

S2022-0708

DEUXIEME CHAMBRE

PREMIERE SECTION

OBSERVATIONS DEFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE SÉCURITÉ FERROVIAIRE

Exercices 2015 à 2020

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 23 mars 2022.

En application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la communication de ces observations est une prérogative de la Cour des comptes, qui a seule compétence pour arrêter la liste des destinataires.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	9
1 GOUVERNANCE ET MISSIONS	10
1.1 L'organisation	10
1.1.1 Un décret d'organisation à revoir	10
1.1.2 Une organisation qui a évolué	11
1.2 Le pilotage	13
1.2.1 Le fonctionnement du conseil d'administration	13
1.2.2 Le rôle du directeur général	14
1.2.3 Les contrats d'objectifs et de performance	15
1.3 Des missions maîtrisées dans le cadre du 4 ^e paquet ferroviaire	18
1.3.1 L'activité d'autorisation	18
1.3.2 Les registres	22
1.3.3 L'activité de contrôle	24
1.3.4 L'activité réglementaire	26
1.3.5 L'activité d'animation de la sécurité ferroviaire	28
1.3.6 La coopération avec l'Agence ferroviaire européenne et les autres acteurs de la régulation du système ferroviaire	30
2 LES COMPTES ET LA GESTION DE L'EPSF	33
2.1 La situation financière	33
2.1.1 Structure des recettes et des dépenses	33
2.1.2 Une exécution budgétaire qui nécessite un suivi plus fin	37
2.1.3 Analyse des comptes financiers	38
2.1.4 L'agence comptable et le service financier	40
2.1.5 La mise en place récente du contrôle interne	41
2.2 Principaux aspects de la gestion de l'établissement	42
2.2.1 Les ressources humaines	42
2.2.2 La commande publique	48
2.2.3 L'immobilier	50
2.2.4 Les systèmes d'information	52
ANNEXES	55

SYNTHÈSE

L'entrée en vigueur du « 4^e paquet » ferroviaire européen¹, transposé en droit interne par le décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire, a consacré l'importance de l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) dans l'économie générale du système ferroviaire français.

La révision du décret n° 2006-369 du 28 mars 2006, relatif au statut de l'EPSF, a permis de préciser ses nouvelles missions. La Cour appelle cependant l'établissement et la tutelle à une mise à jour rapide de ce décret, pour le rendre conforme au droit en vigueur.

L'EPSF est entré dans une phase de maturité dans l'exercice de ses activités et s'est doté d'un organigramme plus adapté. Le fonctionnement du conseil d'administration s'est amélioré. Le pilotage a été resserré à travers la mise en place de contrats d'objectifs et de performance qui se sont affinés au fil des exercices ; les lettres de mission et d'assignation d'objectifs adressés au directeur général restent encore perfectibles. De la sorte, certains des défauts de jeunesse les plus évidents de l'établissement, relevés par la Cour à l'occasion de son précédent contrôle, apparaissent en bonne voie d'être surmontés.

L'établissement voit son volume d'activité croître d'exercice en exercice, corrélativement à l'ouverture progressive à la concurrence que visent à mettre en place les directives européennes. Que ce soit en termes d'autorisations, de contrôles et d'animation de la fonction de sécurité au sein du système ferroviaire, l'EPSF a connu une montée en puissance remarquable. Celle-ci s'est effectuée en bonne intelligence avec les autres acteurs du secteur, qui tous ont fait part à la Cour, des bonnes relations entretenues avec l'opérateur. L'EPSF paraît donc avoir pleinement acquis la légitimité centrale qui lui revient. Les statistiques de sécurité attestent d'une maîtrise croissante de ces enjeux. Cependant, à la suite d'une décision du conseil d'administration de novembre 2019, l'établissement a cru pouvoir s'exonérer de la tâche de publication d'un rapport spécifique consacré à la sécurité du système ferroviaire, séparé de son rapport d'activité. La Cour appelle l'établissement au respect de cette obligation réglementaire.

Sur la période sous revue, l'EPSF a tiré l'essentiel de ses ressources du droit de sécurité mis en place à sa création. Excédant les besoins réels de l'établissement, le produit de cette taxe a fait l'objet d'un plafonnement. Cependant, l'établissement affiche encore aujourd'hui un niveau de réserves et une situation patrimoniale confortables, et ce malgré un prélèvement en 2017 de 25 M€ sur le fonds de roulement de l'établissement, au bénéfice du budget général de l'État. En bonne gestion, l'EPSF n'a pas vocation à constituer des réserves importantes, ni même à dégager des résultats bénéficiaires. La tutelle et la direction du budget doivent donc accompagner l'établissement dans la mise en place d'une trajectoire financière prévisionnelle pluriannuelle et l'aider à renforcer son pilotage et son exécution budgétaires.

De 2015 à 2020, l'effectif de l'établissement est resté stable, inférieur au plafond d'emplois accordé, malgré un taux de rotation important. Contenus dans la période précédente, les salaires moyens ont connu une hausse globale assez sensible (+ 10 % en six ans), qui invite à la vigilance, même si elle peut s'expliquer en partie par l'importance pour l'établissement de

¹ Les « paquets » ferroviaires européens constituent quatre ensembles de textes adoptés entre 2001 et 2016 en vue de définir le cadre réglementaire de l'ouverture progressive à la concurrence du transport ferroviaire.

pouvoir recruter des personnels qualifiés pour ses métiers d'expertise. Recommandée par la Cour à l'occasion de son précédent rapport, une véritable gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est désormais en place. Si des interrogations avaient pu accompagner le choix initial d'implantation de l'établissement à Amiens, celui-ci n'est désormais plus remis en cause. Locataire des locaux qu'il occupe, l'établissement pourra cependant saisir d'éventuelles opportunités de regroupement immobilier, à terme.

Enfin, l'établissement doit consolider sa fonction informatique et ainsi répondre à des enjeux de sécurité et de confidentialité spécifiques, clairement identifiés et liés à sa position centrale dans la gestion du système de sécurité ferroviaire ; en conséquence, il doit étoffer ses moyens et ses équipes afin de surmonter les difficultés de la période récente.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 (DB, MTE, EPSF) : définir une prévision financière pluriannuelle et renforcer le suivi d'exécution budgétaire.

Recommandation n° 2 (EPSF) : renforcer le pilotage et les moyens dévolus aux systèmes d'information et à leur sécurisation.

INTRODUCTION

L'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) est un établissement public administratif sous tutelle du ministre des transports. Il est régi par le décret n° 2006-369 du 28 mars 2006, pris en application de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports ferroviaires, transposant la directive 2004/49/CE du Parlement et du Conseil européens concernant la sécurité des chemins de fer communautaires. L'établissement est soumis aux dispositions du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique.

Le présent rapport porte sur la période 2015-2020. Il a été établi en vertu de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières.

Le précédent rapport de la Cour sur l'EPSF, en 2012, portait sur la période 2006-2011, soit les cinq premières années d'existence de l'établissement.

La première partie du présent rapport dresse un état des lieux de l'évolution des statuts, de l'organisation et du pilotage de l'établissement, ainsi que de la mise en œuvre des missions qui lui sont dévolues. La seconde partie analyse la situation financière de l'établissement et s'intéresse aux principaux postes de gestion et de dépense : ressources humaines, marchés, immobilier, systèmes d'information.

1 GOUVERNANCE ET MISSIONS

1.1 L'organisation

1.1.1 Un décret d'organisation à revoir

Faisant suite à l'entrée en vigueur de la directive 2004/49/CE du Parlement et du Conseil européens concernant la sécurité des chemins de fer communautaires, le décret n° 2006-369 du 28 mars 2006 relatif aux missions et aux statuts de l'Établissement public de sécurité ferroviaire crée l'EPSF, établissement public administratif sous tutelle du ministre chargé des transports. L'établissement est soumis aux dispositions du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 sur la gestion budgétaire et comptable publique.

Les missions originelles de l'établissement concernaient principalement :

- la délivrance des autorisations requises pour l'exercice d'une activité ferroviaire, y inclus les autorisations concernant les matériels roulants (locomotives, wagons, etc.) et les sous-systèmes techniques (installations, travaux sur le réseau ayant un impact sur la sécurité, etc.) ;
- le contrôle des activités ferroviaires, sous la forme d'inspections et d'audits, pour s'assurer que celles-ci répondent bien aux exigences réglementaires ;
- le suivi des incidents affectant la sécurité des activités ferroviaires et le retour d'expérience relatif à ces incidents ; à cet égard, l'EPSF publie un rapport annuel concernant la sécurité ferroviaire ;
- la participation à l'élaboration de la réglementation technique et de sécurité ferroviaire définie par le ministère, dans le cadre notamment du travail communautaire ;
- la tenue du registre national d'immatriculation des véhicules ferroviaires, la délivrance des licences communautaires de conducteurs de train, l'agrément des centres de formation.

L'entrée en vigueur du 4^e paquet ferroviaire, constitué principalement par les directives UE 2016/797 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire et UE 2016/798 relative à la sécurité ferroviaire, transposées par le décret n° 2019-525 du 27 mai 2019, a conduit à modifier substantiellement le décret d'organisation de l'établissement : l'article 2 du décret de 2006 a ainsi été étendu et précisé par le décret n° 2020-752 du 19 juin 2020.

L'EPSF a toujours mission de délivrer, « de façon générale », « toutes les autorisations requises pour l'exercice d'une activité ferroviaire qui lui sont confiées par la réglementation » : cette formulation introduit une restriction due au principe de subsidiarité qui réserve, par exemple, les autorisations ferroviaires transnationales à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (AFE)². L'EPSF conserve son rôle d'immatriculation. En matière de contrôle, l'établissement acquiert le pouvoir « d'obtenir communication des documents et

² L'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer (*European Union Agency for Railways* ERA), ci-après dénommée par commodité dans le présent rapport Agence ferroviaire européenne ou AFE.

informations qu'il juge nécessaires auprès de tout acteur exerçant une activité ferroviaire ». Il conserve sa fonction de publication de « tout document technique, règle de l'art ou recommandation de nature à faciliter le respect des exigences de sécurité »³. Enfin, la rédaction nouvelle des missions met l'accent sur l'objectif d'interopérabilité des systèmes ferroviaires, à laquelle l'activité de l'établissement doit contribuer.

Cependant, la rédaction nouvelle de l'article 2 du décret de 2006, telle qu'elle résulte du décret du 19 juin 2020, n'est pas sans défauts. Outre qu'elle ne paraît pas améliorer la lisibilité du dispositif, puisque l'on passe d'un texte de 18 lignes à un texte de 65 lignes (avec introduction de nombreuses subdivisions nouvelles), elle fait référence à trois reprises au décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 pourtant abrogé depuis le 16 juin 2019. Ces trois renvois à un texte abrogé sont d'autant plus incompréhensibles qu'il s'agit en l'espèce de préciser des définitions et des limites d'attribution de l'établissement⁴.

La Cour a demandé que l'article 2 du décret soit modifié le plus rapidement possible, afin de le rendre conforme au droit en vigueur : l'établissement et sa tutelle se sont engagés à réaliser sans délai ce travail de mise à jour.

1.1.2 Une organisation qui a évolué

À l'occasion de son contrôle précédent, la Cour avait relevé que l'organigramme mis en place en juin 2012 constituait un facteur de clarification, au moment de la montée en puissance des différents acteurs du système ferroviaire.

Établissement fortement marqué par sa fonction d'expertise, l'EPSF se distingue, dans son organisation interne, par un positionnement des directions « métiers », au même niveau que le secrétariat général. Sous l'autorité du directeur et du directeur adjoint, l'établissement est organisé en cinq directions distinctes. Aux côtés de deux directions « support » (le secrétariat général et la direction des systèmes d'information), l'établissement compte trois directions « métiers » : la direction des autorisations, la direction des contrôles et la direction des affaires réglementaires, européennes et internationales.

La direction des autorisations (31 postes), qui couvre la mission de délivrance des autorisations, comprend trois divisions (Matériel roulant, Infrastructures et composants, Entreprises et systèmes). La division Matériel roulant est chargée de l'instruction des dossiers de demandes d'autorisation des véhicules (autorisation par type, individuelle, à titre d'essais) ;

³ L'art. 2, c) du décret n° 2006-369 modifié dispose que l'établissement a ainsi pour mission « de publier tout document technique, règle de l'art et recommandation, élaboré ou non par l'établissement public, de nature à faciliter le respect, par les personnes concernées, des exigences réglementaires relatives à la sécurité et à l'interopérabilité ferroviaires certains de ces documents publiés par l'EPSF ont valeur de "moyen acceptable de conformité", dont le respect garantit une présomption de conformité aux exigences prévues par la réglementation nationale ». La syntaxe de ces dispositions ne semble pas parfaitement claire.

⁴ Ainsi : « Délivrer les immatriculations aux véhicules dans le cadre de l'article 57 du décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire (...) demander la modification ou le retrait des conditions techniques, consignes locales d'exploitation ou règles d'exploitation particulières visées à l'article 10 du décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 et autoriser les circulations visées à cet article ; (...) agréer des organismes de formation et d'évaluation des connaissances professionnelles requises pour la délivrance de l'attestation prévue au II de l'article 6 du décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire ».

elle intègre une cellule dédiée au suivi des registres d'immatriculation des véhicules, des licences de conducteurs, et au registre des autorisations par type de véhicules, géré par l'agence européenne. La division Infrastructures instruit les demandes d'autorisation pour les installations fixes (nouvelles lignes, réaménagements de lignes, signalisation...). La division Entreprises et systèmes se charge de l'instruction des dossiers de demandes d'autorisation des entreprises ferroviaires, des gestionnaires d'infrastructures, des organismes de formation et d'examen et des entités chargées de l'entretien.

La direction des contrôles, qui assure la mission d'inspection et d'audit, compte 38 postes répartis en quatre divisions (Exploitation, Conduite et matériel, Infrastructure, Suivi de la sécurité). Les contrôles effectués ont pour but de vérifier la bonne mise en œuvre des exigences entourant la délivrance des agréments de sécurité accordés aux gestionnaires d'infrastructure, des certificats de sécurité unique issus du 4^e paquet ferroviaire pour les entreprises ferroviaires, des certificats de sécurité relevant du régime antérieur, des agréments accordés aux organismes de formation et d'examen.

La direction des affaires réglementaires, européennes et internationales (environ 15 postes) comprend une division Expertise technique, deux délégations (Animation et communication technique et réglementaire, et Veille européenne et internationale) et un pôle juridique. Ses missions comprennent en lien avec le ministère chargé des transports, la contribution française à la définition des textes européens, le suivi de la transposition des textes communautaires en droit interne, l'animation, au niveau national, de cette activité de transposition réglementaire avec les acteurs du secteur, dans un objectif de mise à jour et de réduction des règles nationales.

Du côté des directions support, le secrétariat général (14 postes) est subdivisé en trois services (Finances, Services généraux, Ressources humaines). La direction des systèmes d'information compte quatre postes.

La responsable communication est directement positionnée auprès du directeur général.

Au cours de la période sous revue, quelques évolutions ont été apportées à l'organigramme de l'établissement (cf. annexe n°2). Parmi les principaux changements intervenus figure la création d'un poste de directeur de cabinet, rattaché au directeur général. Ce poste a par la suite été transformé en poste de directeur adjoint. Par ailleurs, une direction des systèmes d'information est venue compléter l'organigramme, tandis que la direction des référentiels, devenue direction des affaires réglementaires, européennes et internationales, connaissait une mutation assez substantielle.

S'agissant de la création du poste de directeur de cabinet en 2015, celle-ci a été soumise au conseil d'administration du 31 mars 2015 par la directrice arrivée en juin 2014. Le 27 novembre 2020, le conseil d'administration a validé la transformation de ce poste en un poste de directeur adjoint, dans le but de renforcer les capacités de pilotage de la direction générale. À la différence du directeur de cabinet, le directeur adjoint s'est vu déléguer certaines prérogatives du directeur général, telles que la préparation et le suivi des conseils d'administration, la responsabilité du contrôle interne, la conduite du contrôle de gestion. En cas d'absence du directeur général, il remplace celui-ci auprès des instances représentatives du personnel et a autorité hiérarchique sur les directeurs.

Le secrétariat général a lui aussi connu des évolutions entre 2015 et 2020. Initialement, il existait une direction des ressources humaines (RH) distincte du secrétariat général. En 2015,

l'établissement a rassemblé les fonctions support et les fonctions RH au sein du secrétariat général.

En 2019 a été créée la direction des systèmes d'information (DSI) : l'agent chargé de l'informatique et la responsable Documentation et qualité, jusqu'alors au secrétariat général, ont rejoint cette structure, encore de taille très réduite

L'organisation actuelle de l'établissement résulte d'une décision du directeur général datant de décembre 2020⁵. Ce texte n'a cependant pas été soumis à l'approbation du conseil d'administration⁶. Ceci n'est pas conforme au décret d'organisation de l'EPSF⁷.

1.2 Le pilotage

1.2.1 Le fonctionnement du conseil d'administration

Le conseil d'administration de l'EPSF comprend douze membres, dont six membres de droit représentent l'État⁸. S'ajoutent à ceux-ci deux membres issus de chacune des chambres du Parlement, deux personnalités qualifiées choisies pour leur connaissance du système ferroviaire et deux représentants du personnel.

Le président du conseil d'administration est élu par le conseil parmi ses membres pour trois ans renouvelables. Le conseil se réunit au minimum trois fois par an. Il fixe le siège de l'établissement, son organisation générale et adopte son règlement. Il fixe les conditions de gestion administrative et financière des personnels, leurs conditions d'emploi, de recrutement et de rémunération. Il adopte le budget de l'établissement, approuve le compte financier, autorise la passation des marchés et contrats. Il approuve le programme d'activité, les orientations de l'établissement proposées par le directeur général, et délibère sur le rapport annuel d'établissement présenté par celui-ci.

D'après les procès-verbaux des conseils d'administration tenus au cours des exercices 2015 à 2020, le conseil s'est réuni une vingtaine de fois, soit une moyenne de 3,3 fois par an, conforme aux dispositions réglementaires qui imposent au moins trois réunions annuelles.

En 2020 la crise sanitaire a conduit à la tenue de séances en visioconférence ou par procédure écrite. Ces conditions inhabituelles ont conduit à ce que les relevés de présence

⁵ « Décision relative à l'organisation générale de l'EPSF » du 1^{er} décembre 2020. Ce texte est lui-même la mise à jour de textes précédents du même type pris à l'occasion des révisions de l'organisation de l'établissement (3 février 2016, 7 août 2018 et 20 décembre 2019).

⁶ Le PV du conseil d'administration précédant immédiatement la décision (séance du 27 novembre 2020) mentionne uniquement une délibération autorisant la transformation du poste de directeur de cabinet en poste de directeur adjoint, avec maintien du titulaire en place.

⁷ Art. 9 du décret n° 2006-369 modifié : le conseil d'administration « *approuve l'organisation générale de l'établissement* ».

⁸ Le directeur des services de transport et le directeur des infrastructures de transport, ou leurs représentants, pour le ministère chargé des transports ; le directeur du budget et le directeur général des entreprises ou leurs représentants, pour les ministères financiers ; le directeur général de la sécurité civile et de la gestion de crises ou son représentant, pour le ministère de l'intérieur ; un membre du Conseil général de l'environnement et du développement durable.

prennent la forme de simples copies d'écrans d'application de visioconférence ou, dans le cas des procédures écrites, de chaînes de vote par courrier électronique. En cas de recours à des procédures de visioconférence pour les séances de conseil d'administration, il serait nécessaire à l'avenir qu'un recueil formalisé des présences soit effectué afin que le quorum, notamment, puisse être vérifié.

L'analyse statistique des données de présence figure en annexe n° 3 : le conseil d'administration rassemble en moyenne sept membres de droit sur douze. Sans surprise, le président du conseil d'administration est présent à la quasi-totalité des séances. On relève également l'assiduité des représentants du personnel, des représentants de la direction des services de transport et de la direction du budget. Les personnalités qualifiées, le représentant de la direction générale des entreprises ont une présence plus sporadique. Le représentant de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises est peu présent.

Les représentants du Parlement sont peu assidus, ce que la Cour avait déjà observé dans son précédent rapport sur l'EPSF. Ces nombreuses absences ne s'accompagnent d'une procuration à un autre membre du conseil qu'une fois sur deux. Au total, le suivi de l'opérateur effectué par la représentation nationale apparaît donc réduit, alors même que la mise en place d'un tel droit de regard par le Parlement avait marqué les débats parlementaires lors de la création de l'EPSF⁹. La tenue des conseils d'administration par visioconférence, en 2020, semble avoir un peu facilité la présence des membres de la représentation nationale (présence de la représentante de l'Assemblée à au moins deux reprises, sur quatre séances ; le sénateur, quant à lui, ne semble pas avoir siégé).

1.2.2 Le rôle du directeur général

Le directeur général de l'EPSF prépare les délibérations du conseil et en assure l'exécution ; il accomplit tous les actes relevant de la compétence de l'établissement non expressément dévolus au conseil ; il a autorité sur tous les personnels, est ordonnateur des recettes et dépenses, responsable des marchés. Il établit et met en œuvre le programme de contrôle de l'établissement et représente l'établissement en justice. Il assiste au conseil avec voix consultative, à l'instar de l'agent comptable et du contrôleur budgétaire.

