



MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE ET DE LA MER

Organisation du contrôle des transports de marchandises dangereuses

Rapport 010206-01
établi par

Philippe FOLLENFANT (coordonnateur), Thierry GALIBERT et Patricia SOILLY

Mars 2016



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 des recommandations	5
Introduction	6
1. État du transport des marchandises dangereuses en France	8
1.1. La réglementation.....	8
1.2. Les acteurs économiques de la chaîne du transport des matières dangereuses.....	9
1.3. Connaissance des flux du transport terrestre de marchandises dangereuses en France.....	10
2. Les contrôleurs des transports terrestres et le contrôle du transport de marchandises dangereuses	12
2.1. Les CTT, leur statut, leur effectif, leur carrière.....	12
2.1.1. <i>Le statut des contrôleurs des transports terrestres</i>	12
2.1.2. <i>Les effectifs de CTT</i>	12
2.1.3. <i>Le parcours professionnel, la carrière des CTT</i>	13
2.1.4. <i>La formation</i>	13
2.2. Les CTT, leurs missions, leurs habilitations, leurs moyens d'intervention.....	13
2.2.1. <i>Les missions et habilitations</i>	13
2.2.2. <i>Les moyens d'intervention</i>	14
2.3. Les CTT et le contrôle du transport de marchandises dangereuses (TMD).....	14
2.3.1. <i>Le contexte juridique</i>	14
2.3.2. <i>La politique de contrôle actuelle du TMD vise essentiellement le contrôle du mode routier</i>	15
2.3.3. <i>Le contrôle des matières dangereuses empruntant d'autres modes terrestres</i>	15
3. Le transport ferroviaire de matières dangereuses	17
3.1. Situation actuelle du fret ferroviaire de marchandises dangereuses.....	17
3.2. La sécurité du TMD ferroviaire : accidentologie.....	18
3.3. Le contrôle du transport ferroviaire des matières dangereuses.....	19
3.3.1. <i>L'autocontrôle des exploitants</i>	19
3.3.2. <i>Les contrôles de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)</i>	20
3.3.3. <i>Les contrôles des services de l'État</i>	21
4. Proposition d'évolution : organisation, méthodes et moyens	23
4.1. Le pilotage de l'action de contrôle des TMD.....	23
4.1.1. <i>L'inscription de cette mission de contrôle dans un contexte interministériel</i> ...	23
4.1.2. <i>L'organisation du pilotage par le MEEM dans le domaine des TMD</i>	23
4.1.3. <i>Le pilotage des moyens</i>	24
4.1.4. <i>La répartition en région des moyens consacrés au contrôle des TMD</i>	26
4.1.5. <i>Le pilotage technique du contrôle des TMD</i>	27
4.1.6. <i>Les relations entre administrations centrales du MEEM</i>	30

4.1.7. L'impact de la réforme territoriale.....	31
4.2. La synergie entre les différents acteurs publics du contrôle.....	33
4.2.1. Les acteurs au sein ou dans la mouvance du MEEM.....	33
4.2.2. Les acteurs du contrôle hors MEEM.....	36
4.3. Les contrôles experts.....	38
Conclusion.....	40
Annexes.....	43
1. Lettre de mission.....	44
2. Liste des personnes rencontrées.....	47
3. Glossaire des sigles et acronymes.....	48

Résumé

La mission relative à l'organisation du contrôle des transports de marchandises dangereuses (TMD) fait suite à une demande de la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer et de la direction générale de la prévention des risques. Celles-ci ont souhaité disposer d'une évaluation du contrôle des TMD sur les différents modes de transport et de propositions d'amélioration, en particulier en termes d'organisation, permettant d'en renforcer l'efficacité.

Le contrôle du transport des matières ou marchandises dangereuses (TMD) recouvre des enjeux considérables en termes d'impact sociétal, liés aux conséquences humaines et environnementales d'un éventuel accident. La mission a relevé l'absence d'une connaissance claire des flux au niveau régional, qui serait pourtant très utile pour mieux cibler l'action des services.

Dans la pratique, les actions de contrôle sont principalement menées par des agents spécialisés du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, les contrôleurs des transports terrestres (CTT). Leur autorité d'emploi est la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

La mission a dialogué avec ces agents, en les rencontrant directement en région et par des entretiens avec leurs organisations syndicales. Elle a pu ainsi apprécier leur implication dans ces activités de contrôle et prendre en compte leurs propositions.

La mission a analysé le cas du fret ferroviaire de marchandises dangereuses. Celui-ci est amené à se développer, dans le cadre du report modal prôné par la loi de transition énergétique pour la croissance verte. L'activité des CTT dans ce domaine doit donc s'accroître en parallèle. Cela doit aussi s'accompagner d'une offre de formation et d'une reconnaissance professionnelle adaptées.

En termes d'organisation et de pilotage, la direction du ministère en charge de la réglementation du TMD et de son contrôle, pour les modes terrestres (routier, ferroviaire et fluvial) et maritime, est la direction générale de la prévention des risques (DGPR). Elle l'exerce à travers la mission transport des matières dangereuses (MTMD) placée au sein de la sous-direction des risques accidentels.

La mission n'a pas relevé de carence majeure dans la politique actuelle de contrôle du TMD, mais considère qu'elle mérite d'être renforcée, et recalibrée sur le plan qualitatif.

Cet objectif pourra être atteint si les relations entre les deux administrations centrales en charge du dossier sont clarifiées et inscrites dans une volonté partagée de travail en synergie.

La mission propose à cette fin la définition et, si besoin, la signature d'une convention de travail qui reprendra les principales recommandations du présent rapport :

- définition claire du nombre d'ETP (équivalent temps plein) consacré au contrôle du TMD au sein du programme 203 (infrastructures et services de transport) et révision de leur répartition régionale dans le cadre de la nouvelle organisation territoriale ;
- réactivation du réseau de référents régionaux animé par la MTMD ;

- augmentation du nombre de contrôles consacrés au transport ferroviaire ;
- réinscription d'un indicateur relatif au TMD dans le programme annuel de performance du programme 203.

Plus ponctuellement sur des sujets techniques, elle suggère que des contrôles experts soient mis en œuvre profitant des synergies possibles en interne aux DREAL.

Au final, la mission formule les neuf recommandations principales suivantes :

Liste des recommandations

Pages

Recommandation n°1 : Réaliser dans une ou deux régions « pilotes » une évaluation de l'importance et de la nature des flux de transports de marchandises dangereuses (TMD) en intégrant chaque élément de la chaîne logistique sur le territoire concerné.	11
Recommandation n°2 : Augmenter de façon significative les contrôles réglementaires effectués par les contrôleurs des transports terrestres dans le secteur ferroviaire, accompagnés de la reconnaissance professionnelle et de la formation adéquates des contrôleurs.	22
Recommandation n°3 : Réintroduire dans le programme annuel de performance du programme 203 un indicateur relatif au contrôle des transports des matières dangereuses défini en concertation par le responsable de ce programme et le DGPR.	26
Recommandation n°4 : Prendre en compte, en introduisant un coefficient de pondération, la complexité particulière du contrôle des transports de matières dangereuses dans le calcul de la répartition du nombre d'ETP consacré à ce contrôle des transports routiers de marchandises dans les nouvelles régions issues de la réorganisation territoriale.	27
Recommandation n°5 : Réactiver le réseau des référents régionaux, animé par la DGPR/MTMD, et le faire fonctionner en associant la DGITM à ses travaux.	29
Recommandation n°6 : Préciser la répartition des attributions entre la DGITM et la DGPR dans le domaine du contrôle de transport des matières dangereuses dans une convention qui serait signée par les deux directions, sous l'égide du secrétaire général du ministère.	31
Recommandation n°7 : Préciser, région par région, le nombre d'ETP affectés au contrôle des TMD, en identifiant un ou plusieurs référents consacrant au moins 50 % de leur activité à cette mission.	33
Recommandation n°8 : Dans les DREAL, créer de réelles synergies entre les compétences « transports » et les compétences « risques-matières » et, à cet effet, augmenter les contrôles communs des contrôleurs de transports terrestres et des inspecteurs des installations classées sur et au voisinage des établissements industriels importants.	35
Recommandation n°9 : Mener des contrôles experts dans un premier temps sur les sites industriels de chargement et déchargement. (définition de ces contrôles et check list à établir par la DGPR/MTMD).	39

Introduction

Le contrôle du transport des matières ou marchandises dangereuses (TMD), s'il représente un nombre limité du volume de l'ensemble des contrôles menés par la puissance publique dans le transport en général, recouvre cependant des enjeux considérables en termes d'impact sociétal, liés aux conséquences humaines et environnementales d'un éventuel accident.

La direction du ministère en charge de la réglementation du TMD et de son contrôle, pour les modes terrestres (routier, ferroviaire et fluvial) et maritime, est la direction générale de la prévention des risques (DGPR). Dans la pratique, les actions de contrôle sont principalement menées par des agents spécialisés du ministère, les contrôleurs des transports terrestres (CTT). Ceux-ci exercent aussi leur mission sur l'ensemble du champ du transport terrestre, en particulier dans le transport routier : respect de la réglementation sociale, lutte contre la concurrence déloyale, contrôles en entreprise. A ce titre, leur autorité d'emploi est la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

La perception générale est que, si la politique actuelle de contrôle du TMD ne présente pas de carence majeure, elle mérite cependant d'être renforcée et recalibrée sur le plan qualitatif.

La DGITM et la DGPR ont donc demandé au vice-président du CGEDD le lancement d'une mission d'évaluation du contrôle du transport des marchandises dangereuses sur les différents modes de transport, en ciblant l'implication des contrôleurs des transports terrestres, et de faire des propositions d'organisation pour en améliorer l'efficacité (cf lettre de mission en annexe 1).

L'équipe de mission a été composée de :

- Philippe FOLLENFANT, ingénieur en chef des mines, coordonnateur ;
- Thierry GALIBERT, inspecteur général de la santé publique vétérinaire ;
- Patricia SOILLY, attachée d'administration hors classe.

Après les réunions de cadrage avec les directions commanditaires et l'exploitation des divers documents et rapports transmis par ces services, la mission a rencontré (séparément) l'ensemble des organisations syndicales des CTT.

Elle a ensuite mené une série d'auditions dans les services et établissements publics spécialisés du ministère, dans d'autres ministères (Intérieur) et auprès de plusieurs acteurs économiques et intervenants dans la chaîne du transport (industriels, chargeurs et transporteurs) (cf. liste des personnes rencontrées en annexe 2).

La mission a enfin effectué deux déplacements dans les services régionaux concernés, en Île-de-France et en Normandie. Dans cette dernière région, elle a pu participer pendant une demi-journée à des opérations de contrôle sur le terrain.

Le corps du présent rapport comprend trois chapitres descriptifs, sur l'état du transport des marchandises dangereuses, la situation du TMD ferroviaire et l'activité des CTT. Le quatrième chapitre traite spécifiquement de points particuliers sur lesquels les directions générales (DGPR et DGITM) souhaitent que portât l'évaluation du CGEDD, et formule plusieurs recommandations à cet égard.

1. État du transport des marchandises dangereuses en France

Dans le domaine des transports, les matières dangereuses (ou marchandises dangereuses ; on emploie indifféremment l'un ou l'autre de ces deux termes) sont des matières désignées comme telles par le *Règlement-type Recommandations des Nations unies relatives aux transports des matières dangereuses*.

Plus de trois mille substances sont concernées et sont réparties, en fonction de leurs caractéristiques, en neuf classes, pour certaines elles-mêmes divisées en sous-classes¹.

Les réglementations, données chiffrées, procédures et recommandations figurant dans ce rapport ne concernent donc que les matières dangereuses ainsi définies et identifiées.

On peut néanmoins signaler que des accidents de fret ayant eu des conséquences dramatiques ont pu concerner d'autres types de matières: ainsi l'accident du tunnel du Mont-Blanc de mars 1999 (39 morts) a comme origine l'incendie d'un camion frigorifique transportant de la margarine et de la farine.

1.1. La réglementation²

Le caractère transfrontalier d'un certain nombre d'opérations de transport terrestre explique que la réglementation applicable ait une base internationale, avec trois textes « cadres » :

- l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR) du 30 septembre 1957 ;
- le règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (RID), qui est une annexe à la convention relative au transport international ferroviaire du 9 mai 1980 ;
- l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieures (ADN) du 25 mai 2000.

Ces textes contiennent des prescriptions techniques extrêmement détaillées.

Après la constitution du marché unique, l'Union européenne a souhaité harmoniser les réglementations nationales des États membres, sur la base de ces textes « onusiens ». Cela s'est traduit par l'adoption de plusieurs directives, parmi lesquelles on peut distinguer la directive 2008/68/CE relative au transport intérieur des marchandises dangereuses, la directive 95/50/CE concernant des procédures uniformes en matière de contrôle des transports de marchandises dangereuses par route, et la directive 96/49/CE concernant le transport de marchandises dangereuses par chemin de fer.

¹ Exemples : Matières et objets explosifs (classe 1) ; Liquides inflammables (classe 2) ; Matières toxiques (classe 6.1),...

² Celle-ci, et ses éventuelles évolutions, étant hors du champ stricto sensu de la mission, les éléments qui suivent en donnent le cadre de manière très sommaire.

La transcription de ces textes en droit français est synthétisée dans l'arrêté du 29 mai 2009 relatif au transport de marchandises dangereuses par voies terrestres, dit « arrêté TMD »³.

Les évolutions de cette réglementation nationale sont soumises pour avis à la commission interministérielle du transport des matières dangereuses, qui regroupe toutes les parties intéressées : administrations, industriels producteurs et chargeurs de matières dangereuses, transporteurs, organismes et laboratoires d'essais, organisations syndicales, collectivités locales...

1.2. Les acteurs économiques de la chaîne du transport des matières dangereuses

Une opération de transport de matières dangereuses fait intervenir plusieurs acteurs économiques.

Les deux principaux sont l'expéditeur (ou le destinataire) et le transporteur. Peuvent aussi intervenir des entreprises sous-traitantes de l'expéditeur ou du destinataire : l'emballleur (qui remplit les marchandises dangereuses dans des emballages et peut être amené à préparer les colis aux fins du transport), le remplisseur (qui remplit les marchandises dangereuses dans une citerne ou un grand conteneur), le chargeur (qui charge les marchandises emballées, les conteneurs et les citernes sur un véhicule ou un wagon) et le déchargeur⁴.

