin 2009

1815 – 2015, 200 ans d'histoire, Commission centrale pour la navigation sur le Rhin, 2015

8. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AIS	Automatic Identification System (système d'identification automatique des bateaux)
BEA-Mer	Bureau d'enquête sur les événements en mer
BEA-TT	Bureau d'enquête sur les accidents de transport terrestre
CCNR	Commission centrale pour la navigation du Rhin
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CETMEF	Centre d'études techniques de la mer et du fluvial, intégré au CEREMA sous le nom de DTechMEF
COFRAC	Comité français d'accréditation
DAM	Direction des affaires maritimes de la DGITM
DEAL Guyane	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Guyane
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRIEA	Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'Île-de-France
DST	Direction des services de transport de la DGITM
ERP	Établissement recevant du public
ETP	Équivalent temps plein
OMI	Organisation maritime internationale
SINAVI	Système d'information de la navigation
SN	Service de navigation
STRMTG	Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés
VNF	Voies navigables de France