En vertu de l'article 14 du décret de 2006 modifié, *« si le ministre chargé des transports estime qu'une décision du directeur général intéressant la sécurité ou l'interopérabilité des transports ferroviaires sur le réseau qui relève de la compétence de l'établissement comporte une menace grave pour l'ordre public ou la continuité du service public, il peut demander au directeur général un réexamen de sa décision. Après avoir procédé à ce réexamen, le directeur général informe le ministre, sous forme écrite et motivée, de sa décision soit de confirmer, soit de retirer ou soit de réformer sa première décision. »*

Le directeur général de l'EPSF est nommé par décret du président de la République sur proposition du ministre chargé des transports. Lors de son précédent contrôle, la Cour avait recommandé que soient déterminées par voie réglementaire la durée et les conditions d'un

⁹ À une exception près, depuis 2016 tous les conseils d'administration ont été tenus un vendredi. Cette journée est, on le sait, traditionnellement consacrée par les parlementaires à leurs activités en circonscription. Afin de favoriser la présence des administrateurs, il conviendrait peut-être d'anticiper le calendrier prévisionnel des conseils, de façon plus partagée.

éventuel renouvellement du mandat du directeur général. Elle avait aussi recommandé d'établir pour chaque directeur une lettre de mission articulée avec le contrat d'objectif de l'établissement.

Seule la recommandation relative à l'établissement de lettres de mission a été suivie d'effet : les lettres de mission du ministre à l'actuel directeur général et à son prédécesseur sont articulées avec le contrat d'objectifs et de performance. En outre, le directeur général reçoit annuellement une lettre de la direction des services de transports relative à ses objectifs pour l'exercice à venir et à la pondération de ceux-ci pour le calcul de la part variable de sa rémunération.

La lettre de mission du 23 janvier 2015 à la directrice générale nommée en juin 2014 est très générale, rappelant simplement (malgré le contexte de l'accident de Brétigny-sur-Orge), l'importance de la sécurité ferroviaire, la nécessité de programmer des contrôles et d'assurer un bon dialogue social. Les objectifs assortis, sur la période 2015-2019, sont munis d'indicateurs, qui sont satisfaits à près de 100 % à chaque exercice¹⁰. Ce bon résultat apparent soulève la question du choix des objectifs par la tutelle : ils paraissent ressortir davantage de la simple effectuation des missions ordinaires de l'établissement que d'une véritable vision de sa stratégie.

L'actuel directeur général, qui a pris ses fonctions en septembre 2020, n'a à ce jour reçu aucune lettre de mission. Ceci va de pair avec un suivi de plus en plus lointain par la tutelle : alors que les objectifs de la part variable du directeur général lui étaient adressés en février de chaque année jusqu'en 2017, lui permettant ainsi de mettre en œuvre en temps utile les actions propres à y satisfaire, les objectifs 2018 n'ont été notifiés au directeur général que le 9 août et seulement en juillet puis novembre pour 2019, vidant de tout sens cet exercice.

Pour l'intérim du directeur général en 2020, la tutelle de l'établissement a respecté la réglementation en vigueur pour les parts variables en ces circonstances en ne fixant pas d'objectif au directeur par intérim, mais en lui attribuant *pro rata temporis* une part variable fixée à 75 % du montant maximum.

Compte tenu de ces observations, la Cour considère indispensable de rendre son efficience au principe des lettres de mission, par l'envoi systématique d'une lettre de mission au directeur dès le début de son mandat, puis l'assignation d'objectifs annuels véritablement opérationnels et en accord avec le contrat d'objectifs et de performance, dès le début de chaque exercice.

1.2.3 Les contrats d'objectifs et de performance

Dans son précédent rapport, en 2012, la Cour des comptes recommandait l'élaboration d'un contrat d'objectifs. Un premier contrat d'objectifs et de performance (COP) a été signé par le directeur général de l'EPSF et la tutelle de l'établissement le 29 mai 2013 pour la période 2013-2015. Deux autres COP lui ont succédé, pour 2016-2018 et 2020-2022. Des retards dans l'élaboration du troisième contrat ont en effet abouti à ce que l'année 2019 ne soit pas couverte (cf. infra).

¹⁰ Les objectifs sont atteints à 96 % en 2015, 100 % en 2016, 98 % en 2018 puis de nouveau 100% en 2019.

La maquette générale de chacun des trois COP couvrant la période 2013-2022 est décrite en annexe n° 4.

Le COP 2013-2015 comporte quatre axes ou « orientations stratégiques » : deux axes « métiers » (renforcer l'autorité de l'établissement comme garant de la maîtrise de la sécurité par l'ensemble des acteurs du système ferroviaire ; diffuser une culture commune de la sécurité) ; un axe de gestion (maîtriser et piloter la performance opérationnelle de l'établissement, notamment en utilisant efficacement l'expertise) et un axe RH (attirer, développer et maintenir le capital humain en valorisant les compétences existantes). Le COP décline ensuite ces axes en six activités (délivrance des autorisations, suivi du niveau de sécurité, contrôle des acteurs, préparation du cadre réglementaire, diffusion et explication des bonnes pratiques, soutien et pilotage) et en objectifs.

La maquette de ce premier COP apparaissait très perfectible¹¹. Les deux contrats suivants sont des documents d'un format plus satisfaisant, comparable aux COP d'autres établissements.

Un bilan du COP 2013-2015 a été présenté en mars 2016 au conseil d'administration. Il attestait que la plupart des objectifs assignés à l'établissement avaient été globalement atteints. Sur certains objectifs « métiers », le retard enregistré n'apparaissait pas du fait de l'établissement mais de ses partenaires européens (ainsi de la planification des *Railway Interoperability and Safety Committee* (RISC), des réunions de réseau des autorités nationales de sécurité (ANS), ou de la collaboration avec l'*Office of Rail Regulation*, différée à la demande de ce dernier). On relevait toutefois un retard dans la mise en œuvre des enquêtes-qualité souhaitées pour ce qui est de la délivrance des autorisations (une seule enquête réalisée en 2015, pour un objectif d'une enquête par an) et, surtout, un retard sur l'objectif de « développer la fonction financière et comptable » : malgré la mise en place de nouveaux outils budgétaires et comptables et d'un suivi analytique des flux financiers, la mise en place d'un contrôle de gestion opérationnel, souhaitée initialement en décembre 2013, n'avait abouti à la validation d'indicateurs pertinents que fin 2015, pour une validation en CA en février 2016.

Signé le 25 juin 2016, le COP 2016-2018 se situe dans la lignée du précédent, ainsi qu'en atteste son premier axe stratégique (« Conforter la vocation de l'EPSF à l'aune du bilan 2013-2015 »). C'est un document plus resserré. Les objectifs sont rassemblés directement sous six axes stratégiques¹². Il n'y a plus d'« orientations stratégiques » de niveau supérieur. Par ailleurs, le document restreint le nombre d'objectifs à une douzaine, traduit en 27 indicateurs, ce qui offre une vision plus synthétique du pilotage de l'établissement. Trois objectifs concernent la gestion, notamment la mise en place d'un contrôle de gestion. On note cependant

¹¹ En termes de lisibilité, on pouvait déplorer l'absence de corrélation explicite entre les quatre axes stratégiques et les six activités censées les décliner ; ces dernières, en revanche, offraient une couverture assez complète des missions de l'établissement. La déclinaison des objectifs et des indicateurs par activité, quant à elle, montrait un nombre excessif : pas moins de 24 objectifs et 51 indicateurs. Les activités métiers apparaissaient surpondérées, étant portées par cinq activités sur six, les deux axes stratégiques gestion et RH étant regroupés dans la seule sixième activité. Au total, sur la cinquantaine d'indicateurs que comprenait le COP, 19 indicateurs de gestion étaient portés par la sixième activité. On relevait par ailleurs des objectifs qui ne paraissaient pas devoir être formalisés, comme « actualiser le programme annuel de contrôle », ou l'existence d'un axe stratégique redondant avec l'objet même du COP (« maîtriser et piloter la performance opérationnelle »).

¹² Conforter la vocation de l'EPSF à l'aune du bilan du COP 2013-2015 ; systématiser le retour d'expérience ; développer le rôle de l'EPSF en matière d'innovation, recherche et développement ; renforcer les relations avec l'Agence ferroviaire européenne ; développer les compétences ; coopérer avec la SNCF sur les missions transversales en matière de sécurité qui lui sont conférées par la loi portant réforme ferroviaire.

un certain éparpillement des thématiques déclinées par les objectifs, au sein d'axes stratégiques dont la cohérence paraît trop globale¹³.

Le bilan du COP 2016-2018 a été présenté au conseil d'administration du 29 mars 2019. Le 30 novembre 2018, le conseil a délibéré sur le projet de COP 2019-2021, dont les orientations sont identiques à celles qui seront finalement retenues pour le COP 2020-2022. Pour des raisons étrangères à l'établissement, le projet 2019-2021 n'a pu être signé par le ministre en charge des Transports que le 22 novembre 2019. Du fait de ce report, le projet finalement adopté a été renommé COP 2020-2022. Il est identique à celui approuvé le 30 novembre 2018. Selon l'établissement, ces dysfonctionnements sont dus au contexte particulier de l'exercice 2019, avec l'importante transposition interne du 4^e paquet ferroviaire et la rédaction du décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire. L'établissement s'est néanmoins trouvé sans COP pendant un an. Il eût été préférable de prolonger d'un an le COP 2016-2018. L'établissement et la tutelle ont indiqué à la Cour que le COP 2023-2025 serait préparé dès le première semestre 2022.

Le bilan du COP 2016-2018 paraît satisfaisant pour la majorité des objectifs, à l'exception de l'objectif n° 2 (garantir la traçabilité des contrôles et des autorisations, leur gestion documentaire et leur archivage) : la réalisation de cet objectif supposait en effet la mise en place d'outils informatiques sur lesquels l'établissement accuse du retard. S'agissant des objectifs n° 8 et 9, qui concernent la coopération de l'EPSF avec les ANS des autres pays et l'Agence ferroviaire européenne, les retards observés relèvent de contraintes externes à l'établissement.

Le COP 2020-2022, signé le 22 novembre 2019, est un document d'un format encore resserré. Il est décliné en cinq axes, quatorze objectifs et vingt-neuf indicateurs. La pertinence des choix opérés quant à la maquette générale (axes et objectifs retenus) montre un progrès évident dans la cohérence d'ensemble et la lisibilité des objectifs déclinés par axe stratégique. Tirant les leçons du COP précédent, le document introduit un objectif de développement et de sécurisation des systèmes d'information. L'objectif de renforcement de l'organisation et de la gestion financière est renouvelé. Enfin, l'évolution du contexte « métier » de l'établissement conduit à l'introduction d'un objectif associé au *Brexit* (« accompagner les changements liés aux conséquences du *Brexit* »), la mise en œuvre du 4^e paquet ferroviaire (accompagner le secteur dans son appropriation et sa mise en œuvre du 4^e paquet ferroviaire) ainsi que l'introduction d'un axe portant sur les innovations technologiques et numériques.

Au total, ces documents attestent d'une réelle réactivité de l'établissement qui tire les leçons des COP précédents et rationalise la maquette des contrats. Toutefois, la réactivité de l'établissement ne doit pas avoir pour conséquence une absence de stabilité des documents stratégiques, dont les objectifs et indicateurs ont vocation à être évalués sur des périodes plus longues qu'un triennal. La Cour considère qu'à présent l'effort devrait porter sur la stabilisation du format des COP, notamment pour la définition des cibles et des indicateurs retenus.

¹³ Ainsi l'objectif « Mettre en place un contrôle de gestion » est-il rassemblé sous le 1^{er} axe stratégique, « Conforter la vocation de l'EPSF à l'aune du bilan 2013-2015 », avec deux autres objectifs « Renforcer et élargir les contrôles » et « Garantir la traçabilité des contrôles et des autorisations, leur gestion documentaire et leur archivage », qui mélange ainsi missions, fonctions support et fonctions métiers.

1.3 Des missions maîtrisées dans le cadre du 4^e paquet ferroviaire

La réglementation européenne relative aux infrastructures et aux transports ferroviaires s'est traduite par l'adoption progressive de quatre « paquets » ferroviaires, entre 2001 et 2016. Un rappel des principales dispositions de ces textes est fourni en annexe n° 5.

L'adoption du quatrième paquet ferroviaire en 2016, au cours de la période sous revue, a eu un impact direct sur les activités de l'EPSF. Ce quatrième paquet se compose de six textes déclinés en un volet politique et un volet technique :

- le volet politique vise l'achèvement de l'ouverture à la concurrence des réseaux ferroviaires, en étendant celle-ci à l'ensemble des réseaux nationaux de voyageurs, et en réformant les règles de régulation du système ferroviaire (indépendance du gestionnaire d'infrastructure, pouvoirs du régulateur accrus) ;

- le volet technique se concentre sur l'interopérabilité du système ferroviaire (directive 2016/797/UE) et sur la sécurité (directive 2016/798/UE) ; le règlement 2016/796 accroît le rôle de l'Agence ferroviaire européenne quant à la certification des entreprises ferroviaires, le régime d'autorisation des véhicules, et la collaboration avec les autorités nationales de surveillance.

Ces textes ont été transposés en droit interne principalement par le décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire, abrogeant le décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire.

1.3.1 L'activité d'autorisation

Telles que redéfinies dans le cadre des nouvelles directives, les autorisations délivrées par l'EPSF se composent désormais :

- d'agréments : agréments de sécurité, à destination des gestionnaires d'infrastructures ; d'agréments accordés aux organismes de formation, aux organismes chargés des examens et aux organismes d'évaluation ;

- de certificats : certificats de sécurité unique, concernant les entreprises ferroviaires ; certificats délivrés aux entités en charge de l'entretien des véhicules.

- d'autorisations : autorisations de mise en service pour les installations fixes ; autorisations par type de véhicule ferroviaire ; autorisations de mise sur le marché de véhicule ferroviaire ; autorisations temporaires de matériel roulant au sein du système ferroviaire national.

Un tableau récapitulatif des types de documents délivrés figure en annexe n° 6.

1.3.1.1 Les agréments de sécurité

Chaque gestionnaire d'infrastructure doit élaborer son propre système de gestion de la sécurité et le soumettre à l'agrément de l'EPSF. L'agrément accordé par l'EPSF, valable cinq

ans, renouvelable, et révisable en cas de modification substantielle des installations concernées, vaut « approbation du système de gestion de la sécurité » du gestionnaire. L'EPSF a élaboré un important guide (241 pages) à destination des demandeurs, afin de simplifier la compréhension de la procédure. Ce guide, accessible en ligne sur le site de l'EPSF, est un outil précieux.

L'article 74 du décret n° 2019-525 prévoit qu'un arrêté du ministre des transports précise « le contenu du dossier de demande, les modalités de délivrance, de renouvellement, de modification, de suspension et de retrait de l'agrément de sécurité, ainsi que la procédure relative aux agréments transfrontaliers ».

La Cour s'étonne que l'arrêté prévu n'ait toujours pas été publié : la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) s'est contentée d'indiquer, en réponse, que cet arrêté « reste à prendre en 2022 ».

1.3.1.2 Les certificats de sécurité uniques

Le certificat de sécurité unique valide le système de gestion de la sécurité des entreprises d'exploitation ferroviaire. Il remplace les anciens certificats de sécurité dont la procédure d'attribution, lourde, intervenait en trois temps. Il est délivré, pour tout pays de l'Union, par l'Agence ferroviaire européenne et, subsidiairement par l'EPSF, dans le cadre d'une exploitation nationale, si l'entreprise en fait la demande. La demande est instruite après dépôt au guichet unique institué par le 4^e paquet ferroviaire. Le certificat a une validité de cinq ans.

Dans le cas de certificats de sécurité transeuropéens impliquant pour partie seulement le territoire national, l'EPSF est consulté pour avis par l'Agence ferroviaire européenne. La procédure et les pièces requises sont définies, dans tous les cas, par le règlement UE 2018/763. À l'occasion de son contrôle, la Cour a relevé que la mise en place de ce nouveau dispositif s'est faite de façon satisfaisante.

1.3.1.3 Les agréments d'organismes de formation, d'examen, et d'évaluation

Ces agréments portent sur les établissements chargés de former et d'évaluer les conducteurs, délivrant à ceux-ci leur licence. La réglementation européenne transposée dans le décret a réservé les cas des organismes de formation externalisés et des organismes internalisés aux exploitants ferroviaires. L'ensemble de ces organismes doit faire l'objet d'un agrément par l'EPSF. Les formateurs sont habilités. La délivrance de l'agrément et la conformité des habilitations sont subordonnées au respect d'un cahier des charges défini par arrêté du ministre en charge des transports (arrêté du 6 août 2010 modifié). Le dispositif mis en place par l'EPSF pour la délivrance de ces agréments n'appelle pas de remarques.

1.3.1.4 Les autorisations de mise en service relatives aux installations fixes

Ces autorisations concernent les installations mises en place par les gestionnaires d'infrastructure. Les demandeurs doivent fournir à l'EPSF trois dossiers successifs : un dossier de définition de sécurité (DDS) pour avis ; un dossier préliminaire de sécurité (DPS) pour

approbation avant travaux ; un dossier de sécurité (DS) sur la base duquel l'EPSF valide l'autorisation effective de mise en service. Comme pour les agréments de sécurité, les autorisations de mise en service sont révisables en cas de modification substantielle des installations. Le demandeur soumet alors un dossier de présentation de projet (DPP) qui indique les modifications envisagées. Les demandes sont appréciées au regard des exigences européennes de sécurité et d'interopérabilité.

Le décret n° 2019-525 dispose que le contenu des dossiers à fournir est précisé par arrêté conjoint du ministre des transports et du ministre en charge de la sécurité civile. Cet arrêté a été publié le 12 juillet 2019. La procédure, quoique lourde, est adaptée aux enjeux de sécurité que représentent les infrastructures et le dispositif mis en place par l'EPSF n'appelle pas de remarques.

1.3.1.5 Les autorisations relatives aux véhicules ferroviaires

Le décret n° 2019-525 définit deux types d'autorisations relatives aux véhicules : les autorisations de type de véhicule et les autorisations de mise sur le marché des véhicules ferroviaires. La procédure d'autorisation est encadrée par le règlement UE 2018/545. Dans le cadre du 4^e paquet, elle a été rationalisée par rapport au régime précédent, qui supposait trois étapes successives. L'attribution d'une autorisation de mise sur le marché d'un véhicule entraîne son attribution simultanée au type de véhicule, dans le domaine d'utilisation accordé. Les dossiers de demande sont transmis par un guichet unique, permettant d'attester la conformité aux spécifications techniques d'interopérabilité pertinentes, ou à défaut, à la décision 768/2008/CE ou à la directive UE 2016/797. La nouvelle procédure semble désormais bien en place et ce type d'autorisations, qui sont quantitativement les plus nombreuses délivrées par l'EPSF, apparaît maîtrisé par l'établissement.

1.3.1.6 Les autorisations temporaires de matériel roulant au sein du système ferroviaire national

Ce type d'autorisation est destiné à encadrer réglementairement les essais de véhicules appelés à entrer ensuite en exploitation, préalablement aux autorisations de mise en service et/ou de mise sur le marché. La procédure associe le demandeur d'essai et le gestionnaire d'infrastructure. Les essais sont obligatoirement réalisés par une entreprise d'exploitation ferroviaire. La procédure de demande est précisée par arrêté du ministre des transports. Cet arrêté a été pris le 23 mars 2021. Le dispositif, qui emporte des enjeux de sécurité essentiels¹⁴, n'appelle pas de commentaire et satisfait aux demandes des constructeurs que la Cour a pu consulter lors de son contrôle.

¹⁴ Pour mémoire, le test d'un nouveau matériel sur un dispositif vital tel que le dispositif de freinage suppose la réalisation *in situ* par un exploitant ferroviaire, au sein d'infrastructures certifiées, de mille tests de freinages. Cette culture de la sécurité, qui permet au réseau ferroviaire d'afficher aujourd'hui des statistiques nettement plus favorables que dans un passé encore récent, suppose un investissement très significatif des acteurs.

1.3.1.7 Certificats délivrés aux entités chargées de l'entretien des véhicules (certificat ECE)

Toute entité chargée de l'entretien qui entre dans le champ du règlement UE n° 445/2011 du 10 mai 2011 (certification des entités d'entretien des wagons de fret) doit disposer d'un certificat ECE. Le décret dispose que le dossier du demandeur démontre que l'entité répond aux exigences du règlement UE n° 445/2011. L'organisme certificateur, à l'exclusion de l'EPSF, est accrédité selon une procédure fixée par arrêté du ministre des transports pris le 22 octobre 2012.

1.3.1.8 Analyse des données d'activité de délivrance d'autorisations

Les données d'activité transmises à la Cour sont reproduites dans le tableau suivant, par type d'autorisation.

Tableau n° 1 : Activité de délivrance d'autorisations, 2015-2020

Exercice	Autorisations														Total
	Matériel roulant				Entreprises et systèmes						Infrastructures et composants				
	Essais	AMEC MR	Avis et autres*	Total	Nouveau CSU, GI, OF, OeV, OeX, Ports, etc	Renouvellement CSU, GI, OF, OeV, OeX, Ports, etc	Modification CSU, GI, OF, OeV, OeX, Ports, etc	Retrait, transfert CSU, GI, OF, OeV, OeX, Ports, etc	Autres**	Total	AMEC IC	Approbations	Avis***	Total	
2015	40	31	5	76	15	18	1	11	6	51	20	2	0	22	149
2016	52	13	3	68	11	15	1	5	1	33	12	5	3	20	121
2017	58	28	3	89	11	11	18	17	19	76	8	3	1	12	177
2018	51	16	14	81	23	20	12	9	5	69	5	3	4	12	162
2019	49	23	8	80	20	11	15	21	5	72	7	2	0	9	161
2020	51	21	11	83	24	13	4	23	10	74	1	3	10	14	171

Source : EPSF

Légende : AMEC autorisation de mise en circulation, MR matériel roulant, IC infrastructures et composants, CSU certificat de sécurité unique, GI gestionnaire d'infrastructures, OF organisme de formation, OeV organisme d'évaluation, OeX organisme d'examen.