Les données manquent pour établir des monographies particulières pour chaque type d'intervenant. On peut simplement souligner quelques points saillants.

L'expéditeur/destinataire est en règle générale une entreprise industrielle de production, de logistique, ou de distribution de marchandises dangereuses. Ces entreprises ressortent majoritairement⁵ des industries chimiques, pétrolières, gazières et de l'énergie. Aujourd'hui, ces entreprises sous-traitent systématiquement le TMD (seul Air liquide a encore une flotte de camions et fait du transport pour compte propre).

La typologie des transporteurs varie beaucoup selon le mode de transport. Dans le transport routier, une multitude d'entreprises de toutes tailles, y compris des TPE, font du TMD, en particulier pour le transport des colis. Le transport par citernes est plus concentré : dix-sept entreprises ou groupes d'entreprises, de taille assez importante (15 000 salariés au total), assurent 90% de cette activité en France.

Le transport ferroviaire fait l'objet d'une description plus détaillée dans un chapitre spécifique de ce rapport. Quatre entreprises assurent la grande majorité du fret de matières dangereuses, aujourd'hui ouvert à la concurrence (cf. §3).

Le transport fluvial TMD est effectué par une dizaine d'entreprises, dont la plus importante est le groupe CFT (Compagnie fluviale de transport), leader du transport fluvial industriel.

³ Dont la base législative est le décret-loi du 5 février 1942 relatif au transport de matières dangereuses et infectes par chemin de fer, par route ou par voie de navigation intérieure.

⁴ Dans le transport routier par exemple, l'ADR prévoit des obligations spécifiques pour chacun de ces intervenants.

⁵ Mais pas exclusivement : des entreprises agroalimentaires peuvent recevoir de l'ammoniac comme fluide frigorigène, etc...

1.3. Connaissance des flux du transport terrestre de marchandises dangereuses en France

Les chiffres (2014) dont a pu disposer la mission sont présentés dans le tableau ci-dessous⁶ :

	Tonnage-kilomètre (Mtkm)	Dont gaz et hydrocarbures liquides	Autres produits
Transport routier	8443 (58%)	6767	1 676
Transport ferroviaire	4994 (34%)	3969	1 025
Transport fluvial	1195 (8%)	567	627
Total	14 632 (100%)	11 303	3 328

Le TMD réalisé en France représente, en tkm, 5% du trafic routier toutes marchandises, 16% du fret ferroviaire et 15% du trafic fluvial de marchandises.

Les hydrocarbures liquides et gazeux constituent 77% de l'ensemble des marchandises dangereuses transportées⁷.

Sur une longue période, on n'observe pas de report modal marqué, les différents modes de TMD évoluant comme la conjoncture économique (avec une stagnation plus marquée du transport fluvial).

Au niveau régional, la mission n'a pu que constater l'impossibilité d'obtenir des réponses claires, pourtant fort utiles pour connaître l'ampleur du risque et cibler en conséquence les actions de contrôle, à des questions de base.

Quelle est l'importance des flux de TMD dans la région ? Leur origine/destination et leur nature (transit, échanges entre la région et l'extérieur, desserte interne à la région...)?

Quels sont les produits transportés ? Les itinéraires empruntés ?

Une étude, ciblée dans un premier temps sur une ou deux régions⁸, devrait être menée pour répondre à ce type de questions et approfondir cette connaissance des flux. Cette étude devrait, au-delà des axes de transport, prendre en compte l'ensemble de la chaîne logistique du TMD : nœuds du réseau (gares, ports, plates-formes multimodales), sites de stationnement et sites spécifiquement dédiés au stockage (dépôts d'hydrocarbures, stockages internes aux établissements industriels...). Elle pourrait être confiée à un organisme tel que le Cerema (financement sur droit de tirage ex-titre 9 ou sur crédits titre 6).

⁶ Source : CGDD/SoeS, SNCF, VNF

⁷ Ce chiffre augmente encore si on prend en compte un mode de transport hors du champ de notre rapport : le transport par canalisation. Les 50 000 km de canalisations de transport de matières dangereuses implantées en France font l'objet d'une réglementation et de procédures de contrôle particulières.

⁸ La Normandie serait volontaire pour ce travail.

La méthodologie développée à cette occasion pourrait être ensuite appliquée à l'ensemble des régions et les résultats mis à la disposition des DREAL.

1. Recommandation n°1 : Réaliser dans une ou deux régions « pilotes » une évaluation de l'importance et de la nature des flux de transports de marchandises dangereuses (TMD) en intégrant chaque élément de la chaîne logistique sur le territoire concerné.

2. Les contrôleurs des transports terrestres et le contrôle du transport de marchandises dangereuses

La DGITM et la DGPR ont souhaité une évaluation de l'implication des contrôleurs des transports terrestres (CTT) dans le contrôle respectif des trois modes terrestres de transport de marchandises dangereuses, modes routier, ferroviaire et fluvial.

La mission s'est donc attachée à parfaire sa connaissance de ce corps spécialisé d'agents relevant du ministère chargé des transports, en particulier en s'intéressant à son statut, sa gestion et à son corpus de missions, habilitations et moyens d'intervention. Elle a notamment rencontré chaque organisation syndicale du corps.

2.1. Les CTT, leur statut, leur effectif, leur carrière

2.1.1. Le statut des contrôleurs des transports terrestres

Les agents dédiés au contrôle des transports terrestres au sein du ministère chargé des transports relèvent d'un corps de la catégorie B, bénéficiant du NES (nouvel espace statutaire), créé en 2012 par fusion de plusieurs corps et dénommé "secrétaires d'administration et de contrôle du développement durable" (SACDD). Ce corps est divisé en deux spécialités : "administration générale" nettement majoritaire en nombre, et "contrôle des transports terrestres", cette dernière spécialité correspondant à l'ancien corps des CTT⁹.

Le corps SACDD comprend trois grades. Pour la spécialité CTT, le flux de recrutement se fait aujourd'hui directement au deuxième niveau, alors que le reclassement du « stock » de CTT présents « en pied de corps » avant fusion s'est fait au premier niveau de grade du nouveau corps.

2.1.2. Les effectifs de CTT

Début 2015, on recensait 498 agents physiques réels dont 177 en classe normale (1^{er} niveau), 215 en classe supérieure et 106 en classe exceptionnelle (ou contrôleurs divisionnaires – CDTT); le corps comprend 27% de femmes. Le corps SACDD comportant 6 350 agents dans sa globalité, la proportion de CTT n'atteint pas 10%.

Lors de ses rencontres avec les organisations syndicales représentatives des CTT, la mission a pu constater que la question de l'identité professionnelle des CTT est un thème récurrent; à l'exception de la CGT qui voit positivement la possibilité de passerelles entre les deux spécialités du corps, les autres organisations font état d'un vécu négatif depuis la création du corps SACDD (voire un rejet de l'appellation "secrétaire" et un souhait de rapprochement des corps techniques). Les représentants CFDT ont, pour leur part, exprimé leur intérêt pour la création d'un corps interministériel de contrôle.

⁹ C'est ce sigle qui sera utilisé dans le corps du rapport, par souci de simplification.

2.1.3. Le parcours professionnel, la carrière des CTT

L'accès au troisième niveau de grade correspond classiquement à un niveau de management d'équipe ; il peut aussi marquer la reconnaissance d'un niveau de pratique avancée voire d'expertise dans certains domaines, par exemple le contrôle du transport de matières dangereuses.

Contrairement à d'autres corps de contrôle (douanes, impôts), les CTT n'ont jamais appartenu à une filière conduisant à un niveau d'inspection en catégorie A. Après comme avant la création du corps SACDD, l'accès en catégorie A ne se fait que dans le corps des attachés, qui ne comprend pas de spécialité dans le domaine Transports. Les représentants des CTT rencontrés par la mission sont demandeurs, au moins en premier poste de promotion en catégorie A, de postes ciblés « transports ».

2.1.4. La formation

La formation initiale des CTT comporte un tronc commun de deux mois avec leurs collègues de la spécialité "administration générale" jugé par certains représentants, comme trop long et ne laissant pas assez de disponibilités pour les matières professionnelles du contrôle.

L'offre de formation, tant initiale que continue, est tournée uniquement vers le transport routier et son contrôle, y compris dans le domaine des matières dangereuses. Elle est inexistante dans le domaine du contrôle ferroviaire.

2.2. Les CTT, leurs missions, leurs habilitations, leurs moyens d'intervention¹⁰

2.2.1. Les missions et habilitations

Agents chargés de certaines fonctions de police judiciaire (article 28 du code de procédure pénale), les CTT disposent d'une palette très large de domaines d'intervention : accès à la profession, cabotage, réglementation sociale et du travail, conditions de concurrence, transports de matières dangereuses, poids et dimensions, contrôle technique, etc...; la plupart concernent le seul domaine du transport routier.

Toutefois, les habilitations issues des articles L.1451-1 (accès à la profession) et L.1252-2 (marchandises dangereuses) du code des transports visent le transport ferroviaire ou guidé, le transport routier, et même le fluvial s'agissant du L.1252-2, et désignent "les fonctionnaires ou agents de l'État chargés du contrôle des transports terrestres".

La vocation et l'appellation du corps ne sauraient donc dans l'absolu être réduites au seul domaine du contrôle des transports routiers¹¹ même si, dans la pratique professionnelle, les missions sont pour la quasi-totalité centrées sur l'activité route. Les propos d'une CTT de Rhône-Alpes, extraits d'un portrait largement diffusé par le MEDDE (Fil Info du 26 mai 2015), sont à cet égard révélateurs :

¹⁰ Une évaluation de la politique publique du contrôle des transports routiers a été demandée par le gouvernement en juin 2015. L'enjeu en est d'identifier les risques d'une dégradation de la conduite des missions face à l'érosion des moyens.

¹¹ Avant la création du statut de 1976, les agents de contrôle étaient contractuels et appelés "contrôleurs routiers"

" nous sommes chargés du contrôle des transports terrestres mais en réalité, nos missions ne concernent que le transport par la route, de marchandises et de voyageurs, en compte propre ou pour autrui, par des transporteurs français ou étrangers. Ce qui représente déjà un domaine très vaste".

2.2.2. Les moyens d'intervention

Les contrôles sur route sont programmés à travers des plans régionaux de contrôle établis trimestriellement en collaboration avec les forces en tenue de la police et de la gendarmerie (douanes le cas échéant), qui pratiquent l'interception des véhicules routiers et participent aux opérations sur aire de contrôle. Les CTT disposent de véhicules aménagés en bureau mobile et équipés pour intervenir sur les lieux de contrôle.

Les contrôles du mode ferroviaire se font en gares et nécessitent également une programmation, avec l'intervention de personnels SNCF pour sécuriser les opérations.

Les représentants des CTT rencontrés par la mission n'ont pas exprimé de besoin spécifique de compléter la palette d'habilitations; ils ont souligné des difficultés de disponibilité rencontrées avec les forces en tenue. La possibilité d'intercepter les véhicules routiers, sans la participation de forces en tenue, n'a été évoquée que par les représentants de "Solidaires environnement" (la mission juge cette dernière proposition inopportune).

2.3. Les CTT et le contrôle du transport de marchandises dangereuses (TMD)

2.3.1. Le contexte juridique

Les CTT sont habilités au titre du L1252-2 à constater les infractions aux dispositions législatives et réglementaires concernant le transport de marchandises dangereuses par voie ferroviaire ou guidé, routière ou fluviale. D'autres catégories de fonctionnaires comme les agents des douanes, les inspecteurs et contrôleurs du travail, les gendarmes et policiers (habilités via le code de la route à constater les infractions en matière de circulation), et tout officier de police judiciaire, le sont également.

Toutefois en pratique, les représentants des CTT rencontrés par la mission considèrent tous que les CTT constituent la seule force de contrôle dotée des connaissances et compétences nécessaires à la pratique du contrôle de TMD; les forces en tenue ne sont pas formées à cette pratique et leurs objectifs et priorités ne l'incluent pas.

Les fonctionnaires habilités ont accès aux lieux de chargement et de déchargement des véhicules et aux lieux d'emballage et de remplissage dans les entreprises soumises à l'obligation de désigner un conseiller à la sécurité; ils peuvent procéder, dans les entreprises, aux contrôles des registres et autres documents afférents au transport, au chargement, à l'emballage et au remplissage de marchandises dangereuses.

Le décret statutaire des SACDD (décret 2012-1065 du 18 septembre 2012) prévoit expressément que les SACDD de la spécialité CTT exercent des missions de contrôle dans le secteur des transports routiers et ferroviaires, et pour ce qui concerne le TMD, dans les secteurs ferroviaire, routier et fluvial.

2.3.2. La politique de contrôle actuelle du TMD vise essentiellement le contrôle du mode routier

La politique du contrôle du TMD est basée sur l'instruction gouvernementale du 24 décembre 2013 qui fixe les enjeux et priorités de la régulation et du contrôle des transports routiers dont, au titre de l'amélioration de la sécurité, ceux qui s'attachent au contrôle des TMD. La DGITM/DST, comme autorité d'emploi des CTT, en assure l'exécution.

Les fiches de précisions de l'instruction gouvernementale, diffusées le 20 janvier 2014, déclinent des objectifs quantitatifs de contrôle sur route et en entreprises au titre de la réglementation sociale européenne (nombre de journées calendaires de conducteurs de transport routier à contrôler par agent de contrôle, en bord de route et en entreprise) et au titre du TMD (intégrés jusqu'à fin 2014 dans le programme annuel de performance du programme 203 Infrastructures et services de transport) ; l'objectif national est fixé à 6% de contrôles TMD par rapport au nombre total de véhicules contrôlés. La déclinaison par région varie dans une fourchette allant de 3% (Auvergne) à 12,5% (Rhône-Alpes). Les données statistiques du contrôle routier que recense la DST indiquent, pour 2014, que 7736 véhicules TMD ont été contrôlés et 1601 infractions ont été relevées.

La DGPR et en particulier, sa mission du transport de matières dangereuses, qui n'est pas "autorité d'emploi" des CTT au même titre que la DGITM, suit la réglementation qui est harmonisée selon les modes de transport (les règlements par mode ont une structure identique). Elle participe à la formation des CTT et anime un réseau de CTT référents régionaux chargés de relayer auprès de leurs collègues, voire des autres partenaires du contrôle lorsque les coopérations existent, les axes de travail et informations transmis par la DGPR.