* Avis donnés sur demande d'autorisation DCS, RID, CIG (hors Autorisations conforme au type et échéances externes).

** Prorogations, mises à jour, refus.

*** Avis DPP, DCS.

De 2015 à 2020, l'activité progresse, au plan purement quantitatif, de 14,7 %. Elle se répartit en trois secteurs (correspondant aux trois divisions de la direction des autorisations) : 49 % pour les autorisations concernant le matériel roulant, 43 % pour les entreprises et systèmes et 8 % pour les infrastructures et composants. Ces proportions ont quelque peu varié au cours de la période : les autorisations concernant les infrastructures et composants ont diminué, tandis que celles concernant les entreprises et systèmes progressaient.

La mise en œuvre du 4^e paquet ferroviaire a permis de constater l'essor rapide, en 2020, des certificats de sécurité uniques qui se substituent désormais aux certificats de sécurité. Le total général des autorisations délivrées fait apparaître une augmentation cohérente avec le contexte général de hausse de l'activité ferroviaire. L'activité de l'EPSF couvre désormais le contrôle et la délivrance d'autorisations pour environ 120 entreprises (exploitants, gestionnaires d'infrastructures, organismes de formation, entités de maintenance, etc).

Les données publiées dans les rapports d'activité ne sont pas systématiquement homogènes et reposent souvent sur un cumul des en cours d'autorisations délivrées (autorisations en cours de validité additionnées des autorisations délivrées sur l'exercice). Cette présentation ne permet d'apprécier qu'imparfaitement l'activité exacte de l'établissement. On rappelle, pour mémoire, que la plupart des autorisations délivrées ont une validité de cinq ans. La Cour demande donc que soient publiés à l'avenir, non seulement les cumuls d'autorisations en cours de validité, mais, de façon distincte, les autorisations effectivement délivrées par exercice, par type, afin de pouvoir apprécier l'activité annuelle de l'établissement. Seul cet indicateur permettra d'évaluer complètement la charge de travail incombant à l'établissement et la cohérence de sa trajectoire de personnels au regard de ses missions.

1.3.2 Les registres

L'EPSF est en charge de la délivrance et du suivi des licences de conducteurs de train habilités sur le territoire national. Le registre national des licences tenu par l'EPSF dénombreait ainsi 20 289 licences en cours de validité à fin 2020.

Par ailleurs, l'EPSF tient également à jour le registre national des véhicules (RNV), qui répertorie l'ensemble des matériels roulants autorisés à circuler sur le réseau national. Le nombre de véhicules autorisés à fin 2020 était de 99 451.

Le tableau ci-après reprend les nombres de licences de conducteur délivrées annuellement, ainsi que le nombre de véhicules autorisés inscrits au RNV.

Tableau n° 2 : Nombre de licences de conducteurs délivrées et de véhicules inscrits au RNV, 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Nombre de licences de conducteurs délivrées dans l'année</i>	1 865	4 118	7 207	5 445	1 392	1 045
<i>Nombre de véhicules inscrits au RNV</i>	109 743	107 637	102 969	103 995	101 742	99 451

Source : Cour des comptes d'après EPSF

L'activité 2020 a subi l'impact de la crise sanitaire. Les certificats d'aptitude médicale et les durées de validité des licences de conducteurs ont fait l'objet de mesures de prorogation, devant l'impossibilité d'assurer le renouvellement dans les conditions normales. D'abord fixée à 6 mois, cette prorogation a été étendue à 4 mois supplémentaires par la Commission européenne.

Sur la période, malgré l'impact évident de la crise sanitaire sur la tenue des registres, on constate une baisse tendancielle des nombres de licences de conducteurs délivrées ainsi que des

immatriculations de véhicules autorisés. La Cour a interrogé l'établissement, qui a fourni les explications suivantes :

- s'agissant de la baisse observée des délivrances de licences de conducteurs, celle-ci découle de la généralisation à tous les conducteurs de train, à compter d'octobre 2018, de la nouvelle licence européenne définie par la directive 2007/59/CE ; la nécessité pour les acteurs du système ferroviaire de se conformer à cette nouvelle exigence a entraîné un pic d'activité pour la délivrance de ces licences de 2016 à 2018 ; la durée de validité de ces documents étant de 10 ans, l'EPSF anticipe un nouveau pic d'activité à compter de l'exercice 2025 ;
- pour ce qui est des immatriculations de véhicules, l'érosion apparente du parc immatriculé découle de la modification de la politique de redevance mise en place par l'EPSF, par décision du conseil d'administration du 24 novembre 2015. Constatant que le système de tarification jusqu'alors retenu par l'établissement, suite à une décision de 2012, conduisait à des décalages entre coût de revient et facturation effective¹⁵, l'établissement, après consultation des acteurs du système ferroviaire, a mis en place un système de redevances rationalisé : les immatriculations sont facturées 60 € par véhicule pour la première inscription dans le registre, puis 1 € par année et par véhicule inscrit au 1^{er} janvier dans le registre d'immatriculation et dont le statut est en service ou suspendu. Les modifications intervenant après la première inscription ne conduisent ainsi plus à des surfacturations injustifiées. En revanche, la facturation annuelle d'un coût d'enregistrement a conduit les acteurs à réformer leur stock de véhicules initialement inscrits mais de fait inemployés. De ce fait, le volume du parc, sur la période, présente une diminution régulière, mais cette tendance devrait s'inverser prochainement, l'EPSF indiquant avoir 30 000 réservations pour tous types de véhicules en attente, ce qui paraît concorder avec les projets connus des industriels du secteur.

L'arrêté du 27 octobre 2010 relatif à l'immatriculation des véhicules ferroviaires, pris en application du décret du 19 octobre 2006, doit être modifié sans délai pour tenir compte de l'article 189 du décret n° 2019-525 ayant abrogé ce dernier : en réponse à cette observation, la DGITM s'est contentée d'indiquer que l'arrêté « *reste à prendre en 2022* ».

En décembre 2020, l'EPSF a pu mettre en service son application de gestion de registre RNV 3.0, qui offre des fonctionnalités améliorées par rapport au logiciel précédent (dématérialisation des demandes et de leur suivi, consultation des données par les utilisateurs, recherches et extractions sur le parc de véhicules détenu). Cet outil avait vocation à s'interfacer (version attendue RNV 3.1) avec le registre européen des véhicules (REV), outil de suivi détenu par l'agence ferroviaire, au plus tard en juin 2021, le RNV devenant ainsi l'outil décentralisé d'enregistrement du registre européen. Cet interfaçage n'est pas effectif à ce jour, compte tenu de retards attribuables à la mise en place, par l'agence ferroviaire européenne, du REV. Celui-

¹⁵ Les décalages pouvaient se matérialiser par des pertes comme par des excédents, l'établissement ayant été conduit, par simple application du dispositif jusqu'alors en vigueur, à devoir facturer des sommes manifestement excessives aux entreprises exploitantes pour de simples régularisations de changement d'adresse ou de changement de forme juridique : ainsi en 2015, la simple application mécanique du changement de forme juridique de SNCF Réseau et SNCF Voyageurs auraient pu conduire à facturer 561 000 € de frais d'immatriculation à ces deux entreprises, sur la base du seul nombre de véhicules concernés.

ci, seulement disponible à ce jour en version test, a connu diverses difficultés¹⁶. La Commission n'a pas contesté ces difficultés et a indiqué aux autorités françaises que la date visée était désormais décembre 2021.

1.3.3 L'activité de contrôle

Le périmètre de surveillance et de contrôle de l'EPSF concerne 30 000 kilomètres de voies sur le réseau ferré national. Agissant sur ce réseau, on compte environ 120 entreprises à contrôler, chiffre en progression continue du fait de la libéralisation progressive du secteur. L'activité de contrôle s'organise autour de quatre métiers principaux : la gestion des circulations, la gestion des infrastructures, la conduite et le matériel roulant.

La direction des contrôles compte une quarantaine d'agents. Ceux-ci se répartissent notamment entre 25 inspecteurs, trois analystes en charge du suivi de la sécurité, un délégué au retour d'expérience, un data scientist. Le data scientist agrège l'ensemble des signalements d'événements affectant la sécurité (environ 15 000 par an). Ces événements sont cotés selon une échelle de un à six, du moins grave au plus grave.

Le plan de contrôle, annuel, distingue quatre types de contrôle :

- les audits systématiques découlent directement de l'encadrement réglementaire de l'activité : s'agissant d'autorisations qui couvre des périodes de cinq ans, l'établissement se donne pour mission d'auditer les opérateurs lors de la première année et la dernière année de l'agrément. L'audit, approfondi, porte sur les aspects essentiels du management de la sécurité, visant à évaluer la qualité et la complétude, au regard des exigences européennes, du système de gestion de la sécurité mis en place ;

- les audits conjoncturels, souvent déclenchés sur la base de retours d'expérience d'événements de sécurité, sont des audits plus ponctuels portant sur des processus définis ou des problématiques plus précises ; les entités contrôlées sont prévenues à l'avance (en décembre pour l'exercice suivant) ;

- les inspections, à la différence des précédents, sont des contrôles inopinés qui durent entre trois et cinq semaines ; elles portent sur des thématiques bien identifiées et opérationnelles ;

- les contrôles opérationnels sont des visites d'une journée portant sur une thématique précise. Les opérateurs en sont informés, sans que la thématique du contrôle effectué soit divulguée à l'avance. L'EPSF s'est donné pour objectif d'accomplir deux contrôles de ce type par semaine.

¹⁶ Certificats de sécurité transmis à l'EPSF invalides ; documentation transmise par l'agence européenne ne comportant l'ensemble des spécifications attendues pour réaliser l'interfaçage ; plateforme de test paralysée pendant plusieurs semaines durant le courant de l'année 2021.

L'activité représentée par ces différents types de contrôle est résumée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 3 : Activité de contrôle de l'EPSF, 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<u>Véhicules concernés</u>						
<i>Trains</i>	626	414	492	472	611	389
<u>Audits et contrôles</u>						
<i>Audits systématiques</i>	35	59	42	50	58	57
<i>Audits conjoncturels</i>	30	9	9	15	9	13
<i>Inspections</i>	31	18	29	37	40	22
<i>Contrôles opérationnels</i>	176	194	204	204	213	194
<i>Nombre total de contrôles réalisés</i>	272	280	284	306	320	286
<u>Acteurs concernés</u>						
<i>Exploitants ferroviaires</i>	209	175	202	211	226	159
<i>Gestionnaires d'infrastructures</i>	41	75	64	77	79	104
<i>Centres</i>	19	22	15	14	14	23
<i>Autres</i>	3	8	3	4	1	0
<u>Suites</u>						
<i>Mises en demeure</i>	3	0	0	3	1	3
<i>Notification d'écarts majeurs</i>	41	36	23	41	41	40
<i>Réserves</i>	259	205	183	154	159	221
<i>Total écarts relevés</i>	303	241	330	293	277	362

Source : EPSF

Un saut important de l'activité de contrôle était intervenu en 2014, avec une progression de 112 contrôles (2013) à près du double (211). Ce saut correspondait notamment à une intensification des contrôles opérationnels. Depuis cette date, l'activité suit une progression constante sur la période puisque, de 2015 à 2019, on enregistre une augmentation de 17,6 % des contrôles effectués – l'année 2020 étant mise à part compte tenu du contexte sanitaire qui a fortement perturbé l'activité.

La part des écarts relevés s'élève en moyenne à 300 par an, ce qui traduit l'efficacité du contrôle exercé. Par ailleurs, l'établissement se réjouit d'être parvenu à conforter sa légitimité auprès de l'ensemble des opérateurs et à construire avec eux une relation partenariale vertueuse plutôt qu'une relation limitée de contrôleur à contrôlé.

Cette relation se marque notamment par la bonne prise en compte des recommandations de l'EPSF (les mesures prises à la suite de la notification d'un écart sont suivies par l'EPSF) et la construction d'un programme de contrôle fondé davantage sur les risques que sur la question de la conformité (en fonction de retours d'expérience et des contrôles passés, l'établissement évalue, à travers des « matrices de performance », les risques associés aux opérateurs dans la constitution de son plan de contrôle), dans l'esprit de la réglementation européenne qui, moins prescriptive que la réglementation nationale, se présente moins en termes de résultats que de moyens.

Dans le même esprit, la constitution du programme de contrôle inclut une dimension partenariale : compte tenu de l'importance des deux opérateurs SNCF Réseau et SNCF

Voyageurs, le contrôle de ces entités mobiliserait à lui seul plus de ressources qu'il n'est à portée de l'établissement ; l'EPSF partage donc son programme de contrôle avec ces opérateurs et s'inscrit ici dans un rôle de supervision de leurs propres programmes de contrôle.

L'EPSF élabore son programme de contrôle à l'aide d'un outil informatique (Persée) qui a dû être révisé en 2017 pour prolonger de quelques années de sa durée de vie. L'établissement aspire à remplacer cet outil en 2022.

Un des facteurs déterminants de la réalisation de son programme de contrôle par l'établissement est son vivier d'experts, qui suppose une capacité de recrutement et de fidélisation par l'établissement des spécialistes attendus. Les équipes de contrôle, constituées en binômes, ne s'appuient pas toutes sur des spécialistes des questions ferroviaires mais supposent des auditeurs que l'établissement doit souvent former (six mois sont jugés nécessaires selon l'établissement). Outre l'attractivité des rémunérations offertes, sur laquelle l'établissement affirme rencontrer des difficultés, le contexte d'entrée en concurrence dans le secteur ferroviaire renforce l'enjeu de recrutement, les conditions d'entrée de spécialistes ferroviaires au sein de l'EPSF, passant désormais par des démissions de leurs employeurs d'origine (SNCF, RATP...), venant parfois heurter les logiques de construction de carrière au sein des opérateurs.

Cette situation conduit l'établissement à sous-traiter une partie de ses contrôles, ainsi que la Cour l'avait déjà relevé à l'occasion de son précédent contrôle de l'établissement. Cela concerne notamment les contrôles opérationnels d'une journée qui requièrent une forte expertise et s'avèrent chronophages compte tenu des déplacements. Plus de la moitié des contrôles opérationnels de l'établissement sont ainsi sous-traités. Par ailleurs, l'EPSF connaît aussi parfois des difficultés de recrutements d'experts externes : faute de recrutements en nombre suffisant, l'établissement a dû ainsi reprendre en interne, en 2016, des contrôles qu'il envisageait de sous-traiter.

En cas d'accident grave, l'EPSF travaille en liaison directe avec le bureau d'enquêtes sur les accidents de transport terrestre (BEA-TT), qui détient le pouvoir d'enquête. L'établissement est de fait amené à réclamer les premiers éléments d'enquête aussi rapidement que possible, afin de demander par exemple des mesures conservatoires, s'il y a lieu, pour les opérateurs rencontrant des problématiques identiques à celles soulevées par l'accident. Ces événements peuvent également avoir un impact direct sur la réalisation du programme de contrôles, avec une réorientation en cours d'exercice de ceux-ci, comme cela s'est produit notamment en 2017 au sujet du transport de matières dangereuses, suite au déraillement de train de Sibelin (69) le 13 mars 2017.

L'année 2020 a été marquée, en raison de la crise sanitaire, par une suspension des contrôles entre mars et mai. De ce fait, le volume de contrôles réalisé est en baisse sensible. Par ailleurs, l'établissement a dû s'adapter au contexte sanitaire en mettant en place une procédure de contrôle davantage dématérialisée.

1.3.4 L'activité réglementaire

La direction des affaires réglementaires, européennes et internationales de l'EPSF porte les missions de contribution à la définition des textes européens, à la transposition des textes communautaires en droit interne. Elle anime, au niveau national, cette activité de transposition

réglementaire avec les acteurs du secteur, dans un objectif de mise à jour des règles nationales. La direction compte une quinzaine de postes, autour d'une division Expertise technique, de deux délégations (Animation et communication technique et réglementaire, et Veille européenne et internationale) ainsi que d'un pôle juridique. En 2020, à l'occasion de la réorganisation de la direction (antérieurement direction des référentiels), la forte interpénétration des problématiques juridiques entre le niveau national et le niveau européen a conduit à rassembler les experts techniques dans une même division, alors qu'ils étaient auparavant séparés dans deux divisions distinctes. Le pôle juridique de la direction assure un rôle d'expertise pour les autres directions de l'EPSF, mais aussi au bénéfice des acteurs du secteur, qui peuvent solliciter l'établissement sur toute question relevant de l'application des textes transposés. La nature des travaux impose la maîtrise de l'anglais.

Le directeur des affaires réglementaires est membre suppléant du conseil d'administration de l'AFE (le poste de titulaire étant détenu par le représentant du ministère chargé des transports) et membre du bureau exécutif de l'agence, qui prépare les décisions. La direction intervient aussi dans les groupes de travail du réseau des autorités de surveillance nationales, animées par l'AFE. Elle a un rôle pivot dans la conclusion des accords bilatéraux avec les pays frontaliers.

Sur la période, conformément à ses missions, la direction s'est dans un premier temps investie dans la contribution française à l'élaboration des textes européens. Elle a été sollicitée en ce sens par le ministère à compter de 2014. Puis la direction s'est fortement investie dans la transposition et la mise en œuvre du 4^e paquet ferroviaire, à compter de septembre 2016, en participant aux groupes de travail au niveau national ou ceux mis en place au niveau européen par l'AFE. Le travail incluait une phase préparatoire de test : un an avant l'échéance prévue d'entrée en vigueur des textes, l'EPSF élaborait ses instructions dans le cadre de projets-pilotes convenus avec l'AFE. Cette phase de préparation de la mise en œuvre s'est déroulée de façon très satisfaisante, puisque la France a été un des six Etats-membres à appliquer le volet technique du 4^e paquet dès le 16 juin 2019 – les autres Etats ayant opté pour une préparation supplémentaire d'un an.

Dans ces groupes de travail et comités d'experts, l'EPSF assure le rôle d'expert technique pour le ministère chargé des transports, en définissant, avec les acteurs du secteur, la position portée par la France. Après la transposition en droit interne du 4^e paquet ferroviaire, l'activité pour 2020-2022 se concentre sur la définition, au niveau européen, des spécifications techniques d'interopérabilité (STI), qui soulèvent des enjeux industriels et opérationnels importants pour les opérateurs. La réglementation mise en œuvre obéit à un principe de subsidiarité, les matériels et les infrastructures devant en premier lieu se conformer à la réglementation européenne, puis, en second lieu, aux particularités des règles nationales.

Le travail actuel porte sur les ultimes ajustements du droit interne relativement à l'entrée en vigueur du 4^e paquet ferroviaire. Outre le projet de mise à jour de l'arrêté du 22 octobre 2010 concernant le registre d'immatriculation des véhicules, qui reste à mettre en place, la direction de l'EPSF a travaillé à la révision de l'arrêté « Exploitation » du 19 mars 2012, qui fixe « les objectifs et méthodes des indicateurs de sécurité et la réglementation technique de sécurité et d'interopérabilité applicable sur le réseau ferré national ». La publication de ce nouvel arrêté, intégrant les modifications appelées par les règlements UE 2019/773 STI « Exploitation et gestion du trafic » et UE 2020/778, est intervenue le 19 décembre 2021.

La direction prévoit une révision générale des textes encadrant l'activité de l'EPSF à compter de 2022.

1.3.5 L'activité d'animation de la sécurité ferroviaire

Par son activité d'autorisations, de contrôles, par son lien avec le BEA-TT et le dialogue permanent qu'il entretient avec l'ensemble des acteurs du système ferroviaire, au niveau national et européen avec l'Agence européenne, l'EPSF tient une position centrale dans l'animation de la fonction de sécurité du réseau ferroviaire. Cette animation intervient dans le cadre des objectifs et des indicateurs de sécurité communs, définis par la réglementation européenne.

De sa création en 2006 jusqu'en 2018, l'établissement a publié un rapport annuel de sécurité, comme le lui imposait la réglementation en vigueur¹⁷. Jusqu'en 2018, 13 rapports de sécurité ont ainsi été publiés. Le premier de ces rapports, en 2006, comptait une quarantaine de pages. Entre 2015 et 2018, le volume a crû pour atteindre 60 à 80 pages. Le format des derniers documents consultés par la Cour pour la période sous contrôle est identique : sous une synthèse introductive, ils sont divisés en cinq chapitres (1. Description du réseau et des trafics ; 2. Bilan de la sécurité ferroviaire ; 3. Améliorations et initiatives pour la sécurité ferroviaire ; 4. Appropriation par les acteurs des évolutions de la réglementation ; 5. Enseignements tirés des autorisations et contrôles). Suivent plusieurs annexes, dont : Définitions des objectifs et indicateurs de sécurité communs ; indicateurs de sécurité communs ; suivi des recommandations du BEA-TT ; Synthèse des évolutions de la réglementation nationale, européenne et internationale.

Il s'agit donc de documents substantiels dans lesquels les professionnels du secteur peuvent trouver une information détaillée, riche et utile. L'EPSF est d'ailleurs le seul acteur à produire une information statistique globale concernant l'ensemble des acteurs du système ferroviaire. Le BEA-TT, notamment, bien qu'il soit par nature informé de tous les événements relatifs à la sécurité ferroviaire, ne dispose d'aucune structure de traitement de l'information de ce type.

Après l'entrée en vigueur du décret n° 2019-525 du 27 mai 2019, qui abroge le décret n° 2006-1279, le conseil d'administration de l'EPSF a, par une délibération du 29 novembre 2019¹⁸, considéré que l'établissement n'était plus tenu d'élaborer un rapport de sécurité séparé :

¹⁷ Art. 2, g) du décret n° 2006-369 (« L'établissement a pour mission « d'élaborer chaque année un rapport relatif à la sécurité du système ferroviaire »). Ces dispositions étaient précisées par l'article 17 du décret n° 2006-1279 : « avant le 30 juin de chaque année, le gestionnaire de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires transmettent à l'EPSF un rapport sur la sécurité concernant l'année civile précédente. A partir de ces éléments, l'EPSF élabore un rapport relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et le transmet avant le 30 septembre au ministre chargé des transports, au bureau d'enquête sur les accidents de transport terrestre et à l'Agence ferroviaire européenne. Un arrêté du ministre chargé des transports précise le contenu de ces rapports ».

¹⁸ On trouvera ci-après le texte de cette délibération porté au procès-verbal : « Il est envisagé à partir de 2020 d'élaborer un rapport annuel unique regroupant les éléments aujourd'hui repris dans le rapport d'activité et le rapport annuel de sécurité. Ce rapport sera soumis au Conseil d'Administration comme cela est actuellement le cas pour le rapport d'activité en application du 14° de l'article 9 du décret 2006/369 modifié relatif aux missions et aux statuts de l'EPSF qui dispose que le Conseil d'Administration « ... délibère sur le rapport annuel de l'établissement présenté par le directeur général ». Ce changement est motivé par un double objectif d'optimisation du temps passé à la rédaction des rapports et de suppression des redondances entre le rapport d'activité et le rapport annuel de sécurité. Il traduit également la modification introduite dans la réglementation française lors de la transposition du 4^e paquet ferroviaire européen. En effet, le décret 2019/525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire dispose en son article 37 que « L'Établissement public de sécurité ferroviaire publie un rapport annuel sur ses activités au cours de l'année précédente et le transmet à l'Agence au plus tard le 30 septembre. ». Cette disposition remplace l'exigence d'élaborer un rapport

les éléments figurant auparavant dans ce rapport sont désormais intégrés au sein du rapport d'activité de l'EPSF.

Or, malgré l'abrogation du décret n° 2006-1279, les dispositions du décret n° 2006-369 demeurent, et notamment le g) de l'article 2 en vertu duquel l'établissement a pour mission « d'élaborer chaque année un rapport relatif à la sécurité du transport ferroviaire ».

Alors que selon la délibération du conseil d'administration, ce nouveau dispositif ne devait s'appliquer qu'en 2020, de fait il a été mis en œuvre dès 2019 puisqu'il n'y a pas eu cette année-là de publication séparée d'un rapport consacré à la sécurité.

Le nouveau format retenu, que l'EPSF justifie en termes d'économie de moyens, ne paraît pas présenter un gain à tous égards :

- les acteurs du système ferroviaire, au lieu de bénéficier d'un document unique rassemblant l'ensemble des problématiques susceptibles de les intéresser, reçoivent désormais un document composite, où l'information est éparse, et dont différents aspects (présentation des services et des équipes, indicateurs d'activité de l'établissement, agenda de l'année, paramètres RH et financiers, etc.) ne les intéressent pas directement ; cette relative dilution de l'information utile au sein d'autres données moins directement exploitables ne va pas dans le sens d'une plus grande efficacité du document, surtout dans une matière sensible telle que la sécurité ;
- la nécessité de conserver une dimension raisonnable au rapport final conduit à condenser les développements les plus techniques qui étaient intégrés dans les documents autonomes antérieurs ; le nombre de pages consacrées à la matière est inférieur et le contenu apparaît donc techniquement moins approfondi.

Au final, le choix opéré par le conseil d'administration, qui n'était pas justifié au plan réglementaire, pose question, s'agissant d'une mission inscrite dans les statuts de l'EPSF et qui relève du cœur de son activité. Même s'il est important de limiter les publications à ce qui est directement utile, le maintien de la publication d'un rapport spécifique à la sécurité, même d'un volume ramassé, serait probablement plus efficace que la synthèse actuelle figurant dans le rapport d'activité. Dès lors, la Cour invite l'établissement à revenir, comme le prévoient ses statuts, à la publication d'un rapport de sécurité séparé qui réponde à toutes les exigences de la directive (UE) 2016/798.

Les principales statistiques de sécurité concernant l'activité du réseau ferroviaire national figurent en annexe n° 7. Sur la période sous revue, elles ont connu une évolution favorable, dans le cadre d'une culture déjà très forte de la sécurité dans le domaine ferroviaire.

La lecture d'ensemble de ces indicateurs montre une évolution satisfaisante et une maîtrise toujours accrue des enjeux de sécurité par les acteurs du système ferroviaire – même

relatif à la sécurité des circulations ferroviaires selon le décret 2006/1279 du 19 octobre 2006 (abrogé par le décret 2019/525) en son article 17 « l'EPSF élabore un rapport relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et le transmet avant le 30 septembre au ministre chargé des transports, au bureau d'enquête sur les accidents de transport terrestre et à l'Agence ferroviaire européenne. ».

si malheureusement on peut déplorer la survenue d'accidents plus meurtriers qui peuvent aller à l'encontre de cette tendance générale, comme en 2017¹⁹.

S'agissant des objectifs de sécurité communs, définis par la méthode de sécurité commune (décision de la Commission n° 2009/460 du 5 juin 2009, en application du règlement n° 2004/49/CE), sur les sept risques évalués, la France se positionnait en « performance acceptable » pour cinq (dont les risques pour les voyageurs, les personnels et les usagers de passages à niveau), le seul indicateur suggérant une « détérioration possible » de la performance concernant le risque pour les intrus, qui s'avère de fait l'un des plus difficiles à maîtriser.

Le graphique figurant dans l'annexe n° 7 sur le nombre de tués depuis 1970 permet de constater le tendanciel historique des enjeux de sécurité du réseau ferroviaire. On comptait plusieurs milliers de tués et blessés graves chaque année dans la première moitié du vingtième siècle (3 080 tués ou blessés graves en 1938, 1 120 en 1949). Ce n'est qu'en 1950 que ce nombre passe sous la barre des 1 000 annuels. En 1970 on compte encore 520 tués ou blessés. Ce n'est qu'en 2019 que le nombre de tués ou blessés annuels passe sous la barre des 100. Le défi principal de l'EPSF, à cet égard, tient au maintien de ce niveau de résultats, par rapport à la mission qui est à l'origine de sa création, à savoir l'ouverture à la concurrence du réseau ferroviaire.

Si les gains encore possibles supposent un niveau d'exigence toujours très élevé, deux origines essentielles d'accidentalité ressortent : les accidents aux passages à niveau et les accidents impliquant le matériel en mouvement (dans lesquels le facteur des intrusions extérieures intervient de façon déterminante). Or ces deux axes de progrès apparaissent comme les plus complexes à maîtriser, car liés à des facteurs externes aux acteurs principaux du système.

1.3.6 La coopération avec l'Agence ferroviaire européenne et les autres acteurs de la régulation du système ferroviaire

En phase de préparation du 4^e paquet ferroviaire, il apparaissait nécessaire de contribuer à la montée en compétence de l'Agence ferroviaire européenne, dont le rôle était appelé à s'intensifier. C'est le sens du protocole d'accord signé le 3 septembre 2015 entre l'Agence et l'EPSF. Afin d'aider l'Agence, les deux parties s'engageaient à coopérer à des études de cas concrets : instruction de demandes de certificats de sécurité et d'autorisations de matériels ; échange d'informations ; mise en place d'un registre européen des véhicules. Les deux premiers objectifs ont été atteints de façon satisfaisante. La mise en place du registre européen des véhicules reste en chantier à ce jour (cf. supra).

La mise en œuvre du 4^e paquet ferroviaire renforce l'importance de l'Agence ferroviaire européenne. Elle institue, au titre de l'article 76 du règlement 2016/796 relatif à l'Agence (transposé à l'article 19 du décret n° 2019-525) une coopération avec les autorités et organismes nationaux, via des accords.

Les modalités précises de la coopération ainsi instituée par le 4^e paquet ont été formalisées, s'agissant de la France, par l'accord de coopération signé le 11 juin 2019 entre

¹⁹ Cette année plus meurtrière se signale par un nombre d'accidents plus élevé concernant les usagers de passages à niveau et les intrus sur les voies.

l'EPSF et l'Agence, à la veille de l'entrée en vigueur nationale du 4^e paquet ferroviaire (16 juin).

La réglementation repose sur une affirmation élargie du principe de subsidiarité dans la délivrance des certificats de sécurité unique ou des agréments de sécurité à destination des gestionnaires d'infrastructure : ces autorisations sont délivrées de droit par l'Agence, et ne peuvent l'être que sur demande expresse par les autorités de surveillance nationales (ASN), lorsque le cadre de la demande se limite au ressort national. Dans le cas des demandes impliquant plusieurs pays de l'Union, en application de la réglementation, les autorités nationales évaluent la partie nationale des demandes et adressent le résultat d'évaluation à l'Agence, qui attribue les autorisations sur la base de ces évaluations et de la sienne propre. Le guichet unique, fondé sur un même système informatique partagé entre les autorités, vise à simplifier la procédure et les démarches du demandeur. L'Agence perçoit auprès des demandeurs les redevances dues pour les travaux des ASN et les reverse à celles-ci.

Depuis l'entrée en vigueur du 4^e paquet ferroviaire en France, sur une période d'un peu plus de deux ans (du 16 juin 2019 au 15 septembre 2021), la coopération entre l'EPSF et l'Agence représente 16 % du volume total d'autorisations de véhicules délivrées, et 31 % des certificats de sécurité unique, chiffres qui s'avèrent cohérents avec l'importance du réseau ferroviaire français sur le ressort européen mais également quant à la bonne coopération entre les deux entités.

Dans le cadre de l'accord de coopération, l'EPSF participe à des réunions annuelles de suivi avec son partenaire. La première s'est tenue le 13 octobre 2020. Elle a permis de constater le bon avancement de la coopération et de lancer de nouveaux projets de collaboration volontaires, prévues par l'accord, notamment pour la délégation à l'EPSF, par l'Agence, de l'instruction de dossiers de demandes de certificat de sécurité unique et d'autorisations de véhicules. Cette sous-traitance à l'EPSF de sa propre activité est alors rétribuée par l'Agence, qui reverse à l'EPSF le montant correspondant au volume de travail effectué. L'accord de coopération précisant ces modalités techniques a été signé entre l'EPSF et l'Agence le 16 août 2021.

L'Agence européenne, conformément à ses prérogatives, a audité l'EPSF au cours de sa campagne 2013-2018 d'audit des autorités de surveillance nationale. Le contrôle de l'EPSF a eu lieu de novembre 2015 à janvier 2016, incluant un premier entretien à Amiens en décembre 2015 et une semaine d'inspections et d'entretiens sur site pendant le mois de janvier 2016. Les équipes de contrôle de l'Agence sont composées de trois auditeurs et d'un expert représentant une autorité de surveillance nationale d'un pays de l'UE tiers. L'audit ne traite pas des questions de transposition en droit interne de la réglementation européenne. Il vise, d'un point de vue opérationnel, à apprécier les procédures et les pratiques de l'EPSF dans la mise en œuvre des responsabilités qui sont les siennes ; compte tenu de la date de l'audit, celles-ci étaient donc appréciées sous le régime des directives CE 2004/49 et 2008/57. Dans ses conclusions, l'Agence attribue un satisfecit général à l'EPSF, suggérant simplement trois pistes d'amélioration : préciser les critères de cotation des écarts notifiés ; approfondir la notion de maîtrise des risques dans l'élaboration du programme de contrôles ; clarifier plus distinctement les procédures selon les types de contrôles.

Dans le cadre du 4^e paquet, les relations entre autorités nationales de surveillance de pays frontaliers sont encouragées, de façon à harmoniser et à coordonner la surveillance de l'activité ferroviaire selon les exigences de sécurité communes. La France est concernée au titre

de six pays frontaliers. Un premier accord de coopération a été signé avec l'ASN italienne le 5 mai 2021. L'EPSF ambitionnait de signer trois accords de ce type en 2021.

S'agissant des relations entretenues par l'EPSF avec les autres autorités françaises, celles-ci paraissent satisfaisantes. Un accord de coopération a été signé le 30 juin 2020 avec l'autorité de régulation des transports (ART). Quoique l'EPSF et l'ART puissent sembler devoir jouer en sens opposé quant à leurs interventions dans le système ferroviaire, puisque les exigences de sécurité posées par l'EPSF peuvent apparaître, du point de vue du régulateur de réseau, comme autant de barrières à l'entrée du marché et donc d'obstacles potentiels à la libre concurrence, les deux acteurs parviennent manifestement à faire converger leurs préoccupations propres, qui se rencontrent spécialement sur les problématiques d'interopérabilité. À titre d'exemple de cette bonne coopération, il est à souligner que la procédure de recommandation prévue par la directive n° 2012/34/UE en son article 56, en vue de formaliser d'éventuels désaccords entre les deux autorités, n'a jamais eu à être mise en œuvre.

De la même manière, l'EPSF agit en bonne intelligence avec le BEA-TT, service à compétence nationale du MTE, avec lequel une convention de collaboration a été signée le 29 septembre 2021. Celle-ci permet de définir les modalités d'échange d'informations et de confidentialité entre les deux autorités, qui ont un intérêt commun à faire converger leurs actions pour la sécurité du système ferroviaire : organisme indépendant d'enquête, le BEA-TT peut ainsi s'appuyer sur le pouvoir de contrainte que détient l'EPSF (refus d'autorisations ou d'agréments, suivi des recommandations), tandis que celui-ci nourrit sa propre doctrine de sécurité des enquêtes du bureau.

2 LES COMPTES ET LA GESTION DE L'EPSF

2.1 La situation financière

L'analyse de la situation financière de l'établissement au cours de la période soulève plusieurs remarques qui ont conduit à des échanges approfondis avec la direction de l'établissement ainsi qu'avec le comptable.

2.1.1 Structure des recettes et des dépenses

2.1.1.1 Recettes

Aux termes de l'article L. 2221-6 du code des transports, les ressources dont dispose l'EPSF sont constituées par :

- une part du « droit de sécurité » versé par les entreprises ferroviaires²⁰ ;
- les subventions de l'État ou de toute autre personne publique ou privée ;
- les redevances que l'établissement public perçoit à l'occasion de l'instruction des demandes d'autorisations
- les dons, legs, produits de cession et concours divers ;
- les sanctions pécuniaires recouvrées ;
- les produits des ventes et des autres services que l'établissement public effectue dans le domaine de la sécurité ferroviaire.

Dans les faits, le droit de sécurité alloué à l'établissement représente à lui seul 90 % des ressources de l'établissement, le complément étant principalement assuré par la perception des redevances associées à l'activité et aux missions de l'établissement.

²⁰ Plus précisément : « une fraction du produit d'un droit de sécurité dû par les entreprises ferroviaires qui utilisent les éléments constitutifs du réseau du système ferroviaire sur lequel s'exerce la mission d'autorité nationale de sécurité de l'établissement public (...). Le montant de ce droit est fixé par les ministres chargés des transports et du budget sur proposition du conseil d'administration de l'établissement public. Ce droit comprend, selon le cas : a) Un pourcentage du montant des redevances d'utilisation du réseau ferré national versées au gestionnaire du réseau ferré national mentionné à l'article L. 2111-9 dans la limite du centième de ce montant et de 0,20 € par kilomètre parcouru ; b) Une somme proportionnelle au nombre de kilomètres parcourus sur les éléments constitutifs du réseau du système ferroviaire sur lesquels s'exerce la mission d'autorité nationale de sécurité de l'établissement public définie à l'article L. 2221-1, autre que le réseau ferré national, dans la limite de 0,10 € par kilomètre parcouru. Les entreprises déclarent chaque trimestre le montant des redevances versées au gestionnaire du réseau ferré national mentionné à l'article L. 2111-9 et le nombre de kilomètres parcourus par leurs matériels sur les réseaux mentionnés aux a et b. Cette déclaration, accompagnée du paiement du droit, est adressée au comptable de l'établissement public. Ce droit est constaté et recouvré dans les délais et sous les garanties et sanctions applicables en matière de taxes sur le chiffre d'affaires ». Il convient de relever que cet alinéa 1° de l'art. L. 2221-6, en vigueur pendant la période sous revue, a été abrogé (cf. infra).

2.1.1.1.1 Le droit de sécurité

Le droit de sécurité est constitué par une taxe sur les redevances de péages ferroviaires versées par les entreprises utilisatrices à RFF puis SNCF Réseau. Le taux de cette taxe est fixé à 0,5 % (arrêté du 24 mai 2006). Le produit du droit de sécurité s'étant avéré supérieur aux besoins réels de l'établissement, le montant du droit de sécurité effectivement perçu par l'EPSF fait l'objet d'un plafonnement, l'excédent étant reversé au budget général. Le tableau ci-après présente les droits sous plafond de l'EPSF sur la période sous revue.

Tableau n° 4 : Droits de sécurité sous plafond de l'EPSF, 2015-2020

En €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Plafond inscrit au PAP	10 500 000	10 200 000	10 200 000	10 200 000	10 200 000	13 200 000	64 500 000

Source : Cour des comptes d'après lois de finances

Sur la période, l'encaissement du droit de sécurité et le reversement des excédents au budget général ont fait l'objet d'un changement de méthode comptable. En 2015 et 2016, le droit perçu était comptabilisé en droits constatés : la perception du droit était intégralement inscrite en produits de l'établissement (compte 757), l'excédent à reverser étant inscrit en charges (compte 657). En 2017, à la suite du passage de la comptabilité de l'établissement en comptabilité budgétaire, il a été décidé de traiter la perception du droit de sécurité en compte de tiers, si bien que le flux de perception et de reversement de l'excédent hors plafond n'apparaît plus au compte de résultats en produits et charges.

2.1.1.1.2 Les redevances

L'EPSF perçoit des redevances de trois types.

L'instruction des autorisations (agréments, certificats...) donne lieu à la perception d'une redevance au taux horaire de 105 €. Les montants de redevances concernant les entités en charge de la maintenance sont déterminés en fonction de la taille de l'organisme concerné et du nombre de fonctions de maintenance exercées au sens de l'annexe II du règlement (UE) 2019/779. Ils s'échelonnent de 32 700 € HT à 65 400 € HT.

Ainsi qu'il a été indiqué *supra*, les immatriculations sont facturées 60 € par véhicule pour une première inscription, puis 1 € par année et par véhicule inscrit.

Enfin les demande de licence ou de renouvellement de licence de conducteur de trains sont facturées 125 €.

Tableau n° 5 : Redevances perçues par l'EPSF, 2015-2020

	en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
7511	Redevances d'autorisations	250 325,00	358 988,00	1 490 130,00	705 600,00	749 175,00	740 850,00
7512	Redevances immatriculations	223 209,59	207 751,00	146 070,00	279 606,00	220 740,00	237 498,00
7513	Redevances licences de conducteur de trains	241 130,00	506 060,00	778 700,00	817 425,00	160 290,00	181 900,00
	Total	714 664,59	1 072 799,00	2 414 900,00	1 802 631,00	1 130 205,00	1 160 248,00

Source : Cour des comptes d'après EPSF

Ainsi qu'il a été dit *supra*, la généralisation à tous les conducteurs de train, à compter d'octobre 2018, de la nouvelle licence européenne définie par la directive 2007/59/CE a entraîné un pic d'activité et donc de recettes pour la délivrance de ces licences de 2016 à 2018. S'agissant des autorisations, la hausse de 2017 s'explique de façon conjoncturelle, notamment par les autorisations accordées pour la mise en service de deux lignes à grande vitesse et du contournement Nîmes-Montpellier.

2.1.1.1.3 Les prestations de service

L'EPSF assure quelques prestations de service (assistance en matière de sécurité ferroviaire) qui lui fournissent une part complémentaire de ressources. Il s'agit pour l'essentiel de prestations assurées au bénéfice du Secrétariat général au tunnel sous la Manche (SGTM).

Tableau n° 6 : Rétributions pour prestations de services perçues par l'EPSF, 2015-2020

	en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
706	Prestations de services	101 000,00	132 821,20	155 810,00	97 413,00	188 368,69	152 791,01

Source : Cour des comptes d'après EPSF

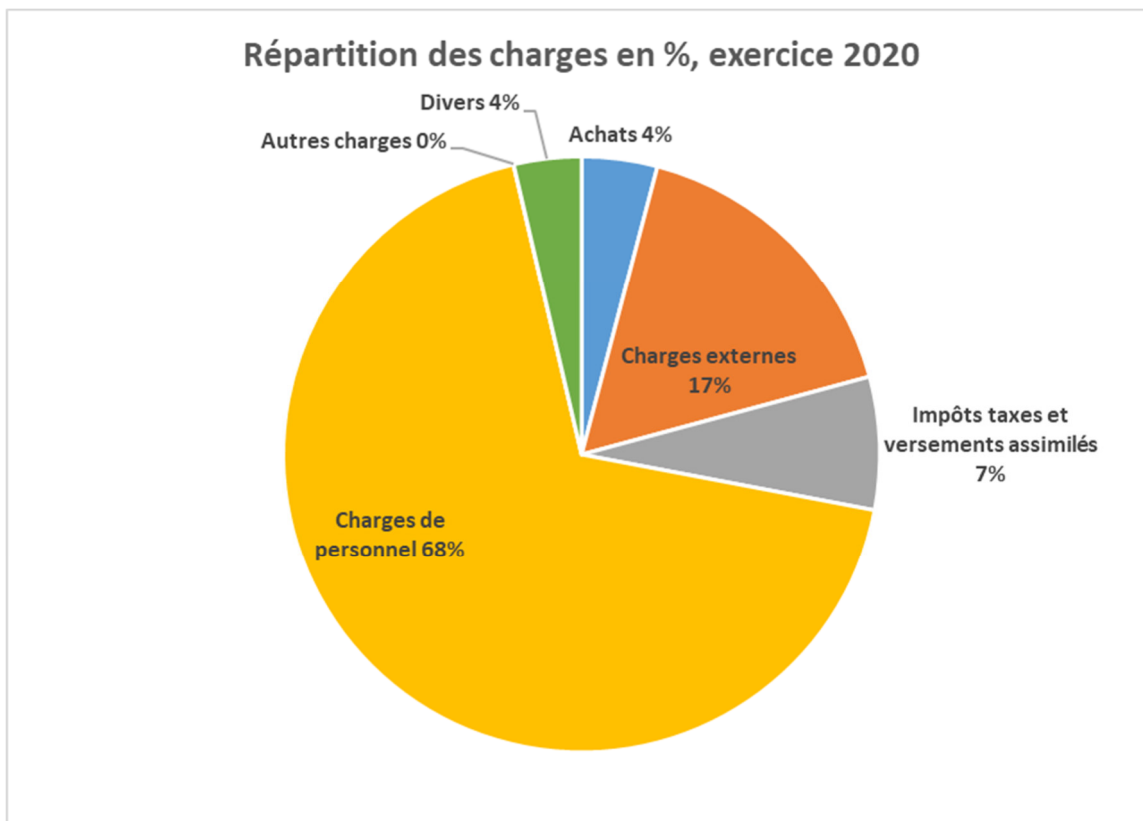
2.1.1.2 Dépenses

La structure des dépenses de l'EPSF sur la période est retracée dans le tableau et le graphique suivants.