2.3.3. Le contrôle des matières dangereuses empruntant d'autres modes terrestres

2.3.3.1. En matière de transport fluvial

Seule la gendarmerie fluviale pratique le contrôle de ce mode; les CTT n'y tiennent aucun rôle.

La mission TMD de la DGPR a été sollicitée par les responsables de la gendarmerie fluviale pour former ces forces de gendarmerie spécialisées ; elle a entrepris dans ce but de collaboration de rédiger un guide méthodologique du contrôle TMD fluvial.

Les représentants syndicaux des CTT rencontrés par la mission ne sont pas demandeurs d'une évolution en ce domaine.

2.3.3.2. En matière de transport ferroviaire de matières dangereuses

L'État n'a pas, à proprement parler, initié une politique de contrôle du TMD ferroviaire ; l'opérateur historique SNCF a toujours pratiqué l'auto-contrôle des moyens de transports et des marchandises dangereuses qui lui étaient confiées (cf §3.3).

La DGPR a identifié des besoins en la matière, sur les wagons-citernes comme sur d'autres unités de transports intermodales (conteneurs, conteneurs-citernes, caisses mobiles et aussi véhicules routiers embarqués); elle souhaite également que l'activité des remplisseurs et expéditeurs soit vérifiée sur site.

Au titre des moyens disponibles pour mener des contrôles ferroviaires, elle estime que le corps des CTT a les connaissances et compétences ad hoc, l'harmonisation des règlements modaux facilitant largement l'appréhension des dispositions applicables au mode ferroviaire. Les contrôles visuels sur les wagons portent sur les mêmes éléments que pour le mode routier (signalisation orange, apposition de plaques étiquettes, codage de citerne, dates de prochaine épreuve, dispositifs d'ouverture et de fermeture etc...) ; le droit accordé aux CTT d'accès aux lieux de chargement et déchargement permet de s'intéresser aux conditions de l'activité de chargement et d'expédition.

La mission TMD de la DGPR initie des opérations de contrôle sur des plate-formes multimodales auxquelles peuvent participer ponctuellement des CTT mais jusqu'alors, la programmation de telles opérations n'est pas intégrée dans les priorités de contrôle déclinées par la DGITM qui ne sortent pas du champ du transport routier.

Ces opérations nécessitent la participation de personnels SNCF pour assurer la sécurité du contrôle et, en la matière, des formations adaptées des acteurs du contrôle sont indispensables.

La DGPR/MTMD a finalisé un guide du contrôle du TMD ferroviaire et a préparé un module de formation adapté.

Tous les représentants des CTT rencontrés par la mission ont montré un intérêt certain à voir se développer une pratique de contrôle du TMD ferroviaire puisque leurs habilitations le permettent; en particulier, les représentants FO ont rappelé que dès 2005, leur organisation avait appelé l'attention du ministère sur les impacts de l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire et la nécessité de contrôle des conditions du TMD ferroviaire par les différents opérateurs autorisés, notamment en cas de recours à la sous-traitance.

Plusieurs organisations syndicales de CTT ont attiré l'attention de la mission sur la détention d'une carte de circulation SNCF (aujourd'hui nominative et limitée à la zone régionale d'affectation avec accès à Paris) et l'habilitation du corps au contrôle du TMD ferroviaire, entre lesquelles elles établissent un lien de causalité.¹²

La mission n'est pas convaincue de la pertinence de l'argumentation juridique tirée de l'habilitation et encore moins de la praticabilité, pour les CTT participant à du contrôle TMD ferroviaire, d'emprunter le réseau ferroviaire pour se rendre sur les emprises et y contrôler des wagons de TMD.

¹² La question des facilités de circulation des CTT a fait l'objet d'une mission dédiée du CGEDD en 2014 (rapport CGEDD n°009499-01 de juin 2014)

3. Le transport ferroviaire de matières dangereuses

La stratégie pour le développement de la mobilité propre, prévue dans la loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV, article 40) et en cours de finalisation, fixe un objectif de report modal pour le transport de marchandises: diminution de la part du routier, au profit notamment du ferroviaire, de 7% entre 2013 et la période 2024-2028.

Si, au rebours des évolutions passées, cet objectif est finalement atteint, il pourra se traduire par une augmentation du flux de transport ferroviaire de matières dangereuses, ce qui induira l'obligation d'un renforcement du contrôle dans ce domaine.

La lettre de mission (cf annexe1) indique que «le contrôle du TMD ferroviaire nécessite d'être renforcé». Au-delà donc de cette déclaration de principe, une telle affirmation est bien en phase avec les objectifs de développement durable affichés dans la LTECV.

3.1. Situation actuelle du fret ferroviaire de marchandises dangereuses

Le TMD ferroviaire s'effectue essentiellement sur le réseau ferré national géré par SNCF Réseau. Par exception à ce principe, les autorités portuaires ont une responsabilité de gestion des infrastructures ferroviaires situées dans l'emprise des grands ports maritimes¹³ (décret 2007-1867 du 26 décembre 2007 modifiant le code des ports maritimes et relatif aux voies ferrées portuaires). Enfin, il existe encore des voies ferrées «privées» sises dans de grands sites de l'industrie.

Quatre entreprises ferroviaires de transport sont actives en France sur le TMD¹⁴ :

- Fret SNCF ;
- Europorte (filiale d'Eurotunnel) ;
- Euro Cargo Rail (ECR, filiale de Deutsche Bahn) ;
- VFLI (filiale de la SNCF¹⁵).

Fret SNCF assure 65 à 70% du TMD ferroviaire exprimé en tkm, le solde se répartissant sur les trois autres entreprises. Une caractéristique importante de Fret SNCF est qu'elle est **la seule entreprise à proposer le transport par wagon isolé** (dit aussi train de lotissement) : les wagons individuels, correspondant à différents chargeurs, sont acheminés dans des gares de triage où ils sont assemblés pour former des trains en fonction de leurs destinations. Cette offre permet donc l'envoi et la réception de petits volumes (parfois un seul wagon) et la desserte d'un grand nombre de sites. Elle est à ce titre bien adaptée aux besoins des PME et très utilisée par certains secteurs industriels qui apprécient sa souplesse (chimie).

¹³ En pratique, elles en délèguent souvent la gestion à des entreprises spécialisées. Ainsi le grand port maritime de Marseille utilise un « gestionnaire délégué infrastructure », consortium de plusieurs entreprises aux compétences complémentaires : filiale de la SNCF, société d'ingénierie, de travaux publics...

¹⁴ SNCF Réseau peut également être amené à faire du TMD , exclusivement pour son compte propre.

¹⁵ Fret SNCF et VFLI appartiennent toutes deux à la branche SNCFLogistics ; elles opèrent sous des statuts différents, EPIC pour Fret SNCF et société de droit privé pour VFLI.

L'autre mode de transport ferroviaire est le train entier, utilisé par les quatre entreprises précitées, où le train de marchandises est acheminé directement du point de départ au point de destination, sans remaniement intermédiaire.

Du point de vue technique, et au regard du risque TMD, le transport par wagon isolé nécessite plusieurs manipulations sur les différents wagons, qui transitent par une ou plusieurs gares de triage, ce qui n'est pas le cas du transport par train entier.

Enfin, il faut noter que la nécessité pour Fret SNCF de redresser une situation financière dégradée (pertes récurrentes et endettement important¹⁶) a conduit l'entreprise à supprimer certaines dessertes et à limiter son offre en wagon isolé, plus coûteuse en infrastructure et en main d'œuvre. Cela est un facteur d'explication de la stagnation du TMD ferroviaire, en particulier pour les produits chimiques¹⁷.

3.2. La sécurité du TMD ferroviaire : accidentologie

L'UTP (Union des transports publics et ferroviaires) a établi en 2015 un document analysant 3200 «incidents» ayant donné lieu à un signalement: il s'agit d'événements résultant d'une atteinte à l'intégrité d'un chargement de marchandises dangereuses. Ils incluent ce qui a été considéré, a posteriori et après vérification, comme de fausses alertes, et sont de gravité très diverse: d'événements mineurs sans incidence sur la sécurité jusqu'à ceux devant faire l'objet d'une déclaration officielle aux pouvoirs publics au titre de l'article 1.8.5 du règlement sur le transport ferroviaire de marchandises dangereuses RID (quatre par an en moyenne dans ce dernier cas).

Ce travail, significatif au plan statistique, permet d'identifier les facteurs de risque et de cibler les actions de contrôle, tant internes qu'externes.

Les résultats les plus marquants de cette étude sont les suivants :

- les fausses alertes constituent un peu moins de 10% des signalements (majoritairement des odeurs «suspectes») ;
- sur les événements avérés subsistants, les principaux facteurs de signalement sont l'écoulement liquide de produit, les odeurs, le dégagement gazeux («fumée») et le déraillement de train ou de wagon (10% des cas) ;
- **500 incidents (16%) concernent des trains**, en circulation ou immobilisés pour des motifs d'exploitation ; **2700 (84%) sont liés aux «séjours temporaires» et concernent des opérations impliquant des wagons dans des gares** (dont les gares de triage programmées pour le tri des wagons et la formation des trains) ou sur des voies de service.

Les causes de ces incidents TMD peuvent être regroupées en trois catégories, par ordre d'occurrence décroissant :

- la défaillance intrinsèque de l'emballage de la matière dangereuse, dans plus de 80% des cas. La notion d'emballage recouvre des équipements divers : colis, conteneurs, citernes, wagons-citernes, voire wagons entiers pour le transport par vrac. La défaillance de l'emballage peut avoir elle-même plusieurs causes, telles que des caractéristiques de base non conformes, l'absence de maintenance, ou une mauvaise utilisation (organe mal fermé, sur-remplissage...) ;

¹⁶ Le redressement est cependant aujourd'hui bien engagé puisque les pertes de Fret SNCF, de 380M€ en 2005, ont été ramenées à 86M€ en 2015.

¹⁷ L'abandon d'une desserte (embranchement) ferroviaire est dans la très grande majorité des cas irréversible, pour des raisons techniques et de coûts.

- la défaillance de l'exploitation, dans 18% des cas avérés. Il s'agit de déraillements ou de collisions impliquant des wagons de matières dangereuses. L'impact éventuel sur le contenant de matière dangereuse peut alors entraîner une perte de confinement du produit ;
- les agressions externes pour 1% des cas. Le contenant de la matière dangereuse est endommagé à la suite d'un acte de malveillance, d'un phénomène naturel (éboulement...) d'un incendie, d'une collision à un passage à niveau...

On peut enfin noter que dans la moitié des cas (1600) l'exploitant a demandé à la suite de l'incident l'intervention de tiers, en particulier d'experts de l'industrie spécialisés dans le produit concerné. **Il existe à cet effet des conventions d'assistance entre la SNCF et l'UIC (Union des industries chimiques) d'une part, et entre la SNCF et l'UFIP (Union française des industries pétrolières) d'autre part.**

En termes de dangerosité, le transport ferroviaire de gaz (classe 2 du classement des matières dangereuses) pose des problèmes particuliers car les effets potentiels à distance d'un accident sont élevés. 1260 (40%) des incidents ont concerné le transport de ces produits. 46 ont entraîné une perte significative de produit, dont 3 ont été caractérisés de «phénomènes dangereux» (deux avec de l'ammoniac et un avec du GPL)¹⁸.

Aucun des 3200 événements listés n'a entraîné de mort ou de blessé grave¹⁹.

3.3. Le contrôle du transport ferroviaire des matières dangereuses

Les spécificités du TMD ferroviaire et la connaissance du type d'événements accidentogènes susceptibles d'y intervenir conditionnent (ou devraient conditionner) les modalités de contrôle des différents intervenants : exploitants, organismes publics et services de l'État.

3.3.1. L'autocontrôle des exploitants

Les exploitants ferroviaires assurant du TMD sont tenus de respecter un ensemble de dispositions issues de la réglementation, principalement le règlement concernant le transport international ferroviaire des marchandises dangereuses (RID), l'arrêté du 29 mai 2009 modifié relatif au transport de marchandises dangereuses par voies terrestres dit «arrêté TMD» (cf les dispositions de son annexe II, spécifiques au transport ferroviaire) et l'arrêté du 19 mars 2012 fixant les objectifs, les méthodes, les indicateurs de sécurité et la réglementation technique de sécurité et d'interopérabilité applicables sur le réseau ferré national.

Ils mettent en jeu les moyens adéquats, essentiellement humains, pour assurer ces obligations.

¹⁸ Sans cependant de formation de nuage toxique ou d'incendie d'ampleur dans ces trois cas.

¹⁹ Il n'y a pas eu de mort en France impliquant le transport ferroviaire de matières dangereuses depuis plus de quarante ans : le dernier accident mortel remonte à avril 1970, à Morcenx (Landes), avec le décès de trois agents SNCF. Les accidents les plus récents ayant marqué les esprits sont ceux de Chavanay (Loire) en 1990, où le déraillement et l'incendie d'un train d'hydrocarbures ont entraîné l'évacuation d'une trentaine de personnes (dont un blessé) et la destruction de plusieurs habitations, et celui de La Voulte-sur-Rhône en 1993 où l'incendie de plusieurs wagons d'hydrocarbures n'a généré que d'importants dégâts matériels (plusieurs maisons totalement détruites)

A titre d'exemple, pour la SNCF, les ressources dédiées recouvrent 16 ETP²⁰, animés par le conseiller à la sécurité pour le TMD (CSTMD, au sens du §1.8.3 du RID).

Pour les opérations courantes, telles que les vérifications avant acceptation au transport, arrimage des emballages, etc..., Fret SNCF mobilise annuellement l'équivalent de 400 ETP, qui correspondent aux 1200 agents ayant une «habilitation matière dangereuse», mais dont l'activité générale ne se limite pas au TMD.

La forte culture technique de la SNCF et les moyens mobilisés assurent donc a priori un niveau certain de qualité dans les opérations et le contrôle du TMD ferroviaire exercés par l'exploitant.

Il faut cependant noter que le CSTMD, dans son dernier rapport pour l'année 2014, signalait que, face à ses difficultés économiques, Fret SNCF avait baissé de 4 ETP ses experts dédiés TMD, et leur confié d'autres missions, réduisant d'autant leur disponibilité.