Tableau n° 7 : Répartition des dépenses de l'EPSF, 2015-2020

en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020	% evol.
Achats	1 442 407,15	1 128 357,72	1 145 842,79	1 047 417,51	814 233,91	540 992,53	-62%
Charges externes	2 353 491,22	2 348 469,43	2 925 053,49	2 364 032,19	2 433 048,21	2 205 480,41	-6%
Impôts taxes et versements assimilés	869 437,83	911 424,70	933 918,62	911 805,09	943 221,28	949 934,15	9%
Charges de personnel	8 029 557,00	7 865 854,40	8 213 381,71	8 566 010,58	8 985 650,19	9 024 515,91	12%
Autres charges	7 066 982,41	7 615 436,61	16 685,10	3 996,00	30,00	2 130,70	-100%
Divers	239 395,58	240 051,86	191 978,35	238 129,80	478 243,13	483 257,47	102%
Total	20 001 271,19	20 109 594,72	13 426 860,06	13 131 391,17	13 654 426,72	13 206 311,17	-34%

Source : Cour des comptes d'après EPSF

Graphique n° 1 : Part respective des charges 2020

Source : Cour des comptes d'après EPSF

Sur la période, le poste essentiel pour l'établissement est constitué des charges de personnel, ce qui reflète la structure et les missions de l'établissement riche de son capital humain.

On observe une baisse significative des « Autres charges » entre 2016 et 2017 : jusqu'à cette date la dépense de reversement au budget général de l'excédent perçu de taxe sécurité était comptabilisé sur cette ligne. La variation de 7 M€ à la baisse sur ce poste en 2017 correspond à la nouvelle comptabilisation du produit de la taxe sécurité en compte de tiers. À la suite, le versement de la taxe, hors plafond, n'a plus été enregistré en produits et n'avait donc plus à apparaître en charges.

Si l'on neutralise l'effet de ce changement de méthode comptable quant à la structure de charges de l'établissement, on constate que depuis 2017 les charges de personnel représentent 65 % de la structure de dépenses (68 % en 2020). Le deuxième poste de dépenses est constitué par les charges externes (19 % depuis 2017) : cette ligne importante comptabilise notamment le recours, par l'EPSF, à des prestataires externes pour la réalisation de son activité de contrôle. En moyenne sur la période, c'est 2,4 M€ qui sont consommés sur cette ligne chaque année. Il est rappelé que la Cour, à l'occasion de son précédent contrôle, avait soulevé la question de ce recours important à l'externalisation et recommandé qu'il reste limité. Le constat du maintien d'une part importante d'externalisation doit être tempéré, au regard de la situation actuelle, par l'augmentation sensible de l'activité de contrôle réalisée pendant la période (cf. *supra*) et, ainsi qu'il résulte des échanges avec l'établissement, de l'intérêt de déléguer certaines tâches afin de réserver les contrôles à plus forte valeur ajoutée aux personnels de

l'établissement. La démarche d'externalisation ainsi conduite apparaît alors de bonne politique et conforme aux intérêts de l'établissement.

2.1.2 Une exécution budgétaire qui nécessite un suivi plus fin

L'exercice budgétaire repose sur un schéma, classique pour le type d'opérateur qu'est l'EPSF, de budgets initiaux préparés en n-1 (juin-juillet) et de bilans de fin de gestion, présentés en n+1 à la clôture des comptes financiers. L'ensemble du processus est suivi dans le cadre d'un dialogue de gestion avec la tutelle financière.

Sur la période, les taux d'exécution des budgets prévisionnels présentent parfois un écart supérieur à 10 % de la prévision.

Tableau n° 8 : Taux d'exécution entre budget prévisionnel et dépense finale, 2016-2020

<i>en €</i>	Nature des dépenses	Budget initial (CP)	Dépense	Taux d'exécution %
2016	Personnel	9 723 331,02	8 717 451,46	90%
	Fonctionnement	11 393 248,00	10 729 659,02	94%
	Investissement	1 179 300,00	83 180,83	7%
	Total	22 295 879,02	19 530 291,31	88%
2017	Personnel	9 635 328,10	9 745 180,88	101%
	Fonctionnement	4 635 046,00	3 666 258,99	79%
	Investissement	1 152 000,00	115 412,81	10%
	Total	15 422 374,10	13 526 852,68	88%
2018	Personnel	9 797 000,00	9 928 984,23	101%
	Fonctionnement	4 072 327,00	4 040 828,51	99%
	Investissement	818 219,00	793 071,68	97%
	Total	14 687 546,00	14 762 884,42	101%
2019	Personnel	10 351 958,88	10 034 843,99	97%
	Fonctionnement	3 671 849,00	3 351 117,72	91%
	Investissement	493 500,00	249 923,03	51%
	Total	14 517 307,88	13 635 884,74	94%
2020	Personnel	10 645 224,70	9 831 864,99	92%
	Fonctionnement	3 381 434,00	2 768 451,69	82%
	Investissement	607 000,00	341 600,56	56%
	Total	14 633 658,70	12 941 917,24	88%

Source : Cour des comptes d'après EPSF

Cette sous-exécution s'explique par une estimation régulièrement supérieure des dépenses réelles de personnel, l'EPSF tablant sur une saturation complète de son plafond d'emploi que, dans les faits, il n'atteint pas. Par ailleurs, sur la période, la prévision d'investissement apparaît très nettement surévaluée, l'établissement programmant d'importants projets, notamment informatiques (cf. infra), qui ne se réalisent pas.

Il est à relever que, malgré ces décalages importants, l'établissement ne recourt que de façon limitée à des budgets rectificatifs propres à rectifier sa trajectoire financière. Sur la période sous revue, seuls deux exercices ont fait l'objet d'un budget rectificatif, en fin d'année.

Tableau n° 9 : Budgets initiaux et budgets rectificatifs de l'EPSF, 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Vote budget initial</i>	25/11/2014	24/11/2015	25/11/2016	08/12/2017	30/11/2018	29/11/2019
<i>Vote budget rectificatif 1</i>					26/06/2019	14/10/2020

Source : Cour des comptes d'après EPSF

Questionné sur cet écart entre budgétisation prévisionnelle et dépense exécutée, et sur le faible recours à des budgets rectificatifs, l'établissement a invoqué la difficulté à prévoir finement, en amont de l'exercice, le besoin réel, et en contrepartie, compte tenu des décalages historiquement induits par la perception du droit de sécurité, au moins jusqu'en 2017, le défaut de visibilité sur les recettes réelles de l'exercice.

Cependant, la récurrence de sous-exécutions budgétaires appelle à corriger le processus actuel. L'EPSF présente la particularité d'avoir une tutelle financière doublement représentée au conseil d'administration, puisque le directeur du budget y dispose d'un représentant de droit, et que le contrôleur budgétaire régional assiste aux séances. Il appartient à la tutelle de conduire l'établissement à renforcer son pilotage budgétaire. Comme l'a indiqué la direction du budget en réponse à la Cour, le recours désormais plus systématique à des budgets rectificatifs introduits en fin d'exercice après analyse par le conseil d'administration, lors de sa séance à mi-exercice, des dépenses constatées, devrait être de nature à répondre à cette nécessité.

2.1.3 Analyse des comptes financiers

2.1.3.1 Compte de résultat : une tension budgétaire à relativiser

Le tableau de compte de résultat de l'établissement pendant la période sous revue est reporté dans l'annexe n° 8.

La lecture de l'équilibre entre charges et produits de l'établissement impose de bien identifier la problématique particulière du droit de sécurité. Taxe affectée au fonctionnement de l'établissement, avec un montant sous plafond, comme il a été dit, celle-ci a fait l'objet de reversements des excédents perçus hors plafond, vers le budget général, de 2015 à 2017. À compter de l'exercice 2017, le versement de la taxe se faisant directement sur compte de tiers, l'excédent perçu n'apparaît plus en produits non plus que, en charges, au titre du reversement à effectuer vers le budget général (déflation de la ligne Autres charges).

Retraité de ces informations, qui rendent compte de la rupture importante de l'équilibre charges-produits entre la période 2015-2017 et la période suivante, on constate que, schématiquement, l'établissement requiert, pour ses dépenses, un niveau de ressources situé à un niveau évaluable à 14 M€.

Hors les exercices 2020 et 2017, dont il sera traité ci-après, la période est caractérisée par une succession de résultats négatifs qui ne doivent rien au hasard. De fait, dans la période précédente, un mauvais calibrage des droits de l'établissement au titre du droit de sécurité avait abouti à une succession de résultats fortement bénéficiaires qui, reportés en réserve, conduisait celui-ci, en entrée de période (31/12/2014), à afficher un fonds de roulement de 36,4 M€, soit trois ans de fonctionnement. Le déficit 2015, reporté en réserves, était ainsi le premier résultat négatif enregistré par l'établissement depuis sa création.

Le niveau de plafonnement du droit de sécurité sur la période (10,2 M€ jusqu'en 2019 inclus, 13,2 M€ en 2020) résulte d'une politique concertée avec la tutelle, visant à réduire délibérément ce niveau de trésorerie non justifié. Pour mémoire, le montant du droit de sécurité perçu par l'EPSF en 2014 s'élevait à 15,8 M€, ce qui s'avérait supérieur aux besoins réels de l'établissement. La politique de tension budgétaire mise en place à compter de 2015 s'est accompagnée, en 2017, d'un prélèvement direct de 25 M€ sur le fonds de roulement de l'établissement, directement lisible au bilan (cf. infra).

Différents éléments viennent cependant tempérer cette politique de rigueur budgétaire affichée. D'une part, la mise en place du mécanisme de comptabilisation du droit de sécurité en compte de tiers en 2017, ainsi qu'il a été dit, a conduit à une affectation de résultat positive, non anticipée en budget initial, de 7,09 M€ pour ce même exercice. Les raisons en sont expliquées dans l'annexe n° 10. Ce bénéfice non prévu, reporté en réserves, modère singulièrement l'appréciation qu'il convient de porter quant à la tension budgétaire effectivement supportée par l'établissement sur la période, puisque de fait il vient plus que compenser les déficits observés sur les autres exercices.

D'autre part, on observe qu'en 2020, la tutelle a obtenu de la direction du budget le rehaussement du plafonnement du droit de sécurité à 13,2 M€, pour la dernière année de fonctionnement de ce dispositif (contre 10,2 M€ les années précédentes). Or, le compte de résultat 2020 fait apparaître un excédent conséquent de 1,45 M€, ce qui est un bon indicateur du besoin réel de financement de l'établissement.

On relève par ailleurs que c'est le même niveau de financement de 13,2 M€ qui a été retenu en loi de finances initiale pour 2021 pour la dotation budgétaire de l'EPSF. Et il convient d'ajouter, pour la période qui s'ouvre, qu'en entrée de gestion 2021, l'EPSF a encaissé 4,61 M€ au titre du droit de sécurité des entreprises ferroviaires pour la période du 1^{er} octobre au 31 décembre 2020. Bien qu'encaissée au titre des droits 2020, cette somme a été perçue en 2021. Selon la doctrine ayant prévalu en 2017 (abandon de la comptabilisation en droits constatés et respect de la doctrine budgétaire), la direction du budget a déclaré qu'elle n'en réclamerait pas le remboursement à l'établissement. Cette somme conséquente devrait donc logiquement venir alimenter les réserves de l'établissement en fin d'exercice 2021, si celui-ci confirme les équilibres observés sur la période.

En 2021, dans le cadre du programme de suppression des taxes à faible rendement porté par le gouvernement depuis 2019, le droit de sécurité payé par les entreprises ferroviaires est supprimé. À compter de 2021, l'EPSF sera donc financé par le biais d'une dotation budgétaire inscrite sur le programme 203. Compte tenu des difficultés retracées ci-dessus relativement à la gestion du droit de sécurité par l'établissement et la tutelle, la prise en compte des besoins de l'EPSF sous forme de dotation budgétaire apparaît non seulement vertueuse, mais plus conforme à l'esprit de l'autorisation parlementaire lors du vote de la loi de finances initiale, puisque de fait les changements comptables observés ont conduit à soumettre au législateur

l'approbation de plafonds de ressources budgétaires pour l'établissement qui en réalité n'ont pas été respectés.

La Cour souhaite alerter la tutelle sur l'importance d'un bon calibrage des moyens alloués à l'établissement. Après une période de surfinancement reconnu, depuis sa création jusqu'à 2014, qui avait conduit l'établissement à constituer des réserves excessives, la phase affichée de rigueur inaugurée en 2015 n'a été qu'en partie suivie d'effet. Aussi, la Cour recommande d'établir une prévision financière pluriannuelle qui tienne compte des besoins avérés de l'établissement et ne conduise pas à la reconstitution de réserves injustifiées.

Recommandation n°1. (DB, MTE, EPSF) : définir une prévision financière pluriannuelle et renforcer le suivi d'exécution budgétaire.

2.1.3.2 Bilan : une situation patrimoniale qui reste favorable

Le bilan de l'établissement pour la période sous revue est présenté dans l'annexe n° 9.

Il se caractérise par sa structure essentiellement liquide et le poids prépondérant des valeurs enregistrées à l'actif circulant. L'établissement, qui n'est pas propriétaire mais locataire de son emprise, hérite d'une succession d'exercices bénéficiaires sur la période antérieure. Reportés en réserves, ces résultats ont conduit à une croissance importante des avoirs financiers de l'établissement, représentant, ainsi qu'il a été vu, jusqu'à trois ans de fonctionnement en entrée de période.

On relève, sur la période, la décrue importante des dettes fournisseurs, au passif, et des créances clients, à l'actif, qui correspond au changement dans la comptabilisation des encaissements au titre du droit de sécurité.

Le prélèvement sur fonds de roulement de 25 M€, en 2017, avait été annoncé dès le PAP 2017 du programme 203. Il est le résultat d'un dialogue concerté entre l'établissement, la tutelle et la direction du budget. La finalité était de ramener les réserves de l'établissement, exagérément accumulées, à un niveau plus conforme aux ratios de bonne gestion (7,5 M€, correspondant à six mois de fonctionnement, qui paraît un ratio assez large, était alors visé). Le prélèvement a été partiellement compensé par l'enregistrement d'une recette de 7,8 M€ d'excédent de versement du droit de sécurité, non remboursée à l'Etat compte tenu du changement de méthode de comptabilisation de ce droit, qui n'avait pas été prévue au budget initial. Au final, on relève donc que le niveau des réserves reste important et sensiblement supérieur à la cible visée. Ainsi qu'il a été dit précédemment, on peut anticiper une nouvelle hausse probable des réserves, à l'issue de l'exercice 2021. On peut dès lors estimer la situation patrimoniale de l'établissement comme assez favorable.

2.1.4 **L'agence comptable et le service financier**

L'ESPF dispose d'une agence comptable qui comprend un agent comptable ainsi qu'un agent à 80 %. L'agent comptable a été en arrêt maladie du 10 novembre 2017 au 22 janvier 2018. Un agent comptable intérimaire a été nommé pendant l'arrêt maladie de

l'agent comptable en fonction. L'agent comptable exerce également la fonction de chef des services financiers.

Une convention de dualité de fonction a été signée le 30 juillet 2015 entre l'ordonnateur et l'agent comptable et visée par le contrôleur financier régional. Cette convention a été signée pour une durée de trois ans, reconductible.

Un document dénommé « délégation de signature de l'agence comptable de l'EPSF » signé par l'agent comptable le 9 août 2012 donne une délégation générale à l'assistante comptable. Cette dernière reçoit mandat de l'agent comptable afin de le suppléer dans l'exercice de ses fonctions et peut, à ce titre, signer tous les actes relatifs à sa gestion.

Au cours de la période sous revue, 14 mandats liés à des frais de déplacement ont fait l'objet d'un rejet en 2015 en raison d'une erreur d'imputation. Ces rejets s'expliquent par un changement de logiciel comptable en 2015 ; la maîtrise relative du nouvel outil est à l'origine de ces rejets, la procédure de réimputation n'étant pas encore bien maîtrisée.

Tableau n° 10 : Activité du poste comptable de 2015 à 2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Nombre de mandats</i>	2 739	2 217	1 878	2 354	2 044	1 403
<i>Nombre de mandats rejetés</i>	14	-	-	-	-	-
<i>Montant rejeté en € TTC</i>	1 959,30	-	-	-	-	-
<i>Nombre de titres de recettes</i>	789	994	1 153	979	720	807
<i>Nombre de réquisitions</i>	-	-	-	-	-	-

Source : Agence comptable EPSF

Il n'existe pas de contrôle hiérarchisé de la dépense au sein de l'agence comptable, cela s'explique par la faible taille de l'établissement et le nombre limité de titres et de mandats à traiter, ce qui permet de réaliser un contrôle exhaustif sur la dépense.

2.1.5 La mise en place récente du contrôle interne

L'établissement a travaillé à un dispositif de contrôle interne, qu'il a mis en place et qui est opérationnel depuis début 2021. Ce dispositif comprend un descriptif de tous les processus de l'établissement. Ceux-ci sont détaillés par directions ; une typologie des risques a été réalisée pour chacun d'entre eux (risque juridique, humain, financier, informatique, spécifique). Les intervenants sur chaque processus sont bien identifiés et la question de l'impact financier est évalué tant en recettes qu'en dépenses pour chacun des processus. Une cartographie des risques et un plan d'actions dédié qui fera l'objet de points d'étape réguliers afin de mesurer l'avancement de sa mise en œuvre viennent compléter le dispositif.

2.2 Principaux aspects de la gestion de l'établissement

2.2.1 Les ressources humaines

2.2.1.1 Des effectifs contenus sous le plafond d'emplois

Les effectifs de l'EPSF ont légèrement augmenté entre 2015 et 2017, puis ont légèrement diminué depuis cette date. Sur l'intégralité de la période, la diminution est de 2 % pour les effectifs physiques et de 1 % en ETP, le plafond d'ETP fixé annuellement par l'État pour cet établissement n'ayant jamais été atteint. L'établissement est composé à majorité de cadres (en moyenne 86 % des effectifs sur la période).

Tableau n° 11 : Évolution des effectifs de l'EPSF – 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Effectifs (physique)</i>	104	107	108	106	105	102
<i>Effectifs (ETP)</i>	102	105	105	104	103	101
<i>Plafond ETP</i>	105	107	107	107	107	106

Source : Cour des comptes d'après les données EPSF

Si les effectifs restent plutôt stables sur la période, il n'en demeure pas moins que le taux de rotation des personnels est relativement élevé avec une moyenne de 12,5 % au cours de la période (soit en moyenne 16 arrivées et 13,5 départs par an). Le détail des chiffres est présenté dans l'annexe n° 11.

La majorité des effectifs est répartie dans les trois grandes directions métiers de l'établissement qui regroupent 80 % des effectifs en moyenne sur la période, la direction des contrôles comprenant le plus grand nombre d'agents. Ce sont les effectifs de la direction des autorisations qui ont le plus crû au cours de la période (+15 %), suivi par ceux de la direction des contrôles (+3 %) ; la direction des référentiels a connu quant à elle une baisse significative de ses effectifs (-29 %), tout comme la direction générale (-20 %) et le secrétariat général (-19 %). Une nouvelle direction a été créée en 2018, à savoir la direction des systèmes d'information qui comprend trois personnes en 2020.

Tableau n° 12 : Répartition des effectifs de l'EPSF par direction / service – 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Direction générale</i>	5	6	5	5	5	4
<i>Secrétariat général</i>	16	15	16	12	13	13
<i>Autorisations</i>	26	27	29	30	30	30
<i>Contrôles</i>	36	38	37	35	38	37
<i>Référentiels</i>	21	21	21	21	15	15
<i>DSI</i>				3	4	3
<i>Total</i>	104	107	108	106	105	102

Source : Cour des comptes d'après les données EPSF

2.2.1.2 Le statut du personnel

La très grande majorité des personnels de l'EPSF est composée de salariés de droit privé (86 % en moyenne sur la période) ; les autres sont soit des agents détachés de la SNCF (9 % en moyenne) soit des fonctionnaires également détachés (5 % en moyenne). Le nombre de personnes détachées de la SNCF a fortement diminué entre 2015 et 2020 (-38 %) et l'établissement ne compte plus depuis 2017 de personnels détachés de la RATP.