La mission n'a pas pu procéder au même travail d'identification des ressources concernant les trois autres opérateurs ferroviaires. Il n'est donc pas possible de confirmer ou d'infirmer l'affirmation parfois entendue selon laquelle l'ouverture à la concurrence aurait entraîné une augmentation des risques, en particulier dans le TMD.

Elle a cependant pu consulter l'audit conjoncturel de l'EPSF (cf infra) concernant, chez un de ces trois opérateurs, la conformité et l'efficacité des dispositions prises pour le transport des marchandises dangereuses. La conclusion met en exergue «de nombreux écarts qui peuvent avoir un impact sur la sécurité ferroviaire».

3.3.2. Les contrôles de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)

L'EPSF est un établissement public administratif assurant les fonctions d' «autorité nationale de sécurité», prévue par la directive communautaire 2004/49/CE sur la sécurité des chemins de fer communautaires. Il délivre les certificats (pour les entreprises ferroviaires) et les agréments (pour les gestionnaires d'infrastructure) de sécurité, autorisations obligatoires pour l'exercice de leurs activités.

Il mène plusieurs types de contrôles pour s'assurer de la conformité et du maintien dans le temps des conditions initiales de ces autorisations; ce faisant, il s'assure que les différents acteurs ferroviaires agissent en sécurité. Ces contrôles sont de deux types :

- les audits, systématiques pendant la période de validité des autorisations (cinq ans) ou conjoncturels, déclenchés par des retours d'expérience ou des évolutions significatives. Ce sont des opérations lourdes, mobilisant plusieurs inspecteurs sur une période de six à huit semaines. Sur un total de 448 audits effectués depuis 2006, 16²¹ ont porté en tout ou partie sur le thème TMD ;
- les inspections inopinées (une trentaine par an) et les contrôles opérationnels (une centaine par an), plus légers, sur une journée. Le contrôle opérationnel est un cas particulier d'inspection, portant sur un cahier des charges préétabli et visant à vérifier la conformité d'un train avant départ. Il peut associer des

²⁰ Auxquels il faut ajouter 2 ETP (un référent et un expert) chez SNCF Réseau, qui interviennent pour l'ensemble des exploitants ferroviaires

²¹ 5 audits conjoncturels spécifiques TMD, un audit systématique spécifique TMD et une dizaine d'audits du système de gestion de la sécurité (SGS) d'exploitants faisant du TMD.

compétences externes à celles des inspecteurs de l'EPSF. Il est donc bien adapté au contrôle du TMD.

Environ 20% de ces inspections et contrôles annuels portent, pour tout ou partie, sur le TMD.

Ces contrôles menés par l'EPSF ne portent cependant pas stricto sensu sur la conformité au RID ; ils se rapprochent plus d'un contrôle de type « assurance qualité ».

L'EPSF compte environ 20 ETP opérationnels pour effectuer ces contrôles, dont 9 sont assermentés (même si jusqu'à présent la pratique de l'établissement n'a pas été de dresser des procès-verbaux d'infractions pénales; l'EPSF dispose d'un pouvoir de sanction administrative par le biais du retrait, de la suspension ou de l'imposition de conditions restrictives pour les autorisations d'exploiter, en cas de constat de manquements graves).

3.3.3. Les contrôles des services de l'État

Dans les faits²², seuls les services du MEEM (et de son secrétariat d'État aux Transports) effectuent, ponctuellement, des contrôles dans le TMD ferroviaire et y constatent les éventuelles infractions. Ce rôle au sein du MEEM est assuré par les CTT, dont le décret statutaire prévoit d'ailleurs explicitement les missions dans ce domaine (cf §2.3).

La mission a relevé depuis 2010 un total de dix opérations de contrôle menées par les services du ministère dans le TMD ferroviaire : trois en Île-de-France (dont une en liaison avec l'EPSF), quatre en Lorraine et trois en Provence-Alpes-Cote d'azur. Ces opérations ont systématiquement associé aux contrôleurs des DREAL concernées (DRIEA pour l'Île-de-France) des représentants de la mission du transport des matières dangereuses de la DGPR (DGPR/MTMD).

La mission est amenée à s'interroger sur ce nombre, qui paraît quand même faible.

Un premier élément d'explication est que, à la différence du transport routier, on suppose ici pouvoir se reposer largement sur l'autocontrôle des opérateurs et les actions de l'EPSF, présumés sérieux et efficaces. Si les données mentionnées plus haut accréditent cette hypothèse, la mission constate cependant qu'en cas d'accident, cela n'écarterait pas un éventuel constat de carence de l'action publique.

Un autre point d'interrogation porte sur les éventuelles difficultés techniques liées au contrôle du TMD ferroviaire : les CTT sont-ils formés à ce type de contrôle et disposent-ils bien, comme pour le contrôle routier, des moyens et outils pour les faire ?

La réglementation sur le transport des matières dangereuses est harmonisée pour les différents modes de transport terrestre, et la structure des textes est identique : ainsi quand on connaît l'accord international pour le transport des marchandises dangereuses par la route ADR, la lecture du RID devient familière. Le contrôle visuel des wagons-citernes porte sur le même type de prescriptions qu'en contrôle routier (signalisation, apposition des plaques étiquettes, dates d'épreuve...). Cette absence de

²² L'article L1252-2 du Code des transports énumèrent cependant d'autres catégories d'agents habilités à faire ces contrôles et à relever les éventuelles infractions à la législation TMD dans le ferroviaire : tous officiers de police judiciaire, agents des douanes, inspecteurs du travail...

difficulté conceptuelle pour faire du contrôle ferroviaire au même titre que le contrôle routier nous a été confirmée par plusieurs CTT²³ interrogés.

Les CTT sont aussi habilités à pénétrer sur les sites de chargement et de déchargement, qui sont des activités «accidentogènes»(cf §3.2).

Il existe cependant aujourd'hui des limitations au contrôle ferroviaire par les CTT, de nature assez diverse.

Tout d'abord, de tels contrôles ne peuvent se faire, pour des raisons de sécurité, qu'en présence de représentants de l'entreprise ferroviaire et nécessitent donc une programmation a priori.

L'offre de formation, tant initiale que continue, est inexistante sur le TMD ferroviaire. Ainsi la DGITM propose dix modules de «formations de perfectionnement », dont aucun ne porte spécifiquement sur le secteur ferroviaire. La DGPR/MTMD a cependant rédigé un guide du contrôle du TMD ferroviaire et prépare un module de formation adapté. Les professionnels interrogés (SNCF, UTP, EPSF) seraient d'ailleurs disponibles pour contribuer à une telle formation ferroviaire.

Enfin, les agents CTT sont en attente de directives de leur hiérarchie sur leur implication dans le TMD ferroviaire²⁴, ainsi que de la reconnaissance professionnelle (objectifs, évaluation) qui doit les accompagner.

Au vu des enjeux liés à la sécurité du transport des marchandises ferroviaires, et de la situation actuelle en termes de contrôles réglementaires menés par les services de l'État, la mission ne peut que recommander un accroissement de l'implication des contrôleurs des transports terrestres dans ces contrôles.

2. Recommandation n°2 : Augmenter de façon significative les contrôles réglementaires effectués par les contrôleurs des transports terrestres dans le secteur ferroviaire, accompagnés de la reconnaissance professionnelle et de la formation adéquates des contrôleurs.

²³ Référents matières dangereuses.

²⁴ A effectifs constants, l'accroissement d'unités d'œuvre consacrées au ferroviaire entraîne mécaniquement une diminution de celles consacrées au routier. Dans un premier temps, comme on part de loin, cet impact serait faible ; ensuite c'est un choix technico-politique à faire, en considération des enjeux.

4. Proposition d'évolution : organisation, méthodes et moyens

4.1. Le pilotage de l'action de contrôle des TMD

4.1.1. L'inscription de cette mission de contrôle dans un contexte interministériel

Le contrôle du transport des matières dangereuses, et plus généralement le contrôle des transports, s'inscrit dans un logique interministérielle (ministères chargés de l'économie, de l'intérieur, de l'emploi, de l'environnement et des transports) et mobilise pour sa mise en œuvre sur le terrain de nombreux services (DREAL, gendarmerie, police, DIRECCTE, etc.).

L'instruction du gouvernement du 24 décembre 2013²⁵ relative à la régulation et au contrôle des transports routiers définit les orientations prioritaires de l'action des services régionaux des différents départements ministériels impliqués dans ces missions. Elle indique que chaque ministère précisera les enjeux de contrôle suivant la méthodologie qui lui est propre.

Elle s'intéresse dans un premier temps à l'objectif de permettre au transport routier d'évoluer dans un contexte de concurrence saine et loyale (cabotage irrégulier, travail illégal et travail dissimulé, transport en moins de 3,5t, etc.) et d'assurer un suivi attentif de l'évolution de la capacité financière des entreprises. Elle vise ensuite les enjeux essentiels de sécurité routière, de préservation du patrimoine routier et d'amélioration des performances environnementales dans le secteur du transport routier. Au sein de ce second point est cité l'enjeu qui s'attache au contrôle des transports de marchandises dangereuses (TMD).

L'instruction rappelle enfin aux préfets de région la nécessité d'être « *particulièrement vigilant à leur rôle de gouvernance régionale afin de ne pas fragiliser et de renforcer la pression de contrôle et son efficacité* ».

Chaque ministère concerné doit, en outre, accompagner l'instruction par la définition d'indicateurs. Ceux-ci doivent « *éclairer le pilotage régional des politiques de transport routier, déterminer les objectifs de cette politique en particulier afin de pouvoir endiguer les situations dommageables au pavillon français et à l'économie française et afin de pouvoir lutter efficacement contre l'insécurité routière* ».

4.1.2. L'organisation du pilotage par le MEEM dans le domaine des TMD

Au sein du MEEM, il existe une différenciation entre le pilotage technique et le pilotage des moyens consacrés à cette politique.

Le pilotage des moyens consacrés à cette politique est placé sous la responsabilité du directeur général des infrastructures de transports et de la mer (DGITM). Le pilotage technique du contrôle du TMD est assuré par la Mission transport matières

²⁵ Cosignée par le ministre de l'économie et des finances, le ministre de l'intérieur, le ministre du redressement productif, le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social et le ministre délégué du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie chargé des transports, de la mer et de la pêche.

dangereuses (MTMD) au sein de la direction générale de la prévention des risques (DGPR). Le transfert de la MTMD depuis la direction générale des transports vers la DGPR a été effectué lors du regroupement des ministères de l'équipement et de l'environnement en 2008. La DGPR a une compétence générale en la matière²⁶, le service des risques technologiques élaborant, coordonnant et assurant la mise en œuvre des politiques liées à la sécurité du transport et de la manutention des marchandises dangereuses. L'activité contrôle de terrain est exercée en coordination avec la DGITM.

4.1.3. Le pilotage des moyens

Le pilotage des moyens est assuré dans le cadre du programme 203 « infrastructures et services de transport » dont le responsable est le DGITM.

Ce programme comporte sept actions dont deux concernent le contrôle des transports :

- action13 : soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transport terrestres ;
- action 14 : soutien, régulation, contrôle et sécurité dans le domaine des transports fluviaux, maritimes et aériens.

Le programme annuel de performances du programme 203 comporte trois objectifs principaux dont le troisième « améliorer la régulation dans les transports routiers et développer la part des modes alternatifs à la route » a un sous objectif (3.3.) consacré au contrôle des transports routiers.

A partir de 2015 ce sous-objectif est suivi à l'aide de deux indicateurs :

intensité des contrôles des entreprises du transport routier de marchandises²⁷ ;

nombre de véhicules de transport routier de marchandises et de voyageurs en infraction rapporté au nombre de véhicules contrôlés en bord de route²⁸.

Le projet de loi de finances (PLF) 2015 indique que la maquette a évolué notamment avec la suppression du sous-indicateur « taux de contrôle des transports routiers de matières dangereuses »²⁹.

Selon la DGITM, cette suppression est la conséquence d'une demande de la direction du budget de réduction générale des indicateurs et, concernant plus précisément le contrôle des TR, de ne plus avoir d'indicateur du tout car les indicateurs existants n'étaient que des indicateurs d'activité. Toutefois, la motivation de cette suppression telle qu'indiquée dans le PAP est le fait que la cible a été atteinte. S'agissant d'un indicateur d'activité, cette suppression laisse la mission perplexe, la suppression de

²⁶ Décret n° 2008-680 du 9 juillet 2008 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

²⁷ Avec une progression conséquente du taux prévu, passant d'un taux de réalisation de 8 % en 2013 à une prévision de 12 % en 2016 et supérieure à 15 % en 2017.

²⁸ Avec un objectif quasiment constant (16 % en 2015, 2016 et 2017) et équivalent à la réalisation de 2013 (15,8%).

²⁹ Ainsi d'ailleurs que l'indicateur « infractions à la réglementation sociale européenne constatés lors des contrôles »

l'indicateur risquant d'entraîner *de facto* la diminution de ce taux de contrôle, si des instructions précises de maintien ne sont pas données en parallèle.

La mission ne peut que constater que le choix fait par le responsable du programme a été, parmi les indicateurs du programme, de supprimer celui qui s'intéressait au contrôle des marchandises dangereuses. Il aurait semblé préférable de rechercher un indicateur de résultat, par exemple via le montant des amendes recouvrées.

Ce point semble, en outre, en contradiction avec la directive 95/50/CE du Conseil du 6 octobre 1995 concernant des procédures uniformes en matière de contrôle des transports de marchandises dangereuses par route. Celle-ci, même si elle ne fixe pas de valeur précise, demande, en son article 3³⁰, que les États membres s'assurent qu'une proportion des contrôles soient dédiés au TMD.

Ce (non-)choix d'indicateur est en outre en contradiction avec le document publié le 20 janvier 2014 par la direction des services de transport (DST) de la direction générale des infrastructures de transport et de la mer (DGITM) du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) en application, sous la forme dite d'une fiche de précisions, de l'instruction gouvernementale du 23 décembre 2013 visée plus haut.

Ce document, à destination des services régionaux du MEDDE (DREAL³¹, DEAL³² et DRIEA³³), présente le bilan de l'activité 2012 des services chargés du contrôle et de la régulation dans le transport routier (annoncé comme annuel, sans que la mission ait pu se procurer les suivants), et comporte sept annexes relatives à la déclinaison des objectifs et au suivi d'indicateurs pour l'année 2014.

Deux types de missions sont citées comme faisant l'objet d'objectifs quantifiés soit dans le cadre européen (objectifs fixés pour le contrôle de la réglementation sociale européenne) soit dans le cadre du programme annuel de performance du programme 203 (objectif de contrôle de la réglementation relative au transport de marchandises dangereuses). Ces objectifs font l'objet d'une déclinaison régionale, par DREAL, précisée en annexe I bis de la note.

La mission constate que l'annexe I bis de la « fiche de précision du 20 janvier 2014 » de la DST décline par régions l'objectif national de 6 % du nombre total de véhicules contrôlés, afin de prendre en compte les spécificités régionales et les enjeux attachés à la circulation des marchandises dangereuses. Il varie ainsi de 3 %³⁴ à 12,5 %³⁵, selon les régions pour prendre en compte les spécificités régionales et les enjeux attachés à la circulation. La fiche demande également aux DREAL d'augmenter la proportion de contrôle des véhicules transportant des colis de marchandises dangereuses³⁶.

³⁰ Les États membres assurent qu'une proportion représentative des transports routiers de marchandises dangereuses est soumise aux contrôles prévus par la présente directive, afin de vérifier leur conformité avec la législation sur le transport de marchandises dangereuses par route.

³¹ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement, en métropole, hors île-de-France.

³² Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement, pour les départements et régions d'Outre-mer.

³³ Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement d'île-de-France.

³⁴ Auvergne, Limousin.

³⁵ Haute-Normandie, Rhône-Alpes.

³⁶ Sans préciser s'il s'agit de la proportion par rapport aux contrôles des transports de marchandises dangereuses ou par rapport aux contrôles des transports dans leur totalité.

Des éléments recueillis auprès des régions, c'est cette donnée qui constitue actuellement l'objectif quantitatif des services déconcentrés. Il serait toutefois préférable qu'un objectif national figure dans le PAP de façon, d'une part à répondre à l'obligation de la directive 95/50/CE, d'autre part à pouvoir le faire évoluer en fonction de choix politiques nationaux.

Il est surprenant que cette fixation d'objectif national à 6 % ait été abandonnée comme indicateur du programme annuel de performances et ce, sans que, selon l'information que la mission a pu recueillir auprès de la DGPR, celle-ci n'en ait été informée.

Par ailleurs, la mission a pris connaissance du rapport d'études sur le contrôle des transports terrestres rendu le 23 avril 2013 par Bearing Point. Ce rapport fait apparaître plusieurs points intéressants sur l'évaluation de l'efficacité des politiques de contrôle par des indicateurs proposés pour le contrôle sur route :

- % de poids lourds circulant sur le territoire national, en distinguant les trafics national et international, ayant fait l'objet d'un contrôle sur route (par type de contrôle) ;
- % de journées de conduite sur le territoire national, en distinguant les trafics national et international, ayant fait l'objet d'un contrôle en bord de route et en entreprise, durant une année de référence.

La mission note avec intérêt la mesure du pourcentage d'infractions relevées par type de contrôle réalisé. Pour tous les types de contrôle (RSE³⁷, réglementation transport³⁸, surcharge³⁹ et, bien évidemment, cabotage(20%)), le pourcentage d'infractions constatées est supérieur pour les véhicules étrangers. En revanche, pour le contrôle du transport de matières dangereuses, le différentiel est très nettement en défaveur des véhicules français (43 % d'infraction pour les nationaux contre 4 % pour les étrangers).

Il y a donc un vrai intérêt à poursuivre le contrôle des TMD des véhicules nationaux et de prévoir un indicateur sur le pourcentage d'infractions avec pour objectif de le faire diminuer⁴⁰.

3. Recommandation n°3 : Réintroduire dans le programme annuel de performance du programme 203 un indicateur relatif au contrôle des transports des matières dangereuses défini en concertation par le responsable de ce programme et le DGPR.

4.1.4. La répartition en région des moyens consacrés au contrôle des TMD

La définition de l'affectation des ETP du programme 203 au sein des DREAL relève de la gouvernance régionale.

Toutefois pour la répartition des moyens entre les différentes régions, les indicateurs qui permettent au responsable de programme de déterminer les effectifs dédiés par

³⁷ 24 % pour les nationaux et 33 % pour les étrangers.

³⁸ 4 % pour les nationaux et 35 % pour les étrangers.

³⁹ 42 % pour les nationaux et 51 % pour les étrangers.

⁴⁰ Toutefois, pour éviter tout effet pervers d'un objectif d'infraction à la baisse, il serait utile de réfléchir à un indicateur qui soit indépendant de la façon d'agir des services.

région au contrôle sur routes et en entreprise ne tiennent pas compte des spécificités du contrôle des TMD.

Or, ceux-ci se révèlent en général, selon les éléments fournis par les contrôleurs rencontrés et selon le constat fait par la mission lors de la demi-journée qu'elle a consacrée à l'observation d'un contrôle sur route⁴¹, plus complexes que le contrôle dit classique puisqu'ils intègrent, en sus de celui-ci, les éléments liés au contrôle spécifique TMD.

Afin de prendre en compte cette complexité particulière, les contrôles TMD devraient être affectés d'un coefficient multiplicateur, une valeur de 3 semblant correspondre au temps supplémentaire passé.

Ce nouveau mode de calcul doit pouvoir être mis en place rapidement pour augmenter, selon les résultats obtenus, le nombre d'ETP consacré au contrôle des TMD dans les régions où le transport des TMD est le plus important⁴². La réorganisation territoriale qui va, de toutes façons, induire de nouvelles modalités de calcul de la répartition régionale pourrait être mise à profit pour intégrer ce nouveau mode de calcul.

4. Recommandation n°4 : Prendre en compte, en introduisant un coefficient de pondération, la complexité particulière du contrôle des transports de matières dangereuses dans le calcul de la répartition du nombre d'ETP consacré à ce contrôle des transports routiers de marchandises dans les nouvelles régions issues de la réorganisation territoriale.

4.1.5. Le pilotage technique du contrôle des TMD

En première approche, la mission constate que la « fiche de précision » de la DGITM du 20 janvier 2014 présente dans une annexe III intitulée « suivi de l'activité des services en charge du contrôle sur route et en entreprises, et orientations » divers éléments relatifs au contrôle en entreprise et sur route. Elle n'évoque pas de disposition particulières au contrôle des TMD. Pour le contrôle en entreprises sont essentiellement évoqués les contrôles portant sur la responsabilité sociale des entreprises (RSE). Pour les contrôles sur route, le seul élément retenu est le pourcentage de véhicules TMD contrôlés. Dans le suivi des autres points⁴³, aucun élément concernant les TMD n'est spécifiquement évoqué.

Dans les faits, le pilotage technique du contrôle des TMD est effectué par la mission transport des matières dangereuses de la DGPR (au sein de la sous-direction des risques accidentels du service des risques technologiques de la DGPR).

Cette mission est constituée d'un nombre restreint d'agents au niveau central, les contrôles sur le terrain (en entreprises ou sur le bord de la route) étant réalisés par les agents (essentiellement contrôleurs des transports terrestres) des DREAL. Les agents

⁴¹ Avec la contribution efficace des agents de la DREAL Haute-Normandie , le 28 octobre 2015

⁴² Pour exemple pour la Haute-Normandie, la prise en compte de ce critère fait passer le nombre corrigé de contrôle en bord de route d'un objectif, formulé en nombre de journées calendaires de conducteurs de transport routier à contrôler) de 85 000 à environ 110 000. Pour le Limousin, le nombre passe de 65 000 à 70 000.

⁴³ Organisation en matière de contrôle des poids et dimensions, contrôle technique, constat des comportements « infractionnistes », paiement des amendes et consignations et même contrôle de l'écotaxe. Efficacité des sanctions prononcées à l'égard des entreprises les plus « infractionnistes », contrôle du cabotage routier, lutte contre le travail illégal, moyens dédiés à l'activité.

de la MTMD peuvent intervenir en appui, notamment dans le domaine des transports ferroviaires.

Ce pilotage technique se traduit notamment par deux types d'actes : la réalisation et la diffusion de guides techniques et l'organisation d'un réseau de référents MD en région.

La mission a ainsi été destinataire de plusieurs guides réalisés récemment dont il convient de relever la précision, la clarté et la facilité de lecture pour des domaines réglementaires qui sont souvent complexes :

- guide de contrôle fluvial des marchandises dangereuses (version revue au 10/11/2015) élaboré (sous forme de fiches thématiques) avec le CGVN et la gendarmerie nationale ;
- guide du contrôleur pour le contrôle du transport ferroviaire de matières dangereuses ;
- guide du contrôle routier du transport des marchandises dangereuses (version en vigueur au 01/01/2015).

Ces guides n'ont toutefois pas de caractère officiel. Par exemple, pour le transport ferroviaire, le guide n'a été diffusé qu'aux experts qui ont participé aux opérations expérimentales de contrôle ferroviaire⁴⁴.

Le réseau des référents matières dangereuses a été réactivé en 2013, après plusieurs années d'inactivité. La première action a consisté en l'identification par chaque DREAL d'un référent MD, ce qui a été réalisé en 2014. Une liste est maintenant disponible, comprenant un ou plusieurs noms par direction régionale.

À ce jour, une première et unique réunion du réseau, qui a associé les chefs de services transports des services déconcentrés, a été organisée le 14 janvier 2015. À la lecture du compte-rendu de la réunion du réseau, on peut constater que la DGITM n'a pas participé (ou n'a pas été invitée) à cette réunion.

La rencontre a été consacrée au rappel du rôle de référent MD et des règles de fonctionnement du réseau puis à l'étude de points techniques. Le réseau a pour objectif de permettre de disposer d'une expertise technique au niveau régional ou interrégional, la présentation lors de la réunion de janvier 2015 ayant identifié certaines pistes selon le type de transports (fluvial, ferroviaire), de matières transportées (déchets, déchets sanitaires, feux d'artifices) ou de problèmes particuliers (conteneurs sous fumigation).

Une prochaine réunion était prévue en septembre 2015 qui, selon les informations dont dispose la mission, n'a pas eu lieu. La présentation faite en janvier 2015 prévoyait que le réseau de référents avait vocation à participer à une réunion semestrielle.

L'organisation de ce réseau est une nécessité pour permettre une bonne irrigation du terrain en compétences relatives au transport de matières dangereuses, avoir des interlocuteurs compétents et reconnus dans les régions qui soient à la fois les interlocuteurs techniques de la MTMD et des relais techniques d'information pour les contrôleurs de leur région. La MTMD indiquait, lors de la réunion de janvier 2015, qu'elle avait vocation à répondre aux questions complexes que poseraient les référents.

⁴⁴ 10 opérations conduites entre 2010 et 2015 ; 2 prévues en 2016 en collaboration avec l'établissement public de sécurité ferroviaires (EPSF).

Il semble, par ailleurs, nécessaire que l'organisation de ce réseau se fasse en associant la DGITM aux travaux pour marquer la volonté des administrations centrales en charge du dossier du contrôle des transports terrestres de collaborer efficacement. Le réseau pourrait ainsi jouer le rôle de point d'échange permettant de mieux comprendre les attentes respectives et les problèmes rencontrés sur le terrain.

Afin de jouer pleinement leur rôle de référents et le cas échéant de pouvoir assurer les expertises et les appuis nécessaires à leurs collègues, il apparaît nécessaire à la mission que les référents identifiés pour participer au réseau soient formés spécifiquement au contrôle des marchandises dangereuses et **consacrent au moins la moitié de leur temps de travail à cette activité.**

5. *Recommandation n°5 : Réactiver le réseau des référents régionaux, animé par la DGPR/MTMD, et le faire fonctionner en associant la DGITM à ses travaux.*

Par ailleurs, pour permettre un fonctionnement harmonieux au sein des directions régionales, il convient de bien positionner ce rôle de référent et les modes de relation entre eux et la MTMD, sauf à vouloir en faire des agents d'un pôle national ce qui ne nous paraît pas de bonne administration.

Il semble en effet souhaitable de ne pas déconnecter le contrôle du transport des matières dangereuses du contrôle du transport en général. Cela pourrait survenir si les agents chargés du contrôle du transport des MD étaient affectés intégralement à cette activité et regroupés en un pôle national dédié. Le maintien de la connexion est utile tant pour les services que pour les agents eux-mêmes. Comme il a été indiqué plus haut, un agent effectuant un contrôle TMD réalise simultanément les autres contrôles effectués classiquement (durée de conduite, etc..). Par ailleurs, la présence au sein des équipes d'agents ayant des compétences particulières en MD permet de diffuser l'information auprès de l'ensemble des contrôleurs, ceux-ci pouvant être ainsi à même de détecter les infractions les plus graves et de faire appel à un collègue de proximité pour approfondir le contrôle le cas échéant.

Pour les agents l'inscription au sein d'un pôle national dédié au TMD pourrait en sus avoir un effet rigidifiant pour leur carrière.

Dans cette optique, il faut pouvoir conjuguer deux contraintes :

- identifier précisément le référent MD régional au sein de la structure DREAL et du service transport. La construction d'une fiche métier type, à élaborer par la MTMD, est une condition *sine qua non* pour permettre d'éclairer cet aspect ;
- inscrire son rôle et son action pleinement dans la structure DREAL et respecter, dans les relations entre MTMD et les référents, la gestion hiérarchique classique et ce, dans les deux sens. Par exemple les invitations au réseau, comme les demandes formelles d'information des référents à la MTMD, doivent passer par les DREAL.

Le rapport d'études sur le contrôle des transports terrestres rendu le 23 avril 2013 par Bearing Point, qui s'intéressait à la globalité de l'action de contrôle du transport, souligne l'absence de processus commun de contrôle partagé au niveau national en indiquant que le partage d'expérience fonctionne bien au niveau régional, mais peine à dépasser cet horizon et que les DREAL sont demandeuses d'un partage de bonnes pratiques organisé au niveau national⁴⁵. Pour exemple, les boucles d'amélioration

⁴⁵ À l'image du groupe de travail « harmonisation » mis en place par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) pour la réception des véhicules.

fonctionnent de manière informelle au niveau local, mais gagneraient à être transposées au niveau national (ex : lecture croisée des PV qui, organisée au niveau national, permettraient de faire partager les bonnes pratiques). Avec l'existence du réseau, le contrôle des TMD pourrait constituer un créneau d'expérimentation de ce type de pratique, en recherchant ensuite l'extension de la méthode aux autres domaines du contrôle du transport, sous réserve que les agents chargés du contrôle du transport des MD ne soient pas complètement détachés des autres CTT et que la DGITM participe aux travaux du réseau pour pouvoir être en capacité de transférer des bonnes pratiques.