Tableau n° 13 : Répartition des effectifs par statut – 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Salariés régime général</i>	86	91	95	93	88	88
<i>Fonctionnaires détachés</i>	4	4	4	5	8	6
<i>SNCF détachés</i>	13	11	9	8	9	8
<i>RATP détachés</i>	1	1	0	0	0	0
<i>Total</i>	104	107	108	106	105	102

Source : Cour des comptes d'après les données EPSF

2.2.1.3 La mise à disposition de personnels de l'EPSF

Deux personnes de l'EPSF ont été mises à disposition entre le 1^{er} juin 2016 et le 30 novembre 2017 de l'institut de recherche technologique Railenium, pour une durée de 18 jours et une durée de 65 jours dans le cadre du projet RESYGESS (résilience des systèmes de gestion de la sécurité). Des conventions de mise à disposition à but non lucratif ont été signées entre les deux structures en définissant clairement le périmètre et les durées d'intervention.

2.2.1.4 Les textes régissant le personnel de l'EPSF

Les personnels de l'EPSF sont soumis au code du travail, hormis les fonctionnaires et les agents détachés de la SNCF.

L'EPSF est doté d'un règlement du personnel, dont la dernière version date de juin 2020, qui traite des recrutements et des cessations de fonction, de la rémunération, de la classification des emplois et des évolutions de carrière, du temps de travail, des congés et absences, des missions et déplacements, de la formation professionnelle, de l'hygiène et de la sécurité, des obligations et du droit disciplinaire, de la représentation du personnel et du droit syndical. Ce règlement comporte en annexe une charte de déontologie qui s'applique à tous les personnels de l'EPSF.

Un accord de méthode relatif aux négociations obligatoires a été conclu en novembre 2019 entre la direction et les organisations syndicales. En effet, conformément à l'article L. 2242-1 du code du travail, l'employeur doit engager au moins une fois tous les quatre ans une négociation sur la rémunération, le temps de travail et une négociation sur l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes et sur la qualité de vie au travail. L'accord signé porte sur l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes et sur la qualité de vie au travail, la périodicité des négociations sur ces deux thèmes a été fixée à trois ans.

Ces négociations ont aussi abouti à la conclusion d'un accord sur la mise en œuvre du télétravail en décembre 2020 entre la direction de l'EPSF et les organisations syndicales. Cet accord limite à une journée par semaine le télétravail qui doit s'effectuer exclusivement sur une journée entière.

2.2.1.5 La politique salariale

En matière de rémunération, les agents de l'établissement perçoivent une rémunération de base brute déterminée en fonction de leurs qualifications, compétences et expériences professionnelles et de l'emploi occupé. Outre cette rémunération de base, les salariés non cadres peuvent bénéficier d'heures supplémentaires après accord du supérieur hiérarchique ; un contingent annuel de 90 heures supplémentaires est utilisable sans autorisation de l'inspecteur du travail. La rémunération de base fait l'objet annuellement d'une revalorisation qui a été en 2020 de 2,3 % du montant de la masse salariale, soit 72 400 € bruts annuels.

Les agents peuvent également bénéficier d'une prime d'intéressement collectif une fois par an, sous réserve d'une décision du conseil d'administration. Le versement de cette prime

est lié à l'atteinte des objectifs collectifs. Entre 2015 et 2020, le montant de cette prime a été de 420 € brut par an, correspondant au montant maximum, l'intégralité des objectifs ayant été atteints tous les ans.

Une prime de résultats individuels peut également être versée une fois par an, le montant global des primes à attribuer étant fixé annuellement. Les modalités d'attribution ainsi que les critères à prendre en compte sont fixés par le directeur général et notifiés à l'ensemble des agents. La liste des agents bénéficiant de ces primes et leur montant sont arrêtés par le directeur général sur proposition des directeurs. Le montant moyen de cette prime a oscillé entre 1 861 € et 2 320 € sur la période. L'enveloppe globale relative à cette prime de résultats individuels représente pour l'année 2020 un montant de 224 400 €, ce qui représente 3,6 % de la masse salariale 2020.

En matière d'égalité professionnelle, conformément aux dispositions de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, l'EPSF a calculé son index relatif aux écarts de rémunération entre les hommes et les femmes. Pour 2020, l'établissement a obtenu la note de 85/100, niveau supérieur au seuil défini par la loi (75/100) à partir duquel des actions correctives doivent être obligatoirement mises en place.

La politique salariale de l'établissement est déterminée chaque année par le conseil d'administration. La masse salariale a augmenté de 11 % entre 2010 et 2015 passant de 5,6 M€ à 6,3 M€, le salaire annuel brut moyen a évolué de la même façon (+10 %) alors que les effectifs ont diminué de 2 % au cours de la période.

Tableau n° 14 : Évolution de la masse salariale 2015-2020

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ev 2015-2020
<i>Masse salariale au 31/12</i>	5 653 153	5 419 325	5 719 824	5 921 292	6 243 902	6 257 527	11%
<i>Salaire annuel brut moyen</i>	55 505	54 340	55 945	57 814	60 680	61 213	10%
<i>Evolution du salaire annuel brut moyen</i>		-2%	3%	3%	5%	1%	

Source : bilans sociaux EPSF 2015-2020

2.2.1.6 La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)

Dans son précédent rapport, la Cour recommandait la mise en œuvre par l'établissement d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à même d'assurer l'exercice des missions de l'EPSF dans la durée. Cette GPEC a été formalisée en 2016 dans une fiche de procédure qui prévoit l'identification des postes existants, des compétences dont a besoin l'établissement, une analyse des écarts et enfin l'identification et la mise en œuvre de leviers d'ajustement permettant de combler les écarts constatés. Ces leviers peuvent être le recrutement, la mobilité interne ou les actions de formation ou de tutorat. Tous ces différents leviers font l'objet de fiches de procédure formalisées.

La politique des ressources humaines a par ailleurs fait l'objet d'un document spécifique en 2020 qui précise les grands axes autour desquels cette politique doit s'organiser, à savoir le recrutement et la diversité des profils recrutés, l'intégration et le tutorat, la gestion des compétences et la formation. En parallèle, un mode opératoire relatif à la cartographie des compétences a été défini et a débouché sur la mise en œuvre d'une cartographie qui permet de recenser les compétences techniques et transverses de chaque collaborateur de direction technique et les besoins de compétences nécessaires à l'établissement pour remplir ses missions. Cet outil est utilisé pour construire les plans de formation et pour définir la politique de recrutement.

En matière d'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, l'établissement veille à ce que ces procédures de recrutement, de rémunération, de promotion et de formation soient réalisées de manière équitable et objective.

L'EPSF a ainsi progressivement structuré une véritable politique des ressources humaines qui s'est traduite notamment par la mise en œuvre d'une GPEC. Il n'en demeure pas moins que l'établissement fait face à un taux de rotation des personnels relativement important, lié en partie aux faibles possibilités d'évolution en son sein, compte tenu de sa taille, mais aussi de la tension existante sur l'emploi dans le secteur ferroviaire pour les profils techniques expérimentés.

2.2.1.7 La formation

L'EPSF a défini une procédure en matière de formation professionnelle qui se décompose en trois étapes : la construction et la validation d'un plan de développement de compétences, la mise en œuvre de ce plan et enfin, la gestion administrative et budgétaire de ce plan.

La direction générale définit au second semestre de l'année N les grandes orientations pour l'année N+1. Les chefs de division accompagnés par les responsables de formation déterminent les besoins de formation de leurs équipes en adéquation avec les grandes orientations définies pour l'année N+1. Le recueil des besoins en formation se fait lors des entretiens individuels annuels et lors des entretiens professionnels. Le plan de développement des compétences est validé par la direction générale. Les membres du comité social et économique (CSE) sont informés et consultés annuellement sur la formation professionnelle et notamment sur les orientations stratégiques définies en matière de formation et sur les bilans de mise en œuvre du plan de formation (bilan de l'année N-1 et bilan intermédiaire de l'année N).

La majorité des journées, hormis en 2020, est consacrée à des formations cœur de métier afin de permettre aux collaborateurs de maintenir leur capacité à occuper leur emploi au regard des évolutions technologiques, tout en leur permettant de développer leurs compétences. En 2020, 3 % de la masse salariale a été consacrée à la formation des personnels, chiffre en baisse par rapport aux années précédentes mais qui s'explique par le contexte sanitaire. Le montant annuel moyen des dépenses de formation sur la période 2015-2020 s'élève à 225 000 €, soit 3,8 % de la masse salariale en moyenne.

Tableau n° 15 : Évolution des dépenses de formation – 2015-2020

<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Montant total des dépenses de formation</i>	225 000	226 720	239 255	211 664	255 338	189 562
<i>% de la masse salariale</i>	4,0%	4,2%	4,2%	3,6%	4,0%	3,0%

Source : bilans sociaux EPSF

Tableau n° 16 : Nombre de jours de formation suivis par année

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Cursus cœur de métier*</i>	312	490	372	249	390	190
<i>Communication extérieure et renforcement des actions en Europe et à l'international</i>		66		144	170	205
<i>Formations transverses</i>	90	74	192	119	107	15
<i>Autres dispositifs d'accompagnement des personnels</i>					38	5
<i>Systèmes d'information et culture numérique</i>						33
Total	402	630	564	512	705	448

* y compris les formations sur la sécurité au travail

Source : bilans sociaux EPSF

2.2.1.8 Des frais de déplacement en hausse

Les dispositions relatives aux missions et déplacement figurent dans l'annexe 1 du règlement du personnel. Un mode opératoire a par ailleurs été défini qui précise les modalités relatives aux déplacements professionnels. Toute mission donne lieu à l'établissement d'un ordre de mission renseigné avant le départ et signé obligatoirement par le directeur général ou une personne ayant délégation de signature, qu'il y ait engagement de dépense ou non par l'agent. Ce sont les différentes directions qui organisent les déplacements de leurs agents. Afin de simplifier la gestion des frais de déplacement, l'EPSF propose aux agents qui se déplacent le plus d'utiliser une carte affaires avec laquelle ils règlent tous les frais liés aux missions.

Compte tenu des missions confiées à l'EPSF, les frais de déplacement sont un poste de dépense important. L'examen de l'évolution du montant des frais de déplacement entre 2015 et 2019, 2020 étant une année à part, fait apparaître qu'ils ont augmenté de 20 %.

Tableau n° 17 : Évolution du montant total des frais de déplacement – 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ev 2015-2019	Ev 2015-2020
<i>Montant total frais de déplacement</i>	430 416	403 817	485 925	509 188	514 877	201 508	20%	-53%

Source : Cour des comptes d'après données EPSF

2.2.1.9 L'emploi en hausse de travailleurs handicapés

L'obligation d'emploi de travailleurs handicapés pour l'EPSF est fixée à six. Quoiqu'il ne respecte pas encore totalement cette obligation, l'établissement a fait de gros progrès au cours de la période, comme en atteste la baisse du montant à verser au fonds d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) qui est passé de 10 332,89 € en 2015 à 1 756,10 € en 2020, soit une diminution de 83 %, grâce à l'embauche de 2,5 personnes handicapées en plus.

Tableau n° 18 : Emploi de travailleurs handicapés -2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Nombre de postes à pourvoir</i>	6	6	6	6	6	6
<i>Nombre d'employés handicapés</i>	3	3	3	5	5	5,5
<i>Contribution au FIPHFP (€)</i>	10 332,89	10 926,79	108 06,27	3 947,67	3 741,16	1 756,10

Source : EPSF

2.2.2 La commande publique

Au cours de la période 2015-2020, l'EPSF s'est conformé aux dispositions relatives aux marchés publics en vigueur, et notamment aux nouvelles dispositions applicables depuis le 1^{er} avril 2019. L'établissement dispose de procédures rédigées pour la passation des marchés publics, ainsi que d'un guide interne rédigé par le responsable des achats et des marchés, qui est rattaché au secrétariat général. Il est le garant du respect des dispositions réglementaires en matière de commande publique et accompagne les services demandeurs dans le processus achat. C'est le service demandeur qui établit le cahier des charges, les autres pièces étant rédigées par le responsable des achats et des marchés publics. Les dossiers de marché font l'objet d'une transmission pour validation au responsable des services financiers, et éventuellement au directeur général, pour les marchés les plus importants.

Le suivi des marchés se fait pour partie via le profil d'acheteur de l'établissement par l'intermédiaire de la plateforme Dematis et via le logiciel financier dont dispose l'EPSF. Un tableau de suivi interne est également tenu par le responsable des achats et des marchés afin d'avoir une vue exhaustive sur les contrats en cours, et notamment leurs dates de début et de fin afin d'anticiper au mieux le renouvellement des marchés.

Le conseil d'administration, par délibération du 25 novembre 2016, autorise le directeur général à signer les marchés d'un montant maximum de 300 000 € HT ; pour les marchés d'un montant supérieur, ceux-ci font l'objet d'une autorisation spéciale donnée par le conseil d'administration (cf. délibérations 6 et 7 du CA du 25 novembre 2016 par exemple).

L'EPSF n'a pas systématiquement recours aux marchés mutualisés interministériels proposés par la direction des achats de l'État, car une large partie des besoins de la structure est très spécifique et n'est pas forcément couverte par les dispositifs existants au niveau national. L'établissement recourt en tant que de besoin à l'UGAP pour certaines prestations.

Un échantillon de 12 marchés, dont la liste figure dans l'annexe n° 13, a été examiné.

Les points suivants ont été relevés :

- les avenants²¹ intervenant sur certains marchés ne font pas systématiquement l'objet d'une notification à l'opérateur économique concerné alors qu'il s'agit d'une modification du contrat initial qui doit faire l'objet d'une date certaine de réception pour la mise en œuvre des dispositions qu'il contient, ce qui justifie que l'avenant doit être signé d'abord par le cocontractant de l'administration et ensuite par l'acheteur public ou son représentant ;
- les actes d'engagement²² ne comportent pas la date de signature du document par le directeur général de l'EPSF ; or le fait de faire figurer cette date permettrait de contrôler plus facilement le respect du délai de *standstill* ;
- des contradictions ont pu être constatées entre le contenu de l'avis d'appel à la concurrence et le contenu des pièces du dossier de consultation des marchés : il est ainsi mentionné une durée initiale du marché de 12 mois reconductible trois fois dans l'annonce et une durée initiale du marché de 24 mois reconductible une fois dans le CCAP²³ ; dans un autre marché, l'avis de publicité mentionne une durée initiale de 24 mois avec trois périodes de reconduction de douze mois pour un des lots, l'acte d'engagement relatif à ce lot mentionne quant à lui une durée initiale de 12 mois reconductible trois fois²⁴ ;

²¹ Accord-cadre 17.SCOTES.01.BD pour la mise à disposition d'un logiciel disposant d'une base de données commune des événements de sécurité, accord-cadre 17.RH.MP.01. pour un service de fourniture de tickets restaurants.

²² Marché 14.NETT.01 de nettoyage des locaux ; marché 17.INFO.01 d'hébergement et d'infogérance du système d'information.

²³ Marché 14.NETT.01 de nettoyage des locaux.

²⁴ Marché 17.RH.MP.01 pour des prestations de prévoyance complémentaire et de mutuelle complémentaire santé, lot 1 prévoyance.

- une formule de révision de prix²⁵ comporte deux indices mais ne donne pas la pondération de ces indices dans la formule, alors que cette part relative de chacun des indices est nécessaire pour procéder au calcul de la révision ;
- un acte d'engagement a été fourni mais ne comporte pas de signature du directeur général de l'EPSF²⁶ ;
- un règlement de consultation mentionne des articles relatifs à une procédure erronée, en l'occurrence les articles 66 à 88 pour un appel d'offres ouvert, or il s'agit des articles 66 à 68 du décret du 25 mars 2016²⁷.

Globalement, l'examen des marchés n'a pas fait apparaître de problèmes particuliers. Les principaux points relevés sont souvent liés à des scories de rédaction auxquelles il pourrait être mis aisément fin par une relecture plus rigoureuse des pièces de marché. Les autres constats réalisés, même s'ils ne sont pas récurrents, appellent une vigilance accrue de la part de la personne en charge des marchés afin de les faire disparaître. La direction de l'EPSF a indiqué que, à la suite de la présentation du dispositif de contrôle interne au conseil d'administration de novembre 2021, il a été prévu, au titre du processus relatif à la commande publique, une revue des procédures et guides en vigueur, dès le début de l'année 2022.

2.2.3 L'immobilier

La localisation de l'EPSF à Amiens est un choix qui remonte au Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 12 juillet 2005. L'EPSF s'est tourné vers la SCI Tertiaire, propriété de la société d'économie mixte Amiens Aménagement appartenant à Amiens Métropole, à la Caisse des Dépôts, aux groupes Caisse d'Épargne et Crédit agricole. Cette SCI avait été créée pour aménager la zone d'activité « Gare-la-Vallée » à proximité de la gare.

Le bail d'entrée dans les locaux actuels, situés dans un immeuble de bureaux sis à proximité immédiate de la gare, a été signé le 16 mars 2009. L'EPSF occupe une partie du deuxième étage, les troisième et quatrième étages, et dispose d'un local d'archives au rez-de-chaussée. L'établissement loue également 77 places de parking pour ses personnels à proximité immédiate. L'ensemble représente 2 447,5 m² de surface utile brute, pour 1 395 m² de surface utile nette.

L'EPSF gère sa situation locative de façon attentive.

Avec cette implantation, l'établissement satisfait, de façon globale, aux ratios recommandés par la direction de l'immobilier de l'État (DIE) dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'État (circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009), puisque, pour un plafond d'emploi de 107 ETP, le ratio d'occupation est de 13 m²/ETP.

Le montant du bail initial s'élevait à 135 € HT/m² par mois, auxquels s'ajoutait un loyer complémentaire de 1,65 M€, payable à prise de possession, et correspondant aux travaux substantiels d'aménagement demandés par l'EPSF au bailleur pour adapter les locaux à son besoin.

²⁵ Marché 14.NETT.01 de nettoyage des locaux.

²⁶ Marché 15.GRD.01 de gardiennage des locaux.

²⁷ Marché 17.INFO.01 d'hébergement et d'infogérance du système d'information.

Le bail a fait l'objet de deux révisions par avenants au cours de la période sous revue. En 2017, constatant une forme de décrochage entre les prix de marché et le niveau atteint pour son implantation, à la suite des révisions annuelles selon les conditions du bail (174€/m², dont 20 € pour travaux amortis sur la durée du bail), l'EPSF a renégocié ces conditions avec la SCI Tertiaire et obtenu des conditions plus avantageuses à 140 €/m², avec clause de résiliation 3/6/9 et de renégociation des conditions financières. Ces nouvelles conditions ont engendré une économie substantielle, le coût annuel du loyer passant de 555 530 € en 2017 à 480 000 € en 2018.

En 2020, à l'approche de l'échéance des trois ans, le conseil d'administration a validé à nouveau la renégociation financière du bail auprès de la SCI. Cette nouvelle négociation a cette fois permis de ramener le coût du loyer de 146 €/m² à 138 €/m². Il s'agit donc d'un gain appréciable (-5,5 %).

Pour la période sous revue, la dépense est maîtrisée.

Tableau n° 19 : Dépenses rattachées à l'immobilier, 2015-2020

	<i>en €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
60611	Electricité	40 816,99	72 667,43	49 551,63	62 832,39	54 743,64	41 603,62
60618	Achats fournitures non stockables		34 524,00	45 558,81	46 032,00	59 179,46	53 244,89
6132	Locations immobilières	540 995,27	557 505,37	555 532,35	480 058,57	493 788,30	483 768,24
6152	Entretien et réparation sur biens immobiliers	16 385,31	7 180,06	7 279,73	16 733,04	9 096,07	4 415,44
6156	Maintenance	46 507,50	34 918,31	41 028,63	47 786,34	24 789,99	25 795,85
6161	Assurance multirisques	6 299,66	5 870,58	6 024,88	6 217,98	10 163,25	7 124,92
6285	Prestations extérieures de gardiennage		42 699,24	139 742,75	138 941,62	125 475,21	127 219,99
6286	Contrat nettoyage	40 935,76	35 212,26	41 361,00	38 443,23	33 320,93	47 842,98
	TOTAL	691 940,49	790 577,25	886 079,78	837 045,17	810 556,85	791 015,93

Source : Cour des comptes d'après EPSF

L'établissement a produit un premier schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) en 2009. Celui-ci, adopté par le conseil d'administration en 2011, faisait l'objet d'actualisations annuelles, validées par le CA. En 2018, un nouveau SPSI a été élaboré, couvrant le quinquennal 2019-2023. La DGFIP a émis un avis positif sur ce SPSI le 17 janvier 2019. Formellement, le SPSI n'a pas fait l'objet d'une délibération en conseil d'administration alors qu'il aurait dû lui être présenté.

Le document proposé fait le diagnostic de l'implantation actuelle, qui répond aux besoins de l'établissement à la fois par son caractère récent et par sa proximité immédiate de la gare, atout précieux à la fois pour les personnels de l'EPSF (30 % de personnels ne résident pas directement à Amiens) et pour son activité (nécessité de déplacements fréquents et réception fréquente de visiteurs). Les défauts relevés sont : l'éloignement de Paris, qui induit des surcoûts (déplacements, nécessité de locations de salles à Paris) ; la configuration des locaux, perfectible (notamment l'absence d'accueil et de surveillance au rez-de-chaussée de l'immeuble) ; l'absence de solution de restauration collective à proximité.

La possibilité de s'associer à un projet d'aménagement de cité administrative près de la gare, validé par la DIE, a été étudiée mais écartée. Le projet aurait permis de résoudre certaines

difficultés évoquées. Cependant la participation de l'EPSF a été écartée pour des raisons de dimensionnement, les disponibilités étant déjà saturées par les services appelés à participer. À la faveur d'éventuelles réductions de personnels dans ces services, la réintégration de l'EPSF à la cité pourrait redevenir d'actualité, ce qui pourra être revu à l'occasion des échéances de bail. Dans l'attente, l'intégration du besoin de l'EPSF dans les propositions de restauration collective qui seront mises en place pour la cité semble une bonne solution.