Sur l'aspect transport des MD *stricto sensu*, le réseau pourrait également avoir vocation à participer à des réflexions techniques pour améliorer le dispositif de contrôle du transport des TMD au-delà du seul contrôle sur le bord de route. Dans cette optique, certaines régions ont déjà travaillé sur plusieurs aspects et le réseau pourrait être l'occasion de faire partager les méthodes utilisées. La mission a ainsi eu connaissance des actions suivantes :

- exploitation de la base des conseillers à la sécurité ;
- contrôle et pédagogie envers la filière DASRI en collaboration avec l'ARS ;
- vérification de l'inscription au registre des entreprises ressortant de la filière fioul domestique ;
- exploitation des copies des récépissés de transport de déchets afin de détecter les entreprises non inscrites et/ou devant disposer d'un conseiller à la sécurité ;
- exploitation des procédures pénales dressées à l'encontre de transports de MD pour déterminer si l'entreprise et/ou le chargeur a nommé un conseiller ;
- exploitation des signalements des autres DREAL et du fichier bimestriel de la Mission matières dangereuses ;
- vérification des plans de sûreté des entreprises classées Seveso ;
- détection de l'absence de conseillers à la sécurité dans les entreprises classées Seveso.

Enfin, au sein de la fonction de pilotage technique que joue la MTMD, elle pourra également, en tant que de besoin et en discussion avec les DREAL concernés, proposer d'orienter les contrôles régionaux en fonction d'une analyse de risques spécifiques au domaine et à la région. Ces propositions d'orientation partagées seront revues annuellement à l'occasion du dialogue de gestion et en identifiant les appuis éventuels dont la DREAL pourrait avoir besoin auprès de la MTMD.

4.1.6. Les relations entre administrations centrales du MEEM

La mission a constaté des difficultés de travail en commun entre les deux administrations centrales du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, difficultés qui peuvent rejaillir sur l'organisation sur le territoire. Selon les éléments qu'elle a pu recueillir, la DGPR n'a pas été consultée pour la définition des objectifs 2016 et n'était pas informée de la disparition de l'indicateur relatif aux TMD dans le programme annuel de performances du programme 203. En parallèle, selon ce qui a été indiqué à la mission par la MTMD, la DGITM n'a pas été associée aux premiers travaux du réseau TMD et a souhaité que ceux-ci ne fussent pas poursuivis de façon formelle.

Ce type de fonctionnement, ou plutôt de dysfonctionnement, paraît difficilement supportable dans la durée, d'autant plus qu'il ne peut que rejaillir à terme sur la qualité du travail effectué dans le domaine des TMD par le ministère.

La mission considère nécessaire qu'une amélioration rapide soit apportée à ces relations.

Le principe de ces relations doit respecter la répartition des missions et des rôles de chaque direction d'administration centrale (DAC), tout en assurant une réelle synergie des travaux menés. Il doit également ne pas déroger à la logique d'un interlocuteur unique pour l'extérieur sur l'ensemble de la politique des transports, cet interlocuteur étant la DGITM. Toutefois, cette logique doit s'accompagner de la part de la DGITM de la nécessaire recherche (et atteinte) d'une collaboration active avec la DGPR dans le domaine du contrôle du transport des matières dangereuses.

Pour ce faire, et compte tenu de la situation constatée, la mission préconise la signature d'ici la fin du premier semestre 2016 d'une convention entre les deux directions concernées sur le thème du transport des matières dangereuses. Une validation de cette convention par le secrétariat général du MEEM semble souhaitable.

La convention aurait pour objectif de rappeler les responsabilités de chaque DAC et leur mode d'exercice, notamment en termes de consultations respectives. Elle poserait comme principe général le travail commun relatif aux TMD dans le cadre du programme 203, dont les moyens sont pilotés par le DGITM, en affichant dans ce cadre un objectif lié aux contrôles des TMD proposé par le DGPR. Elle conforterait également l'existence du réseau TMD, constitué de référents régionaux consacrant au moins 50 % de leur activité à cette mission, piloté par la DGPR, et associant à ses travaux la DGITM. Le rôle précis du réseau et ses modes de fonctionnement seraient proposés par la DGPR et avalisés par la DGITM et inscrits au sein de la convention. Elle prévoirait également la définition annuelle d'une « circulaire » rappelant les objectifs annuels du contrôle des transports routiers dont la partie contrôle des TMD serait proposée par la DGPR. Ces objectifs devraient d'ailleurs, par cette participation de la DGPR, dépasser dans ce domaine le seul aspect quantitatif pour s'intéresser à des sujets qualitatifs précis, éventuellement modifiables par année et précisant la possibilité de proposer par région, après discussion avec les DREAL, des orientations spécifiques. La convention pourrait, d'un commun accord, être élargie à d'autres aspects.

6. Recommandation n°6 : Préciser la répartition des attributions entre la DGITM et la DGPR dans le domaine du contrôle de transport des matières dangereuses dans une convention qui serait signée par les deux directions, sous l'égide du secrétaire général du ministère.

4.1.7. L'impact de la réforme territoriale

Les représentants des CTT ont exprimé à la mission leur inquiétude liée au passage de vingt-deux à treize régions métropolitaines. Elle est essentiellement liée à la crainte de voir disparaître des implantations territoriales existantes, la plupart des régions étant organisées en pôles départementaux ou bi-départementaux permettant une couverture du territoire adaptée aux données quantitatives du transport.

Au niveau régional, les activités de contrôle de transports terrestres sont en règle générale, depuis la création des DREAL, intégrées aux services transports de celles-ci. L'organisation classiquement choisie reprend celle existant antérieurement dans les

anciennes directions régionales de l'équipement (DRE), le niveau régional assurant le pilotage et l'organisation de l'activité, les contrôleurs restant affectés, au plus près du terrain, selon des organisations logistiques variées, dans les départements, en s'appuyant de plus en plus, pour la logistique (bureau, etc..) sur des structures pré-existantes, pouvant selon les cas être des directions départementales des territoires (DDT) ou les unités territoriales (UT) des DREAL.

Des contacts pris avec les directions régionales, il apparaît à la mission que ces craintes ne sont pas, à ce jour, fondées, le regroupement des régions ayant plutôt conforté le besoin d'implantations proches du terrain.

La réorganisation territoriale peut, en revanche présenter plusieurs aspects positifs.

En premier lieu, elle permet de poursuivre l'harmonisation des pratiques, lesquelles restent encore très régionalisées⁴⁶. La méthode du contrôle croisé entre les différents pôles, déjà utilisée au sein de chacune des DREAL pourra ainsi être étendu au territoire commun de l'ensemble de la nouvelle région.

Par ailleurs, la diminution du nombre de régions doit faciliter le fonctionnement du réseau TMD en diminuant d'autant le nombre de référents et en valorisant leur rôle auprès de l'ensemble des CTT, notamment pour les aspects relatifs à la diffusion des informations.

Cette diminution permet une identification claire de référents consacrant au moins 50 % de leur activité au contrôle des marchandises dangereuses. En fonction des régions⁴⁷, il pourra être envisagé de seconder le référent par un agent se consacrant également de façon importante au domaine ce qui permettra d'entretenir un vivier de compétences dans la durée.

Ils pourront également jouer le rôle de personnes-ressources appelées à participer aux réflexions nationales⁴⁸. Ils auront également vocation à organiser dans la nouvelle région et, si besoin en faisant appel à la MTMD. l'appui aux CTT pour la réalisation de contrôles complexes ou la réalisation de ceux-ci (ferroviaire et fluvial notamment). Le référent pourrait également proposer un plan régional de contrôle en entreprises qui pourrait, pour partie, être construit en commun avec le service chargé des installations classées. De la même façon, il pourrait être désigné par le DREAL comme interlocuteur des autres administrations concernées pour travailler sur des sujets liés aux TMD les intéressant (agence régionale de santé (ARS) et transports des déchets des activités de soins et à risques infectieux (DASRI) notamment).

L'ensemble des autres contrôleurs des transports terrestres conservent bien évidemment leur vocation à effectuer des contrôles relatifs au transport des marchandises dangereuses, de façon à garantir un potentiel de contrôles permettant l'atteinte des objectifs régionaux ou nationaux. Le besoin en équivalent temps plein pour assurer ces missions dans les services déconcentrés (hors MTMD) est évalué à 30 unités⁴⁹, une dizaine devant être dédiées aux référents régionaux⁵⁰.

⁴⁶ cf. rapport Bearing point.

⁴⁷ Pour prendre en compte, par exemple, la présence de ports maritimes à flux important de MD ou de gare de triage ferroviaire.

⁴⁸ ou d'identification au sein de leur région de celles-ci.

⁴⁹ En faisant une simple règle de trois entre le nombre de CTT et le % de contrôles consacrés aux TMD.

⁵⁰ Soit vingt agents identifiés nominativement et y consacrant 50 % de leur activité.

La répartition des vingt autres ETP entre les différentes DREAL dépend de l'objectif du nombre de contrôles TMD à effectuer par régions selon les modes de répartition indiqués plus haut dans le rapport.

7. Recommandation n°7 : Préciser, région par région, le nombre d'ETP affectés au contrôle des TMD, en identifiant un ou plusieurs référents consacrant au moins 50 % de leur activité à cette mission.

4.2. La synergie entre les différents acteurs publics du contrôle

Plusieurs agents de différents services de l'État ou d'établissements sous sa tutelle contribuent, ou pourraient contribuer, au contrôle du transport des matières dangereuses, hormis les contrôleurs des transports terrestres dont c'est en partie la mission :

- au sein du MEEM : les inspecteurs des installations classées, les inspecteurs de l'EPSF (pour le ferroviaire cf§3.3) et les officiers de port (et officiers de port adjoints)⁵¹ ;
- dans d'autres administrations : les forces de l'ordre de la police et de la gendarmerie nationales (ministère de l'Intérieur), les douaniers (Finances) et les inspecteurs du travail (Travail).

Dans un contexte d'effectifs contraints, et avec l'objectif de maximiser l'efficacité de l'action publique, il est donc pertinent de regarder les synergies entre ces différents acteurs, et les améliorations qui peuvent y être apportées.

4.2.1. Les acteurs au sein ou dans la mouvance du MEEM

Les inspecteurs des installations classées

Le regroupement au sein des DREAL des activités de contrôle du transport terrestre des anciennes directions régionales de l'équipement et des activités d'inspection des installations classées des anciennes directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement conduit à poser la question de la recherche de synergies entre ces deux activités de contrôle⁵².

Cette recherche apparaît pour l'instant relativement limitée, les responsables des services de transport s'efforçant dans un premier temps de faire travailler ensemble les agents travaillant sur le registre des transporteurs et les contrôleurs des transports terrestres, notamment pour les contrôles en entreprise.

Les inspecteurs des installations classées (IIC) sont chargés de l'application de la législation sur les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), qui sont des unités industrielles ou commerciales de production et d'entreposage⁵³. Au 31 décembre 2014, l'effectif des IIC est de 1246 ETP, dont 1047(84%) en DREAL et

⁵¹ Les agents de l'ASN (Autorité de la sûreté nucléaire) contrôlent le transport des matières nucléaires, secteur particulier hors du champ de notre mission.

⁵² Pour mémoire, cette recherche en interne d'une direction régionale n'est pas opérante en Île-de-France, les compétences restant séparées entre DRIEA (partie contrôle du transport routier) et DRIEE (partie installations classées).

⁵³ 500 000 établissements au total relèvent de cette législation; les 44 000 établissements présentant le plus de risques relèvent d'un régime d'autorisation ou d'enregistrement; les autres relèvent du régime de la simple déclaration.

DRIEA (les 200 ETP restants sont affectés dans les directions départementales de la protection des populations et de la cohésion sociale et contrôlent les élevages, abattoirs et certaines installations agroalimentaires)⁵⁴.

La grande majorité des matières dangereuses circulant sur le territoire national provient et a pour destination des ICPE relevant du régime le plus strict (autorisation, voire directive Seveso pour les entreprises de la chimie et les gros dépôts pétroliers, gaziers, de produits phytosanitaires et d'engrais).

Il y a donc des adhérences fortes entre législation TMD et législation ICPE, ainsi que dans les contrôles afférents. Des modifications récentes de la réglementation ont également renforcé cette synergie: ainsi la législation ICPE impose désormais aux industriels de comptabiliser dans la quantité de gaz de pétrole liquéfié (GPL) stockée sur un site celle qui se trouve dans des wagons destinés au TMD présents sur ce même site⁵⁵.

Ces éléments plaident pour des actions communes de contrôle.

La mission a pris connaissance de tentatives existantes dans plusieurs régions, essentiellement ciblées sur la réalisation de contrôles conjoints notamment lors du chargement/déchargement au sein des installations classées (chaque agent restant responsable de l'application de «sa» législation et du relevé des éventuelles infractions), comme la mission a pu le constater (Normandie: dans cette région on peut aussi signaler le cas intéressant où un inspecteur IIC compétent sur le risque chimique est intervenu en renfort des contrôleurs à l'occasion du déraillement d'un wagon de chlore, heureusement sans conséquence).Le rapprochement physique des certains départements entre CTT et les agents des unités territoriales des DREAL peut également y contribuer⁵⁶. Ce type de fonctionnement est à valoriser, mais à bien cibler pour ne pas en faire une attitude de principe, sans valeur ajoutée effective.

Il peut avoir trois objectifs principaux :

- afficher l'unicité de la direction vis-à-vis de l'extérieur et participer à une amélioration de l'acceptabilité des contrôles par les opérateurs en les regroupant ;
- améliorer sur des points précis les connaissances techniques des CTT en les faisant travailler avec des inspecteurs des ICPE spécialistes des matières contrôlées ;
- améliorer les connaissances des inspecteurs des ICPE sur les règles à respecter par les transporteurs de MD, notamment lors des chargements/déchargements.

Pour ces deux derniers aspects, l'augmentation constante de l'externalisation par les entreprises productrices de la fonction transport mérite une réflexion qu'il pourrait être utile de conduire conjointement entre les responsables au sein des DREAL du contrôle des transports et ceux de l'inspection des ICPE.

Une autre piste de travail qu'il pourrait être intéressant de creuser en termes de synergie interne serait la conduite d'une réflexion, dans le cadre de l'assurance-qualité, sur le processus de contrôle et son harmonisation au sein d'une même DREAL. Cette

⁵⁴ Les installations militaires relevant de la législation ICPE sont contrôlées par des agents du Contrôle général des armées, non inclus dans les effectifs cités.

⁵⁵ Mais pas celle qui se trouverait déportée et stockée à l'extérieur...

⁵⁶ Il faut considérer toutefois que le fait que dans certaines DREAL le contrôle des sites les plus importants soient effectués par le siège ne permet pas de profiter à plein de ce rapprochement physique.

réflexion pourrait porter sur la recherche de méthodologie commune compte tenu des similitudes entre les fonctions exercées, mais également sur un travail en commun vis-à-vis de nos interlocuteurs (procureurs, gendarmes, etc..).

Des obstacles subsistent, qui peuvent encore limiter ces actions conjointes, mais dont aucun ne paraît insurmontable :

- le contrôle des moyens de transport routier sur site industriel pourrait entraîner des problèmes de circulation et d'engorgement, préjudiciables au bon fonctionnement, voire à la sécurité, de l'établissement ;
- un certain cloisonnement dans les directions régionales. Les IIC et les CTT appartiennent à des services différents des DREAL: service chargé des risques pour les premiers, et service chargé de la sécurité des transports et des véhicules pour les seconds. Dans le cas particulier de l'Île-de-France, ils relèvent même de deux directions régionales différentes, respectivement la DRIEE et la DRIEA ;
- les CTT et les IIC (ces derniers sont des ingénieurs et des techniciens supérieurs) relèvent de corps et de statuts différents (cf §2). Leurs niveaux de formation initiale et leur rémunération diffèrent aussi notablement, en particulier pour les primes. Ce dernier point pourrait poser des difficultés si le rapprochement conduisait une partie d'entre eux à exercer leur métier dans des conditions similaires.

8. Recommandation n°8 : Dans les DREAL, créer de réelles synergies entre les compétences « transports » et les compétences « risques-matières » et, à cet effet, augmenter les contrôles communs des contrôleurs de transports terrestres et des inspecteurs des installations classées sur et au voisinage des établissements industriels importants.

Les inspecteurs de l'EPSF

On a vu plus haut comment ces agents remplissaient leur mission.

En Belgique ou en Allemagne, les deux aspects du contrôle EPSF et CTT sont confiés à une même entité qui est l'Agence nationale de sécurité (ANS).

Dans la pratique, ces deux aspects sont souvent traités lors d'une opération « unique » associant des « auditeurs- contrôleurs » spécialisés en exploitation/chargements MD. Les contrôles réalisés dans les aires d'expédition ou d'arrivée ont peu d'impact sur l'exploitation ferroviaire.

Ce qui signifie que le contrôle d'un train de MD (ou comprenant des wagons MD) impliquerait en France les services compétents de l'EPSF pour les wagons et le train et des contrôleurs spécialisés MD pour le contrôle de la conformité RID des chargements. Cela n'empêcherait évidemment pas l'autorité compétente d'organiser des contrôles « limités » aux MD ou « ciblés » si elle l'estime utile.

Dans la perspective du renforcement des contrôles faits par les CTT dans le ferroviaire, il pourrait être envisagé que les contrôles opérationnels de l'EPSF centrés sur le TMD se fassent en présence et avec la participation de CTT (une première opération en ce sens a eu lieu au Bourget en septembre 2015).

Les officiers de port et les officiers de port adjoints

Les officiers de port (325 cadres de niveau A) et les officiers de port adjoints (300 agents de niveau B) traitent en particulier de la sécurité dans les zones portuaires. Ils s'assurent ainsi de la conformité des activités menées avec le RPM (Règlement pour le transport et la manutention des marchandises dangereuses dans les ports maritimes).

Il n'y a pas aujourd'hui de lien effectué entre ces contrôles et ceux effectués par les CTT, ce qui peut paraître regrettable car les marchandises contrôlées dans les ports sont ensuite destinées à être véhiculées par voie terrestre.

4.2.2. Les acteurs du contrôle hors MEEM

Les forces de l'ordre

Les forces de la police et de la gendarmerie nationales jouent un rôle majeur dans la pratique du contrôle du TMD routier : elles seules disposent en effet du pouvoir d'interception et des moyens d'une éventuelle coercition étant, à la différence des CTT, en uniforme et armées. Cela rend leur présence indispensable sur le terrain lors des contrôles routiers avec interception des véhicules.

La «force de frappe» correspondante est importante puisque environ 7000 gendarmes et 6500 policiers ont été formés aux bases du contrôle TMD⁵⁷.

Au niveau central, l'Unité de coordination et de lutte contre l'insécurité routière (UCLIR) conseille le ministre de l'Intérieur sur ces questions : examen des textes réglementaires, rédaction de circulaires...

Sur le terrain, les services déconcentrés n'ont pas fait état de difficulté dans la collaboration avec les forces de l'ordre, notamment quant à leur disponibilité, alors que les auditions des organisations syndicales des CTT avaient fait remonter une perception différente. Il faut néanmoins tenir compte de l'évolution récente du contexte sécuritaire. Les seules difficultés évoquées étaient conjoncturelles: situation dans les semaines ayant suivi les attentats de janvier 2015, préparation et suivi de la COP21 (sic !). La mission ayant mené ses entretiens avant les attentats du 13 novembre 2015 et la déclaration de l'état d'urgence, il est possible que cette disponibilité ait été depuis altérée.

Une difficulté pratique peut être l'identification a priori d'aires de stationnement permettant d'arrêter et de contrôler les véhicules en sécurité. Elle est en général bien traitée, mais nécessite d'être actualisée (avec une éventuelle rotation des sites, pour éviter qu'ils ne soient trop facilement contournés par les contrevenants). Une difficulté supplémentaire, plus difficile à résoudre, est la mise en place de zones permettant l'immobilisation éventuelle de véhicules en infraction d'une particulière gravité.

Un projet de convention de coopération entre le ministère de l'Intérieur et le ministère chargé des Transports avait été élaboré en 2013. Portant sur l'ensemble du champ du contrôle des transports routiers, et non seulement sur le TMD, il n'a finalement pas abouti.

Si la situation actuelle ne paraît pas forcément justifier l'établissement d'un texte formel, *la mission reprend dans ses recommandations, et a minima pour le TMD, l'établissement d'un comité de suivi associant l'UCLIR et la direction de la sécurité et*

⁵⁷ En Ile-de-France, les agents des forces de l'ordre représentent environ 20% des effectifs participant aux modules de formation TMD assurés par la DRIEA .

de la circulation routière (DSCR) pour le ministère de l'Intérieur, la direction de la sécurité des transports (DST) et la DGPR/MTMD pour le MEEM. Cette formation se réunirait au moins une fois par an pour définir des orientations opérationnelles communes et lever les difficultés rencontrées. Une déclinaison régionale est également à envisager.

La gendarmerie des voies navigables

Le commandement de la gendarmerie des voies navigables (CGVN) assure la sécurité du transport fluvial et peut donc mener des opérations de contrôle du transport par barge de marchandises dangereuses. Si des militaires de cette unité ont bien participé aux modules de formation du MEEM sur la réglementation TMD, les actions de contrôle dans ce domaine, menées effectivement sur le réseau des voies navigables, sont presque inexistantes. On a vu par ailleurs que les CTT n'en faisaient pas.

Il est donc nécessaire de remédier à cette carence. Cela pourrait se faire en enclenchant quelques opérations de contrôle communes CGVN-CTT, dont le CGVN est d'ailleurs demandeur⁵⁸.

Les douaniers

Les douaniers sont habilités au contrôle TMD, au titre de l'article L.1252-2. Sur le terrain, la mission n'a pas pu constater d'opérations en ce sens⁵⁹, ni a fortiori d'action commune avec les services du MEEM. Des contrôles pourraient être menés dans cet esprit à l'initiative des DREAL, visant le transport transfrontalier de déchets par exemple, sans qu'il s'agisse d'une priorité.

Les inspecteurs du travail

Le protocole général de coopération du 26 janvier 2009 entre le ministère du Travail et le ministère chargé des Transports comporte un volet « transports routiers », mis à jour en avril 2014. Le champ couvert est essentiellement celui de la réglementation sociale européenne et de la lutte contre le travail illégal, priorités de l'action publique réaffirmées par l'instruction du gouvernement du 24 décembre 2013 relative à la régulation et au contrôle des transports routiers.

Le contrôle TMD n'est ni visé, ni même cité, dans cet accord, bien que les inspecteurs du travail disposent de l'habilitation prévue par l'article L1252-2.

Au vu de la charge de travail dans le champ déjà couvert par le protocole, la mission n'estime pas opportun de modifier cette situation au plan institutionnel.

⁵⁸ Un (unique) contrôle commun a récemment été effectué à Strasbourg.

⁵⁹ Le plan de renforcement des contrôles douaniers, présenté début 2016 par le secrétaire d'Etat au Budget, prévoit bien (mesure n°12) un accroissement du contrôle des marchandises dangereuses avant dédouanement, pour des motifs de lutte anti-terrorisme ; mais elle vise le transport aérien et maritime.

4.3. Les contrôles experts

Au-delà du renforcement du nombre des contrôles, on peut également souhaiter faire plus de «qualitatif» en examinant lors de « contrôles experts » des points sensibles, sources de risques et de dangers potentiels.

La lettre de mission demande ainsi de regarder «le mécanisme permettant de réaliser des contrôles experts permettant de cibler des aspects techniques complexes de la réglementation des TMD».

A l'issue de ces investigations, la mission considère qu'il lui est difficile, au-delà de généralités de bon sens, de proposer une méthode précise sur cette question.

Il est certes bien apparu, lors de visites de terrain, que certains points, potentiellement sources de danger, pouvaient faire l'objet d'un contrôle trop limité. Ainsi un camion transportant du soufre liquide a fait l'objet des vérifications d'usage: temps de conduite, étiquetage, présence des plaques et poinçons sur la citerne, présence du matériel de protection individuelle pour le chauffeur, d'un extincteur, etc... Mais aucun dispositif de mesure n'est présent pour s'assurer du maintien en température du produit⁶⁰.

Cependant, la réglementation ne prévoit rien à ce sujet et le contrôleur est démuné sur le plan juridique pour notifier ce qui apparaît ici comme une absence de maîtrise du risque principal.

Interrogée sur ce type de cas, l'ATMD (Association du transport routier de matières dangereuses) s'est montrée catégorique : on applique toute la réglementation, mais rien que la réglementation. Celle-ci est suffisamment complexe, et souvent difficile à assimiler par les entreprises de transport qui sont souvent des TPE-PME, pour qu'on ne puisse rien demander au-delà.

Certains syndicats professionnels ont cependant rédigé à l'intention de leurs adhérents et de leurs sous-traitants des chartes et guides de bonnes pratiques. C'est le cas de l'UIC (Union des industries chimiques) et de l'UFIP (Union française des industries pétrolières), qui représentent une bonne part du flux de TMD en France. *Il serait utile que les CTT (ou plus exactement leur noyau dur de référents/experts) se familiarisent avec ces documents, qui peuvent les aiguiller vers des points sensibles du contrôle*⁶¹.

Les «contrôles experts» sur des aspects pointus de la réglementation TMD stricto sensu nécessitent, pour être menés dans des conditions efficaces :

- une définition partagée de ce que recouvrent les points techniques qui les justifient. Cette définition pourrait prendre la forme d'un cahier des charges simplifié, de type check-list, à rédiger par la DGPR/MTMD ;
- la formation et la reconnaissance adaptées des CTT experts aptes à les faire ; en particulier en dépassant l'évaluation par objectifs purement quantitative aujourd'hui en place (cf §4.1 et 4.4) ;
- des conditions d'intervention efficaces. A cet effet, on pourrait dans un premier temps privilégier ce type de contrôle sur les sites industriels de chargement/déchargement. Cela permettrait d'assurer ce type de contrôle, qui peut être plus long qu'un contrôle classique, dans de bonnes conditions de sécurité et de bénéficier de la présence et des compétences des représentants

⁶⁰ Le soufre liquide s'auto-enflamme à la température (relativement) basse de 235°C.

⁶¹ L'UIC a signalé à la mission que le contrôle du calage et de l'arrimage des charges (colis) lui paraissait insuffisant en France par rapport à ce qui est fait dans d'autres pays européens.

du chargeur, souvent plus familiarisés avec le risque « matières dangereuses » que le transporteur, et ainsi responsabilisés. Ce peut être aussi l'occasion d'une action croisée CTT/IIC (cf §4.2.1).

9. Recommandation n°9 : Mener des contrôles experts dans un premier temps sur les sites industriels de chargement et déchargement. (définition de ces contrôles et check list à établir par la DGPR/MTMD).

Conclusion

Le contrôle du transport des matières ou marchandises dangereuses (TMD) recouvre des enjeux considérables en termes d'impact sociétal, liés aux conséquences humaines et environnementales d'un éventuel accident.

Dans la pratique, les actions de contrôle sont principalement menées par des agents spécialisés du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, les contrôleurs des transports terrestres (CTT). Leur autorité d'emploi est la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).

La direction du ministère en charge de la réglementation du TMD et de son contrôle, pour les modes terrestres (routier, ferroviaire et fluvial) et maritime, est la direction générale de la prévention des risques (DGPR). Elle l'exerce à travers la mission transport des matières dangereuses placée au sein de la sous-direction des risques accidentels.

La mission n'a pas relevé de carence majeure dans la politique actuelle de contrôle du TMD, mais elle considère qu'elle mérite d'être renforcée et recalibrée sur le plan qualitatif.

Cet objectif pourra être atteint si les relations entre les deux administrations centrales en charge du dossier sont clarifiées et inscrites dans une volonté partagée de travail en synergie.

La mission propose à cette fin la définition et, si besoin, la signature d'une convention de travail qui reprendra les principales recommandations du présent rapport :

- définition claire du nombre d'équivalent-temps plein consacré au contrôle du TMD au sein du programme 203 et révision de leur répartition régionale ;
- réactivation du réseau de référents régionaux animé par la MTMD ;
- augmentation du pourcentage de contrôle consacré au transport ferroviaire ;
- réinscription d'un indicateur relatif au TMD dans le programme annuel de performance du programme 203.