L'option d'un réaménagement des locaux actuels, afin d'en améliorer l'ergonomie, devra être étudiée à la lumière des choix futurs de localisation de l'établissement – qui en tout état de cause demeurera à Amiens. Compte tenu des coûts d'entrée dans les lieux en 2009, il importe de ne pas s'engager à nouveau dans des chantiers importants si la solution ne devait pas être pérenne. Depuis sa création, l'EPSF ne sature pas son plafond d'emploi et conserve, *de facto*, une marge par rapport aux ratios d'occupation recommandés. Les arbitrages devraient donc se diriger vers les priorités identifiées (reconfiguration de l'accueil). Enfin, selon la Cour, l'option d'une location à Paris, près de la gare Nord, de plateaux de bureaux et salles de réunion (150 m² envisagés), afin de répondre aux besoins de réunions sur place et mettre un terme au recours au prêt de salles de la SNCF (ce qui peut poser un problème déontologique), ne saurait être privilégiée, au contraire du recours à la visio-conférence, de la location ponctuelle de salles auprès de prestataires externes ou de la mise à disposition de locaux du ministère de tutelle ou d'autres services de l'État.

2.2.4 Les systèmes d'information

Malgré des dépenses non négligeables, les systèmes d'information (SI) constituent un point de faiblesse notable de l'EPSF. Durant la période sous revue, des efforts ont été entrepris pour mettre à niveau cette fonction importante pour l'activité de l'établissement. Malgré des avancées, les progrès restent toutefois insuffisants et la fonction reste à consolider. De fait, les enjeux numériques que rencontre l'établissement sont importants et pleinement identifiés :

- la sécurité ferroviaire engage par nature des problématiques propres de sécurité, associées à la confidentialité des données et à leur archivage, au respect de la réglementation (validité et péremption des autorisations, calendriers de renouvellement, respect du RGPD, etc.) ;
- le secteur ferroviaire dans son ensemble est engagé dans une phase de transformation digitale qui rend les enjeux de SI de plus en plus prégnants.

La transformation numérique est naturellement un point d'attention récurrent des bilans de contrats d'objectifs et de performance que la Cour a pu consulter. C'est, ainsi qu'il a été relevé, un des domaines dans lesquels l'établissement connaît le plus de difficultés.

En 2015, en termes d'organisation, les SI étaient toujours sous l'autorité du secrétaire général, au même titre que les autres fonctions support. En 2016, avec l'aide d'un prestataire externe (société WiseOrga), l'EPSF a engagé un audit complet de sa fonction SI. L'objectif était, en opérant une mise à plat des enjeux et des besoins, de définir une meilleure organisation et d'élaborer un schéma directeur des SI.

En 2017 l'établissement a mis sur pied son plan de transformation numérique, dénommé e-TSI. L'accent a été dans un premier temps porté sur la sécurisation du réseau, avec externalisation des serveurs chez des prestataires fiables. Le « référentiel de conservation des

documents » a été remplacé par un « document de gestion » permettant un meilleur suivi des autorisations, données ou reçues.

La création de la DSI comme direction autonome, en septembre 2018, est un premier aboutissement du travail entrepris. La mise en place de cette direction autonome marque la volonté d'affirmer l'importance de la fonction SI pour l'établissement dans son ensemble ; elle a permis de mettre en place une comitologie propre (comités de direction SI biannuels et comités de domaine SI avec les directions métiers, biannuels également), et de mieux appréhender la définition et l'attribution des marchés de SI (la DSI venant appuyer les directions métiers, en position d'AMOA et en interface avec la MOE). La Cour relève cependant que la DSI reste sous-dotée en moyens, étant de fait portée par 3 personnes seulement. A ce stade, elle n'est donc pas en mesure de répondre aux enjeux que rencontre l'EPSF.

L'EPSF a enregistré en 2019 un retard général dans la mise en place de ses projets. Le schéma stratégique des SI, qui aurait dû être validé en 2018, n'a pu être présenté qu'à la fin 2020, avec deux ans de retard sur le calendrier initial. Si le système de gestion électronique des documents (GED) Agora, mis en place en 2016, donne globalement satisfaction, l'appel d'offre pour remplacer l'outil Persée (gestion des contrôles) s'est avéré infructueux. Les développements de la base Courrier et du SIRH ont dû être reportés. L'appel d'offre pour la mise en place d'un nouveau logiciel de gestion du registre national des véhicules, dont le projet remontait à 2016, n'a été notifié qu'au 31 août 2020, pour une mise en service le 1^{er} mai 2021.

Sur la période sous revue, les dépenses de l'EPSF ont été les suivantes en matière de prestations informatiques :

Tableau n° 20 : Dépenses de prestations informatiques de l'EPSF, 2016-2020

	<i>en €</i>	2016	2017	2018	2019	2020
6287	<i>Prestations ext. informatiques</i>	99 255,4	594 452,01	82 206,9	266 371,79	472 584,76

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers EPSF

Sur cinq ans, l'EPSF la dépense cumulée est de 1,52 M€, soit 300 000 € par an. Comme indiqué supra, ces dépenses restent cependant le plus souvent sensiblement inférieures à celles programmées en budget initial. Elles recouvrent le recours à des prestataires externes, l'EPSF n'ayant pas les ressources internes pour mener à bien seul sa transformation numérique. Ainsi, alors que l'établissement mesure l'importance des moyens qu'il devrait pouvoir consacrer au développement de ses systèmes d'information, il ne parvient pas, de fait, à mener à bien tous ses projets.

En 2020, le site de l'EPSF a essuyé de nombreuses attaques informatiques, dont l'une a contraint à la fermeture du portail pendant plusieurs jours. Ce contexte témoigne, si besoin en était, du caractère stratégique de l'action à mener sur les questions de sécurité, notamment en réponse aux risques que constitue le recours à des serveurs externes, ou à des logiciels grand public présentant des failles possibles de sécurité. Le plan de transformation digitale de l'EPSF de novembre 2020 dresse un état des lieux clair et approfondi des enjeux numériques auxquels l'établissement se trouve confronté. La transformation digitale a été intégrée dans les axes majeurs du contrat d'objectifs et de performance 2020-2022, et la DGITM a exprimé, dans sa réponse à la Cour, son attachement à la mise en œuvre de ce plan porté par l'établissement. La

direction du budget a elle aussi souligné la nécessité de renforcer le pilotage des dépenses relatives aux systèmes d'information.

L'établissement doit impérativement être au niveau de ses interlocuteurs, acteurs majeurs du secteur ou autorités supranationales, et de leurs propres SI, et renforcer sa propre sécurité informatique. Les difficultés rencontrées durant la période sous revue soulignent l'urgence et l'importance de l'évolution nécessaire, Jusqu'à récemment les moyens humains dont disposait l'EPSF pour y parvenir apparaissaient trop limités.

Recommandation n° 2 (EPSF) : renforcer le pilotage et les moyens dévolus aux systèmes d'information et à leur sécurisation.
--

ANNEXES

Annexe n° 1. Liste des sigles	56
Annexe n° 2. Évolution de l'organigramme de l'EPSF	58
Annexe n° 3. Statistiques de présence des membres du conseil d'administration, exercices 2015-2019	60
Annexe n° 4. Maquette des contrats d'objectifs et de performance pour la période 2015- 2022	61
Annexe n° 5. Les quatre paquets ferroviaires.....	65
Annexe n° 6. Types d'autorisations délivrées.....	66
Annexe n° 7. Statistiques relatives à l'évolution de la sécurité du système ferroviaire.....	68
Annexe n° 8. Compte de résultat de l'EPSF, 2015-2020	70
Annexe n° 9. Bilan de l'EPSF, 2015-2020.....	71
Annexe n° 10. La comptabilisation du droit de sécurité, 2015-2020	73
Annexe n° 11. Les ressources humaines	75
Annexe n° 12. Frais de déplacement	78
Annexe n° 13. Commande publique.....	79
Annexe n° 14. Suivi des recommandations du précédent rapport de la Cour	80

Annexe n° 1. Liste des sigles

ACE : autorisation de circulation exceptionnelle

AFE : Agence ferroviaire européenne (pour : *Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer, European Union Agency for Railways, ERA*)

AMEC : autorisation de mise en exploitation commerciale

AMM : autorisation de mise sur le marché

AMS : autorisation de mise en service

ANS : autorité nationale de sécurité

BEA-TT : bureau d'enquêtes sur les accidents de transport terrestre

CGEED : Conseil général de l'environnement et du développement durable

COP : contrat d'objectifs et de performance

CS : certificat de sécurité

CSU : certificat de sécurité unique

CS SF : certificat de sécurité sections-frontières

DDS : dossier de définition de sécurité

DGITM : direction générale des infrastructures, des transports et de la mer

DPP : dossier de présentation de projet

DPS : dossier préliminaire de sécurité

DS : dossier de sécurité

EF : entreprise ferroviaire

EPSF : établissement public de sécurité ferroviaire

ERA : *European Union Agency for Railways* (Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer)

ERTMS : *European Rail Traffic Management System*

ETCS : *European Train Control System*

ETP : équivalent temps plein

FONCSI : fondation pour une culture de la sécurité industrielle

GI : gestionnaire d'infrastructure

ISC : indicateur de sécurité commun

LGV : ligne à grande vitesse

NIE : numéro d'identification européenne

NoBo : *notified body* (organisme notifié – organisme habilité en France)

OSC : objectif de sécurité commun

OSS : *One Stop Shop* (guichet unique de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer)

PN : passage à niveau

RBC : radio block centre

RETVA : registre européen des types de véhicules autorisés

REV : registre européen des véhicules

REX : retour d'expérience

RISC : *Railway Interoperability and Safety Committee*

RNV : registre national des véhicules

SGS : système de gestion de la sécurité

SI : système d'information

STI : spécification technique d'interopérabilité

STM : *Specific Transmission Module* (constituant de l'ETCS de bord)

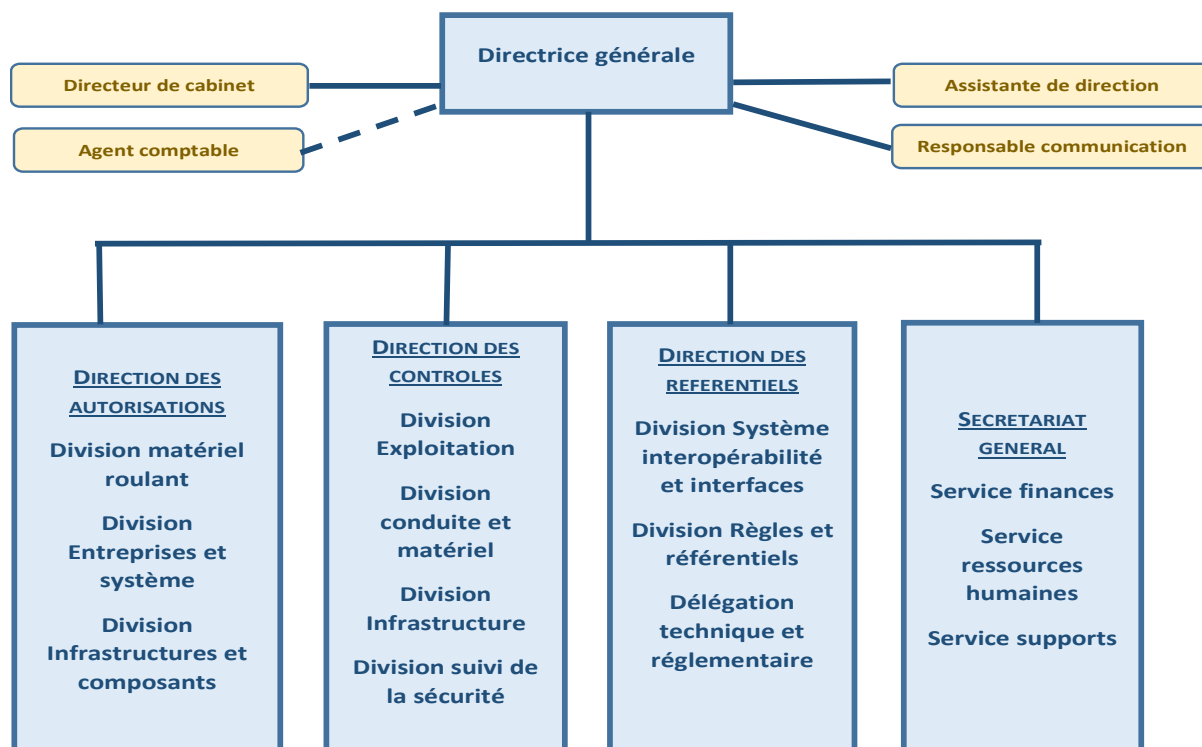
TES : tâches essentielles de sécurité

TFA : train de fret autonome

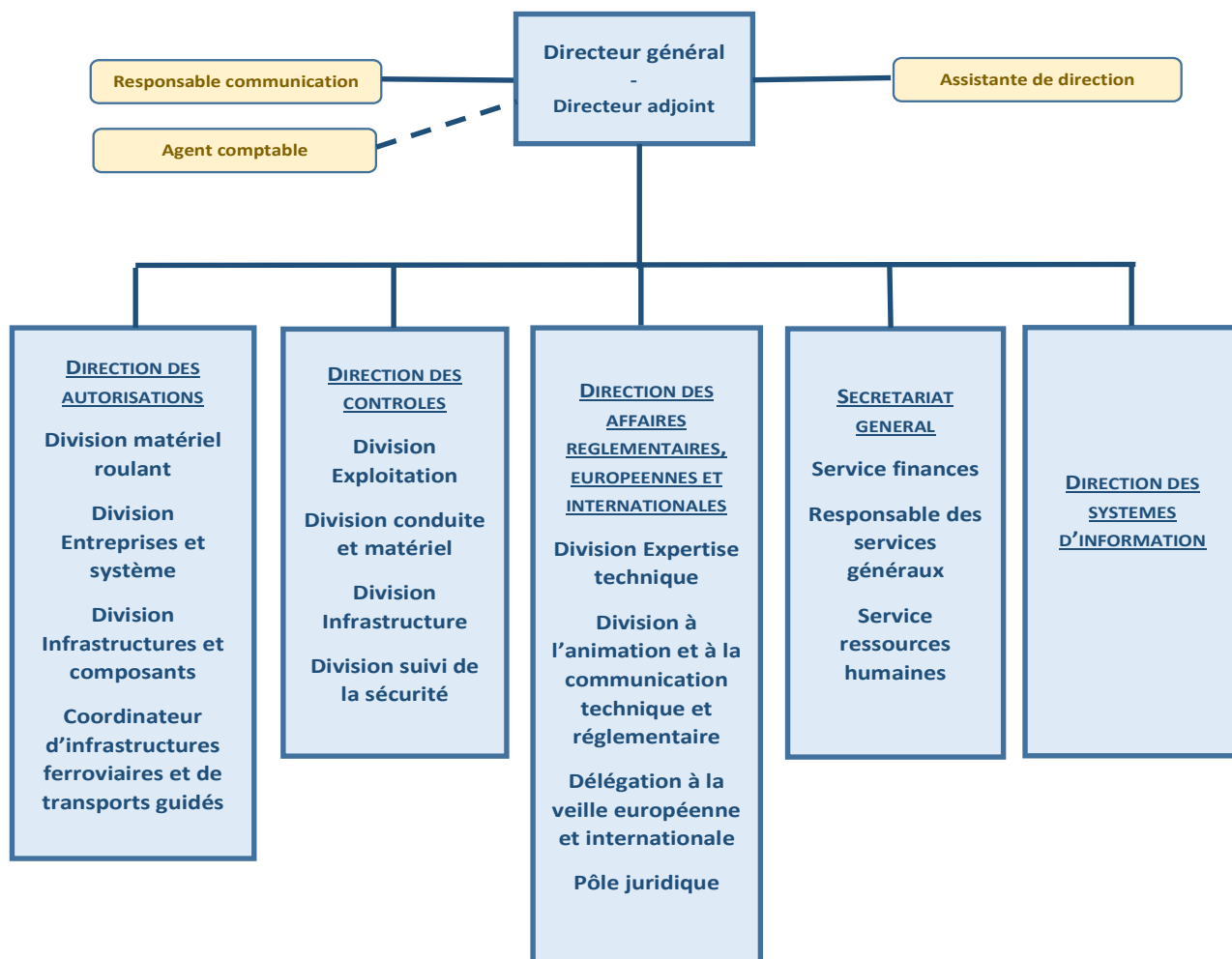
TVM : transmission voie machine

Annexe n° 2. Évolution de l'organigramme de l'EPSF

Organigramme 2015



Organigramme au 1^{er} janvier 2021



Annexe n° 3. Statistiques de présence des membres du conseil d'administration, exercices 2015-2019

Membres de droit

Membre	Présent	Procuration	Absent	Taux de présence
Président	13	0	1	93%
Personnalité qualifiée	10	1	3	71%
Personnalité qualifiée	8	6	0	57%
Sénateur	2	4	8	14%
Député	0	8	6	0%
Représentant du personnel	14	0	0	100%
Représentant du personnel	13	1	0	93%
Direction des services de transport	13	0	1	93%
Direction générale des entreprises	7	1	6	50%
Direction du Budget	13	0	1	93%
Direction générale de la sécurité civile et des gestions de crise	3	1	10	21%
Direction des infrastructures de transport	2	8	4	14%
Moyenne	7,0	2,1	2,9	

Source : Cour des comptes d'après données EFSP ; 14 séances étudiées sur 16 effectives

Autres membres

Membre	Présent	Procuration	Absent	Taux de présence
Contrôleur budgétaire	8	0	6	62%
Directeur général EPSF	12	0	2	92%
Secrétaire général	11	0	3	85%
Directeur de cabinet	12	0	2	92%
DRH	1			8%
Dir Référentiels	10	0	4	77%
Dir Autorisations	6			46%
Dir contrôles	5			38%
Dir Systèmes d'information	1			8%
Agent comptable	14			108%
Assistante de direction	12			92%

Source : Cour des comptes d'après données EFSP ; 14 séances étudiées sur 16 effectives

Annexe n° 4. Maquette des contrats d'objectifs et de performance pour la période 2015-2022

COP 2013-2015

ORIENTATIONS STRATÉGIQUES	ACTIVITÉ	OBJECTIF
	1. DÉLIVRANCE DES AUTORISATIONS	
<i>Renforcer l'autorité de l'EPSF comme garant de la maîtrise de la sécurité par l'ensemble des acteurs ferroviaires</i>		1.1 Instruire les demandes dans le respect du droit et des délais
		1.2 Conseiller le gestionnaire d'infrastructure du RFN pour le processus de renouvellement de son agrément dans le contexte des évolutions structurelles
		1.3 Assurer la montée en puissance du système des licences pour l'ensemble des conducteurs
		1.4 Tenir le Registre national d'immatriculations des véhicules et en garantir la fiabilité
	2. SUIVI DU NIVEAU DE SÉCURITÉ	
<i>Diffuser activement une culture commune de la sécurité auprès des acteurs de niveau national et européen</i>		2.1 Analyser les événements de sécurité
		2.2 Organiser le retour d'expérience à travers un partage d'informations entre les acteurs du secteur
		2.3 Impliquer les échelons locaux des acteurs du système ferroviaire
	3. CONTRÔLE DES ACTEURS	
		3.1 Garantir le maintien du haut niveau de sécurité
		3.2 S'assurer que chaque acteur maîtrise son niveau de sécurité
		3.3 Mettre en œuvre un programme systématique de contrôle des entreprises autorisées
	4. PRÉPARATION DU CADRE RÉGLEMENTAIRE	
<i>Maîtriser et piloter la performance opérationnelle de l'établissement dans un contexte d'activité croissante notamment en utilisant efficacement l'expertise</i>		4.1 Préparer et défendre les positions françaises au niveau communautaire
		4.2 Faire valoir ces positions dans les réunions du réseau des ANS
		4.3 Assurer la réorganisation réglementaire
		4.4 Réaliser une analyse annuelle des textes réglementaires français et en proposer les évolutions
		4.5 Développer la reconnaissance mutuelle des autorisations de véhicules entre États européens
	5. DIFFUSION, EXPLICATION DES BONNES PRATIQUES	
<i>Attirer, développer et maintenir un capital humain en valorisant les compétences existantes</i>		5.1 Animer et piloter la structure de suivi de la mise en œuvre de l'arrêté « sécurité » avec le secteur
		5.2 Structurer et mettre à disposition la documentation de sécurité via le site Internet de l'EPSF
		5.3 Organiser la diffusion des évolutions de la réglementation européenne auprès des acteurs du secteur
	6. SOUTIEN ET PILOTAGE	

		6.1 Entretenir une dynamique interne autour des enjeux de l'établissement
		6.2 Poursuivre la maîtrise de la dépense et optimiser le modèle budgétaire
		6.3 Développer la fonction financière et comptable
		6.4 Recruter et former des compétences critiques et renforcer la culture managériale
		6.5 Accroître la notoriété de l'établissement, promouvoir son image auprès du secteur et engager des actions d'information auprès du grand public
		6.6 Être exemplaire en termes d'éco-responsabilité
		6.7 Suivi de la mise en œuvre du contrat