Plus ponctuellement sur des sujets techniques, elle suggère que des contrôles experts soient mis en œuvre profitant des synergies possibles en interne aux DREAL et que des études régionales de flux soient conduites pour améliorer la connaissance et par suite la surveillance du transport des marchandises dangereuses sur les territoires.

Philippe Follenfant



Ingénieur en chef
des mines

Thierry Galibert



Inspecteur général
de la santé publique vétérinaire

Patricia Soilly



Attachée d'administration
hors classe

Annexes

1. Lettre de mission

010206-01

BA-2015



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

*Direction générale des infrastructures,
des transports et de la mer*

Paris, le **20 MARS 2015**

Direction générale de la prévention des risques

La directrice générale de la prévention des risques

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

à

Monsieur le Vice-président du Conseil général
de l'environnement et du développement durable

Objet : organisation du contrôle des transports de marchandises dangereuses

Le transport de matières dangereuses (TMD) peut s'effectuer par voie routière, ferrée, maritime, fluviale ou aérienne. La DGPR est en charge de la réglementation du TMD et de son contrôle pour les modes terrestres et maritimes (sauf à bord des navires). Le transport aérien se faisant dans un cadre très particulier est de la compétence de la DGAC.

Parallèlement le transport de marchandises dangereuses bénéficie des conditions de sécurité intrinsèque de chaque mode. Ainsi la DGPR exerce ses compétences, en tant que de besoin, en lien avec la DGITM (DIT, DST/TR, SRF, PTF et DAM).

Deux points importants méritent d'être relevés : les réglementations du TMD sont totalement harmonisées au plan multimodal, afin de permettre la libre circulation des matériels de transport entre les modes, et les réglementations du TMD concernent non seulement les transporteurs mais aussi les autres intervenants tels que chargeurs, expéditeurs dont les opérations préalables ont une influence importante sur la sécurité du transport.

Bien que les contrôles du TMD représentent un nombre limité de contrôles proportionné à la part des TMD dans le transport en général, les enjeux associés sont considérables, tant en termes d'impact sociétal du risque (accidents majeurs), qu'en termes économiques (les secteurs impactés vont bien au-delà des opérateurs de transport. Le contrôle du TMD ferroviaire nécessite d'être renforcé.



www.developpement-durable.gouv.fr

Les contrôleurs des transports terrestres interviennent principalement sur du contrôle routier. Les habilitations des agents chargés du contrôle sur le terrain ont été définies au niveau législatif de façon à prendre en compte l'ensemble des modes terrestres, et les constats qu'ils établissent pour le TMD concernent l'ensemble des intervenants de la chaîne de transport.

Une instruction gouvernementale du 24 décembre 2013 relative à la régulation et au contrôle des transports routiers a été signée par cinq ministres : Economie/Finances, Redressement productif, Intérieur, Travail et Transport. Celle-ci fixe des priorités pour le contrôle : l'enjeu d'amélioration du contrôle routier des TMD y est rappelé à côté de la priorité de respect des obligations européennes en matière de contrôle de réglementation sociale (temps de conduite et de repos), et de la priorité gouvernementale de lutte contre la concurrence sociale déloyale.

Il s'agit donc de concilier le besoin de renforcement du contrôle du transport ferroviaire des TMD et les priorités fixées aux CTT issues de l'instruction gouvernementale susvisée avec les obligations quantitatives fixées par l'Union Européenne, l'augmentation des points à contrôler et la complexité croissante des fraudes sur lesquels ils sont mobilisés par le gouvernement (lutte contre le dumping social), en tenant compte de la tension croissante sur la force de contrôle disponible, et du respect de la gouvernance régionale.

Par ailleurs, d'autres agents du ministère sont impliqués dans le contrôle du TMD :

- les officiers de port ont une habilitation au contrôle des transports de marchandises dangereuses: celle-ci vise le contrôle de la réglementation relative à la manutention et au TMD dans les ports et se limite à des interventions dans les zones de dépôts à terre des conteneurs.
- certains agents des Centres de Sécurité des Navires sont habilités aux contrôles de la réglementation maritime mais leur champ d'action se limite à bord des navires.

Les inspecteurs des installations classées des DREAL contrôlent certains établissements industriels, expédiant ou recevant des matières dangereuses. Ils n'ont cependant pas d'habilitation pour contrôler les réglementations du TMD.

Le contrôle des TMD concerne aussi certains agents d'autres ministères en particulier les forces de l'ordre qui sont impliquées directement dans les contrôles routiers, ainsi que les brigades fluviales de gendarmerie et de police. Ils réalisent aussi des contrôles de TMD.

Des opérations de certification de conformité de matériel à la réglementation TMD sont effectuées par divers organismes désignés par l'autorité compétente qui peuvent être privés (Bureau Veritas, APAVE,...) ou publics (LNE, INERIS, EPSF,...). Enfin les agents de l'EPSF procèdent à des audits et des inspections des opérateurs ferroviaires sur la sécurité ferroviaire.

Nous souhaitons que le CGEDD réalise une évaluation du contrôle des transports de marchandises dangereuses sur les différents modes de transport, en s'appuyant sur une analyse ciblée sur une ou deux régions dans lesquelles sont présents les besoins de contrôles sur l'ensemble des modes de transport (Haute-Normandie, par exemple).

Vous évalueriez en particulier l'implication des contrôleurs des transports terrestres dans le contrôle respectif des trois modes terrestres. Vos conclusions sur ce point seront accessibles au groupe de partage « parcours professionnels » mis en place par le cabinet du ministre chargé des transports avec les organisations syndicales de contrôleurs des transports terrestres.



www.developpement-durable.gouv.fr

Nous souhaitons en particulier voir porter l'évaluation du CGEDD sur les points suivants :

- le mécanisme suivant lequel la DGPR peut orienter l'activité des DREAL afin de contrôler la bonne mise en œuvre des réglementations de sécurité du TMD, en s'appuyant en particulier sur les contrôleurs des transports terrestres, sans obérer l'efficacité de leurs actions menées dans le cadre des autres réglementations aux enjeux également réaffirmés ;
- les synergies existantes et à développer entre l'action des contrôleurs des transports terrestres et celle des autres acteurs du contrôle mentionnés ci-dessus, pour les différentes opérations couvertes par la réglementation du TMD (transport et opérations associées), et la manière dont ces synergies sont organisées, ou peuvent être organisées ;
- l'impact de la réorganisation territoriale de l'État sur les missions de contrôle dans ce domaine ;
- les différentes pistes, en matière aussi bien de gestion des compétences que d'organisation, susceptibles de renforcer l'efficacité des contrôles, compte tenu des spécificités de la réglementation du TMD multimodale et multi intervenants ;
- le mécanisme permettant de réaliser des « contrôles experts » permettant de cibler des aspects techniques complexes de la réglementation des TMD ;

Nous souhaiterions pouvoir disposer d'un rapport d'évaluation pour juin 2015.

La mission du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable que vous désignerez pourra s'appuyer sur les services de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (en particulier les sous-directions SRF, TR et PTF), et de la Direction générale de la prévention des risques (SRT / MTMD), ainsi que, le cas échéant, sur l'EPSF.

Il sera également utile de recueillir l'avis d'intervenants dans la chaîne du transport. Vous pourrez à cette fin contacter leurs représentants au sein de la CITMD.

La directrice générale de la prévention
des risques



Patricia BLANC

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



François POUPARD

Copie : Madame la Directrice Générale de l'EPSF

Secrétariat Général du REDE



www.developpement-durable.gouv.fr

2. Liste des personnes rencontrées

nom	prénom	structure	fonction	date
GUIMBAUD	Thierry	DGITMDST	Directeur	7 mai 2015
ZAMBON	David	DGITMDST	Adjoint au directeur	
DEBAR	Anne	DGITMDST/TR	Sous-directrice des transports routiers	20 mai 2015
SEGUIN	Odile	DGITMDST/TR	Adjointe à la sous-directrice des transports routiers	
GRIGNON	Véronique	DGITMDST/TR	chef du bureau Contrôle des transports routiers	
CUMUNEL	Catherine	DGITMDST/TR	Adjointe à la chef du bureau Contrôle des transports routiers	
GUERIF	Pierre	UNSA/SAFACCT	représentant corps des SACDD/contrôleurs des transports terrestres	1 ^{er} juin 2015
SCIPION	Karine		représentant corps des SACDD/contrôleurs des transports terrestres	
ESNAULT	Pascal		représentant corps des SACDD/contrôleurs des transports terrestres	
DOTU	Jacques	FO/CTT	représentant corps des SACDD/contrôleurs des transports terrestres	
TOUDERT	Azziz		représentant corps des SACDD/contrôleurs des transports terrestres	
GUIVARC'H	Guy	Solidaires	représentant corps des SACDD/contrôleurs des transports terrestres	3 juin 2015
VERGNEGREGRE	Daniel		représentant corps des SACDD/contrôleurs des transports terrestres	
RETHORE	Laurence	CGT	représentant corps des SACDD/contrôleurs des transports terrestres	
ROUSSEAU	Isabelle	CFDT	représentant corps des SACDD/contrôleurs des transports terrestres	11 juin 2015
HENRY	Philippe		représentant corps des SACDD/contrôleurs des transports terrestres	
GUZY	François	Cabinet Secrétariat d'Etat aux Transports	conseiller social	16 juin 2015
BLANC	Patricia	DGPR	directrice générale	22 juin 2015
GOELLNER	Jérôme	DGPR/SRT	chef du service des risques technologiques	
CHANTRENNE	Nicolas	DGPR/SRT/SDRA	sous-directeur des risques accidentels	
PIQUION	Jean-Michel	DGPR/SRT/SDRA/TMD	chargé de mission à la mission Transports de matières dangereuses	
PFAUVADEL	Claude	DGPR/SRT/SDRA/TMD	chef de la mission Transports de matières dangereuses	10 juillet 2015
HEINTZ	Jean-Georges	SNCF	expert risques industriels et marchandises dangereuses à la direction générale du système ferroviaire	23 octobre 2015
BERG	Pascal	DREAL Normandie	directeur régional	28 octobre 2015
PERRAIS	Philippe		adjoint au directeur régional	
SARTHOU	Jean-Marc		chef du service sécurité des transports	
CRENEGUY	Eric		SACDD/contrôleur des transports terrestres, spécialiste TMD	
DEROO	Jean-Marc	UFIP	coordonnateur Sécurité, risques industriels (nouveau)	29 octobre 2015
DANGUY des DESERTS	Jean	UFIP	coordonnateur Sécurité, risques industriels (partant)	29 octobre 2015
CAROLY	Céline	UIC	coordonnatrice Environnement et transports	30 octobre 2015
REMOND (colonel)	Didier	Gendarmerie nationale	chef de l'unité de coordination de lutte contre l'insécurité routière (UCLIR)	4 novembre 2015
GROT	Mathieu		adjoint au chef de l'UCLIR	
ROUGEOT	Christophe			
POISSON	Béatrice	ATMD	Secrétaire générale	5 novembre 2015
LEFOYER	Sylvain	DRIEA	directeur- adjoint, chef du service sécurité des transports défense	10 novembre 2015
LANET	Jean-Paul		chef du département sécurité et circulation routières	
DEMAY	Arnaud		chef du département sécurité des transports fluviaux	
RAOUF	Hassib		contrôleur divisionnaire des transports terrestres, référent régional marchandises dangereuses	
HENRY	Christophe		contrôleur des transports terrestres, référent régional marchandises dangereuses	
BELOUASSAA	Moussa		adjoint au chef du département régulation des transports routiers	
BELLI	Jean-Claude	EPSF EPSF	adjoint au directeur des contrôles	17 novembre 2015 17 novembre 2015
BONNIER	Stéphane		directeur des contrôles	

3. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ADN	Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voies de navigation intérieure
ADR	Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par la route
ARS	Agence régionale de la santé
ASN	Agence de sûreté nucléaire
ATMD	Association du transport routier des marchandises dangereuses
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFT	Compagnie fluviale de transport
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CGT	Confédération générale du travail
CGVN	Commandement de gendarmerie des voies navigables
CSTMD	Conseiller à la sécurité pour le transport des marchandises dangereuses
CTT	Contrôleur des transports terrestres
DAC	Direction d'administration centrale
DASRI	Déchets d'activité de soins et à risques infectieux
DD(CS)PP	Direction départementale (de la cohésion sociale) et de la protection des populations
DEAL	Direction de l'environnement et du logement (Outre-mer)
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction Départementale des Territoires et de la Mer
DGITM	Direction générale des infrastructures de transport et de la mer
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
DIRECCTE	Direction régionale de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
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
DRIEE	Direction régionale de l'industrie, de l'énergie et de l'environnement d'Île-de-France
DST	Direction de la sécurité des transports
ECR	Euro cargo rail
EDF	Électricité de France
EPIC	Établissement public industriel et commercial

Acronyme	Signification
EPSF	Établissement public de sécurité ferroviaire
ETP	Équivalent temps plein
FO	Force ouvrière
GPL	Gaz de pétrole liquéfié
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IIC	Inspecteur des installations classées
LTECV	Loi de transition énergétique pour la croissance verte
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MEEM	Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer
MELTR	Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité
MTMD	Mission de transport de marchandises dangereuses
NES	Nouvel espace statutaire
PAP	Programme annuel de performance
PLF	Projet de loi de finances
RID	Accord européen relatif au transport international ferroviaire des marchandises dangereuses
RPM	Règlement pour le transport et la manutention des marchandises dangereuses dans les ports maritimes
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SACDD	Secrétaire d'administration et de contrôle du développement durable
SG	Secrétariat général
SNCF	Société nationale des chemins de fer français
SIG	Système d'information géographique
TMD	Transport de marchandises dangereuses
TPE-PME	Très petites entreprises- Petites et moyennes entreprises
UCLIR	Unité de coordination de la lutte contre l'insécurité routière
UFIP	Union française des industries pétrolières
UIC	Union des industries chimiques
UNSA	Union nationale des syndicats autonomes
UT	Unité territoriale
UTP	Union des transporteurs publics et ferroviaires
VFLI	Voies ferrées locales et industrielles, entreprise du groupe SNCF-Géodis
VNF	Voies navigables de France