COP 2016-2018

AXE	OBJECTIF
1. Conforter la vocation de l'EPSF à l'aune du bilan du COP 2013-2015	
	Objectif n° 1 : renforcer et élargir les contrôles
	Objectif n° 2 : garantir la traçabilité des contrôles et des autorisations, leur gestion documentaire et leur archivage
	Objectif n° 3 : mettre en place un contrôle de gestion opérationnel
2. Systématiser le retour d'expérience 21	
	Objectif n° 4 : améliorer la démarche de retour d'expérience, notamment par une meilleure connaissance des événements de sécurité
	Objectif n° 5 : intégrer systématiquement les recommandations du BEAT-TT et lui proposer un protocole d'échanges et de collaboration
3. Développer le rôle de l'EPSF en matière d'innovation, recherche et développement 23	
	Objectif n° 6 : développer la présence de l'établissement dans les instances relatives à l'innovation et à la R&D ; initier, suivre ou contribuer à des projets permettant d'améliorer le niveau de sécurité ; formuler le cas échéant des positions en matière d'intégration de la sécurité dans des projets en cours de développement
4. Renforcer les relations avec l'Agence ferroviaire européenne	
	Objectif n° 7 : développer la coordination des activités de supervision – activités d'autorisation et de surveillance – avec les autres autorités nationales de sécurité, en priorité celles des États frontaliers, dans la perspective du 4e paquet ferroviaire et renforcer l'influence de l'EPSF tant au sein de l'Union européenne qu'au-delà
	Objectif n° 8 : développer les coopérations avec l'Agence ferroviaire européenne en vue de la mise en œuvre du 4e paquet ferroviaire
5. Développer les compétences	

	Objectif n° 9 : ouvrir les recrutements à différents viviers de manière à instaurer une diversité des profils et un équilibre des origines
	Objectif n° 10 : conforter les compétences et développer l'employabilité des personnels de l'EPSF
6. Coopérer avec la SNCF sur les missions transversales en matière de sécurité qui lui sont conférées par la loi portant réforme ferroviaire	
	Objectif n° 11 : accompagner la montée en charge de la SNCF en matière de sécurité en lui proposant ou en soutenant des initiatives de sa part, sur des sujets d'intérêt général pour le secteur, dans le respect des responsabilités de chacun des acteurs
	Objectif n° 12 : associer la SNCF aux procédures de concertation organisées et conduites par l'EPSF, concernant des réflexions transversales sur la sécurité

AXE	OBJECTIF
Axe 1: accompagner les acteurs du ferroviaire dans le contexte des transformations du marché	
	Objectif n° 1 : favoriser l'intégration des nouveaux acteurs sur le marché, la mise en œuvre du nouveau pacte ferroviaire et l'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire de voyageurs
	Objectif n° 2 : accompagner le secteur dans son appropriation et sa mise en œuvre du volet technique du 4e paquet ferroviaire
	Objectif n° 3 : renforcer la vision systémique de l'activité ferroviaire et poursuivre l'animation du secteur
	Objectif n° 4 : accompagner les changements liés aux conséquences du Brexit
Axe 2 : Établir et mettre en œuvre les coopérations institutionnelles nécessaires au bon fonctionnement du système ferroviaire dans le nouveau cadre de sécurité et d'interopérabilité posé par le 4e paquet ferroviaire	
	Objectif n° 5 : développer et renforcer la coopération avec les autres autorités nationales de sécurité
	Objectif n° 6 : mettre en pratique un dispositif de travail efficace avec l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer, prenant en compte les nouvelles compétences de celle-ci en matière d'autorisations
Axe 3 : Approfondir les méthodes d'identification, d'analyse et de prévention des risques d'accidents	
	Objectif n° 7 : développer des modèles de risque issus des données obtenues par l'EPSF afin d'être plus pertinent dans ses analyses et d'aider le secteur
	Objectif n° 8 : mettre en œuvre le partage des données issues du retour d'expérience
Axe 4 : Anticiper les impacts des évolutions technologiques et numériques sur la sécurité	
	Objectif n° 9 : ancrer la présence de l'EPSF dans les programmes stratégiques liés aux évolutions technologiques
	Objectif n° 10 : intégrer les développements liés aux technologies numériques qui toucheront l'EPSF à l'avenir
Axe 5 : Adapter l'organisation et les compétences de l'EPSF pour renforcer ses capacités opérationnelles	
	Objectif n° 11 : renforcer la robustesse de l'organisation et de la gestion financière
	Objectif n° 12 : développer et sécuriser les systèmes d'information
	Objectif n° 13 : identifier les talents et développer les expertises collectives
	Objectif n° 14 : mettre en place une stratégie de communication

Annexe n° 5. Les quatre paquets ferroviaires

La réglementation européenne relative aux infrastructures et aux transports ferroviaires s'est traduite par l'adoption progressive de quatre « paquets » ferroviaires, entre 2001 et 2016. Les trois premiers paquets concernaient :

- premier paquet dit « infrastructure » : appuyé sur les directives 2001/12/CE, 2001/13/CE et 2001/14/CE, il instaure la distinction entre les fonctions d'opérateur ferroviaire, de gestionnaire des infrastructures et de régulateur ; il organise l'ouverture partielle du fret ferroviaire transeuropéen à la concurrence ;
- deuxième paquet : appuyé sur les directives 2004/49/CE, 2004/50/CE et 2004/51/CE, il vise à achever l'ouverture à la concurrence de l'activité de fret, au niveau national et transnational ; il définit des objectifs d'interopérabilité sur les réseaux à grande vitesse et instaure des autorités nationales de surveillance dans chaque Etat. Le règlement n 881/2004 crée l'Agence ferroviaire européenne ;
- troisième paquet : appuyé principalement sur les directives 2007/58/CE et 2007/59/CE, il fixe l'objectif d'ouverture à la concurrence pour le transport international de voyageurs. En 2012, la directive « Refonte » 2012/34/UE a pour objet de regrouper l'ensemble des dispositions des paquets précédents pour en améliorer la lisibilité.

Le quatrième paquet se compose de six textes déclinés en un volet politique et un volet technique :

- le volet politique vise l'achèvement de l'ouverture à la concurrence des réseaux ferroviaires, en étendant celle-ci à l'ensemble des réseaux nationaux de voyageurs, et en réformant les règles de régulation du système ferroviaire (indépendance du gestionnaire d'infrastructure, pouvoirs du régulateur accrus) ;
- le volet technique se concentre sur l'interopérabilité du système ferroviaire (directive 2016/797/UE) et sur la sécurité (directive 2016/798/UE) ; le règlement 2016/796 accroît le rôle de l'Agence ferroviaire européenne quant à la certification des entreprises ferroviaires, le régime d'autorisation des véhicules, et la collaboration avec les autorités nationales de surveillance.

La transposition de ces textes en droit interne s'est faite principalement par le décret n° 2019-525 du 27 mai 2019 relatif à la sécurité et à l'interopérabilité du système ferroviaire, abrogeant le décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire.

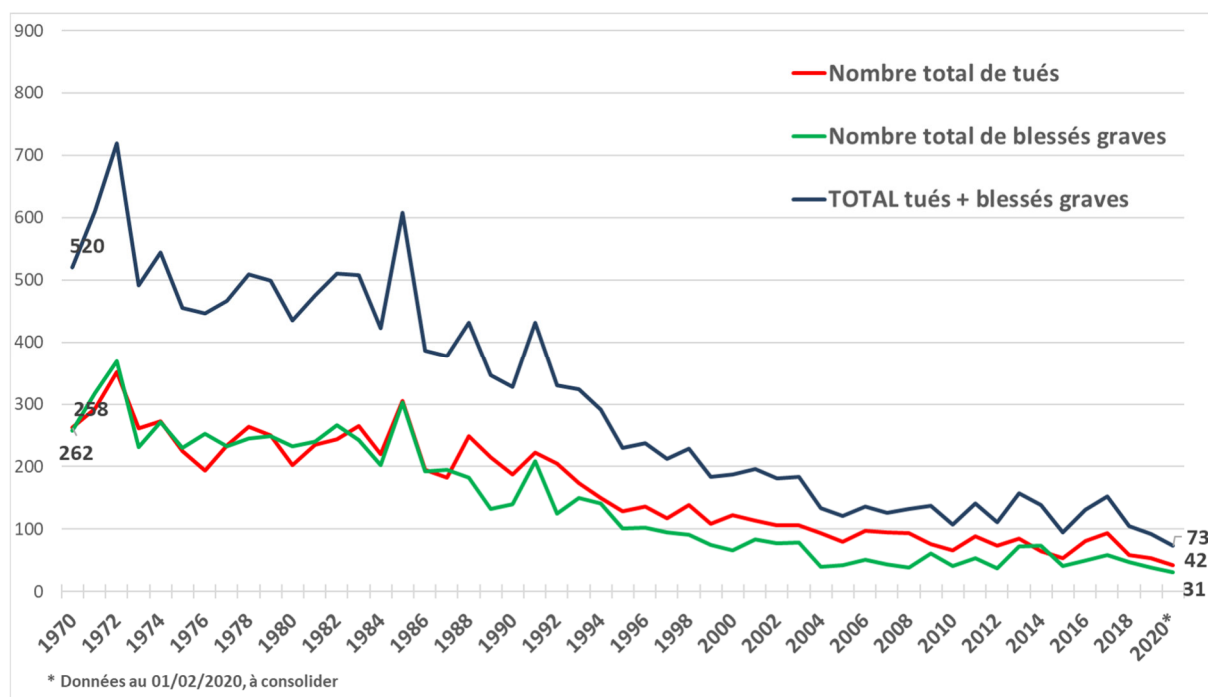
Annexe n° 6. Types d'autorisations délivrées

Type	Opérateur concerné	Objet	Articles décret	Dossier à présenter	Durée de validité
Certificat de sécurité unique	Entreprises d'exploitation ferroviaires	Exploitation ferroviaire dans le cadre national	21, 75-91	Demande accompagnée d'un dossier attestant la mise en place d'un système de gestion de la sécurité conforme aux exigences européennes et conforme aux exigences nationales	5 ans renouvelables
Certificat	Entités chargées de la maintenance des véhicules	Véhicules	92-98	Dossier démontrant que l'entité répond aux exigences du règlement UE 445/2011. L'organisme certificateur, à l'exclusion de l'EPSF, est accrédité selon une procédure fixée par arrêté du ministre des transports	5 ans
Agrément	Gestionnaire d'infrastructure		24, 68-74	Dépôt de dossier via le guichet unique, le contenu du dossier est précisé par arrêté du ministre des transports	
Agrément	Organismes de formation, d'examen, d'évaluation, qualifiés accrédités		116	Respect d'un cahier des charges défini par arrêté du ministre des transports	5 ans
Autorisation	Entreprises ferroviaires	Autorisation en exploitation par type de véhicule ferroviaire / exploitation dans un cadre national	173-179	Dossier transmis par guichet unique, permettant d'attester la conformité aux spécifications techniques d'interopérabilité pertinentes, ou à défaut à la décision 768/2008/CE ou directive UE 2016/797	
Autorisation	Constructeur	Mise sur le marché de véhicules	22, 157-164	La demande, transmise via le guichet unique, précise le domaine d'utilisation du véhicule et fournit les documents attestant de sa compatibilité technique avec le réseau dans le domaine d'utilisation.	
Autorisation	Entreprises d'exploitation ferroviaires, constructeurs	Autorisation temporaire de matériel roulant	22, 154-169	Procédure définie par arrêté du ministre des transports	3 ans

Autorisation	Gestionnaire d'infrastructure	Mise en service d'installations fixes	23, 197-207	Dossier de définition de sécurité / Dossier préliminaire de sécurité / Dossier de sécurité / Dossier de présentation de projet. Contenu précisé par arrêté conjoint du ministre des transports et du ministre en charge de la sécurité civile	
Avis sur CSU	Entreprises d'exploitation ferroviaires	Exploitation ferroviaire dans un cadre transeuropéen	19, 83-85	Procédure de coopération décrite art. 83-85	
Enregistrement d'un véhicule	Entreprises d'exploitation ferroviaires	Exploitation ferroviaire, registre des véhicules	180-189	Procédure définie par arrêté du ministre des transports	

Annexe n° 7. Statistiques relatives à l'évolution de la sécurité du système ferroviaire

Graphique n° 1 : Évolution du nombre de tués et blessés graves sur le réseau ferroviaire français, 1970-2020



Source : EPSF

Tableau n° 1 : Nombre de personnes tuées par catégories

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Voyageurs</i>	4	2	1	0	2	2
<i>Personnels</i>	2	1	2	4	0	1
<i>Usagers de passages à niveau</i>	27	31	42	16	20	15
<i>Intrus</i>	20	46	46	37	29	23
<i>Autres</i>	1	1	3	1	2	3
Total	54	81	94	58	53	44

Source : EPSF

Tableau n° 2 : Nombre de personnes grièvement blessées par catégories

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Voyageurs</i>	6	9	2	6	4	6
<i>Personnels</i>	2	3	2	4	1	3
<i>Usagers de passages à niveau</i>	11	14	16	9	16	6
<i>Intrus</i>	17	21	25	20	12	10
<i>Autres</i>	5	3	13	8	6	2
Total	41	50	58	47	39	27

Source : EPSF

Tableau n° 3 : Nombre d'accidents significatifs par catégories

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Collisions</i>	27	7	7	10	20	22
<i>Déraillements</i>	11	5	8	7	6	8
<i>Accidents aux passages à niveaux</i>	41	48	41	26	38	22
<i>Accidents de personnes impliquant le matériel roulant en mouvement</i>	53	79	87	69	52	47
<i>Incendies dans le matériel roulant</i>	8	4	0	0	0	0
<i>Autres</i>	10	3	8	7	7	5
Total	150	146	151	119	123	104

Source : EPSF

Annexe n° 8. Compte de résultat de l'EPSF, 2015-2020**Tableau n° 1 : Compte de résultat de l'EPSF, 2015-2020**

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CHARGES						
<i>Achats</i>	1 442 407,15	1 128 357,72	1 145 842,79	1 047 417,51	814 233,91	540 992,53
<i>Charges externes</i>	2 353 491,22	2 348 469,43	2 925 053,49	2 364 032,19	2 433 048,21	2 205 480,41
<i>Impôts taxes et versements assimilés</i>	869 437,83	911 424,70	933 918,62	911 805,09	943 221,28	949 934,15
<i>Charges de personnel</i>	8 029 557,00	7 865 854,40	8 213 381,71	8 566 010,58	8 985 650,19	9 024 515,91
<i>Autres charges</i>	7 066 982,41	7 615 436,61	16 685,10	3 996,00	30,00	2 130,70
<i>Divers</i>	239 395,58	240 051,86	191 978,35	238 129,80	478 243,13	483 257,47
Total charges	20 001 271,19	20 109 594,72	13 426 860,06	13 131 391,17	13 654 426,72	13 206 311,17
PRODUITS						
<i>Redevances d'autorisations</i>	250 325,00	358 988,00	1 490 130,00	705 600,00	749 175,00	855 650,00
<i>Redevances immatriculations</i>	223 209,59	207 751,00	146 070,00	279 606,00	220 740,00	237 438,00
<i>Redevances licences de conducteur de trains</i>	241 130,00	506 060,00	778 700,00	817 425,00	160 290,00	181 450,00
<i>Prestations de services</i>	101 000,00	132 821,20	100 288,00	97 413,00	188 368,69	152 791,01
<i>Droit de sécurité</i>	17 563 864,95	17 813 288,61	17 991 531,14	10 200 000,00	10 200 000,00	13 200 000,00
<i>Autres produits</i>	15 210,38	9 607,70	10 562,11	31 681,25	15 887,59	31 817,31
Total produits	18 394 739,92	19 028 516,51	20 517 281,25	12 131 725,25	11 534 461,28	14 659 146,32
RESULTAT	-1 606 531,27	-1 081 078,21	7 090 421,19	-999 665,92	-2 119 965,44	1 452 835,15

Source : EPSF

Annexe n° 9. Bilan de l'EPSF, 2015-2020

Tableau n° 1 : Bilan de l'EPSF - Passif (2015-2020)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	% 2015-2020
Capitaux							
Dotation	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Total	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Réserves							
Réserves facultatives	37 100 109,81	35 493 578,54	34 412 500,33	16 502 921,52	11 525 632,23	9 405 666,79	-75%
Autres réserves							
Report à nouveau							
Virement			-25 000 000,00				
Résultat net de l'exercice	-1 606 531,27	-1 081 078,21	7 090 421,19	-999 665,92	-2 119 965,44	1 452 835,15	-190%
Situation nette	35 493 578,54	34 412 500,33	16 502 921,52	15 503 255,60	9 405 666,79	10 858 501,94	-69%
Subventions d'investissement							
Financements de l'actif par des tiers autres que l'Etat							
Total	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	#DIV/0!
TOTAL I - CAPITAUX PROPRES	35 493 578,54	34 412 500,33	16 502 921,52	15 503 255,60	9 405 666,79	10 858 501,94	-69%
Provisions pour risques et charges							
Provisions pour risques							
Provisions pour charges							#DIV/0!
TOTAL II - PROVISIONS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	#DIV/0!
Dettes financières							
Dépôt et cautionnement							
Emprunts sur contrats							
Emprunts et dettes financiers divers							#DIV/0!
Total	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	#DIV/0!
Dettes non financières							
Dettes fournisseurs et comptes rattachés	7 227 220,41	7 714 180,67	651 897,16	45 861,32	9 054,76	53 542,55	-99%
Dettes fiscales et sociales	298 180,10	301 270,28	732 109,02	273 304,42	368 899,76	338 783,44	14%
Autres dettes non financières	6 977,72	6 977,72	7 301,18	7 431,98	7 326,18	13 493,63	93%
Total	7 532 378,23	8 022 428,67	1 391 307,36	326 597,72	385 280,70	405 819,62	-95%
TOTAL III - DETTES	7 532 378,23	8 022 428,67	1 391 307,36	326 597,72	385 280,70	405 819,62	-95%
Trésorerie							
Autres éléments de trésorerie passive			371,73	371,73	371,73	371,73	
Total	0,00	0,00	371,73	371,73	371,73	371,73	
TOTAL IV - TRESORERIE	0,00	0,00	371,73	371,73	371,73	371,73	
TOTAL (I + II + III+IV)	43 025 956,77	42 434 929,00	17 894 600,61	15 830 225,05	9 791 319,22	11 264 693,29	-74%

Source : Cour des comptes d'après données EPSF

Tableau n° 2 : Bilan de l'EPSF - Actif (2015-2020)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	% 2015/2020
I - ACTIF IMMOBILISE							
Immobilisations incorporelles							
Logiciels acquis	266 410,57	155 197,20	162 300,31	486 482,63	387 857,86	329 157,54	24%
Autres immobilisations incorporelles							
Total	266 410,57	155 197,20	162 300,31	486 482,63	387 857,86	329 157,54	24%
Immobilisations corporelles							
Terrains							
Agencements, aménagements, de terrains, plantations							
Constructions		345,78	185,78	9 968,66	6 454,15	13 050,79	
Installations techniques, matériel et outillages							
Autres immobilisations corporelles	409 793,91	368 049,27	324 410,42	503 354,70	402 216,12	337 662,89	-18%
Immobilisations corporelles en cours							
Total	409 793,91	368 395,05	324 596,20	513 323,36	408 670,27	350 713,68	-14%
Immobilisations financières							
Dépôts et cautionnements	43 358,42	43 358,42	43 358,42	43 358,42	43 358,42	43 358,42	0%
Prêt							
Total	43 358,42	43 358,42	43 358,42	43 358,42	43 358,42	43 358,42	0%
TOTAL I	719 562,90	566 950,67	530 254,93	1 043 164,41	839 886,55	723 229,64	1%
II - ACTIF CIRCULANT							
Stocks et en-cours							
Matières premières et consommables							#DIV/0!
Approvisionnements et marchandises							
Stocks d'animaux (cycle long et court)							
Stocks de végétaux (cycle long et court)							
Autres approvisionnements							#DIV/0!
En cours de production de services							#DIV/0!
Total	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	#DIV/0!
Créances d'exploitation							
Créances clients et comptes rattachés	4 642 758,02	4 812 014,66	4 811 608,07	224 182,30	373 468,86	611 840,06	-87%
Créances sur les autres débiteurs	4 105,72	4 105,72	4 274,38	4 274,38	4 274,38	4 105,72	0%
Total	4 646 863,74	4 816 120,38	4 815 882,45	228 456,68	377 743,24	615 945,78	-87%
Valeurs mobilières de placement							
Valeurs mobilières de placement							#DIV/0!
Total	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	#DIV/0!
Disponibilités							
Disponibilités	37 659 521,61	37 051 857,95	12 548 091,50	14 558 356,96	8 573 689,43	9 925 517,87	-74%
Total	37 659 521,61	37 051 857,95	12 548 091,50	14 558 356,96	8 573 689,43	9 925 517,87	-74%
Charges constatées d'avance	8,52			247,00			
TOTAL II	42 306 393,87	41 867 978,33	17 363 973,95	14 787 060,64	8 951 432,67	10 541 463,65	-75%
TOTAL GENERAL (I + II)	43 025 956,77	42 434 929,00	17 894 228,88	15 830 225,05	9 791 319,22	11 264 693,29	-74%

Source : Cour des comptes d'après données EPSF

Annexe n° 10. La comptabilisation du droit de sécurité, 2015-2020

Le tableau ci-après retrace la perception du droit de sécurité par l'EPSF et le reversement des excédents constatés, en fonction des plafonds autorisés annuellement.

Tableau n° 1 : Droit de sécurité autorisé, encaissé et reversé par l'EPSF, 2015-2020

<i>EXERCICES</i>	2015	2016	2017	2018	2019		2020	Total
<i>Droit sous plafond</i>	10,50	10,20	10,20	10,20		10,20	13,20	64,50
<i>Droit de sécurité enregistré en comptabilité générale</i>	17,56	17,81	17,99	10,20		10,20	13,20	86,96
Encaissement budgétaire sur l'exercice	17,56	17,81	17,99	18,39		20,13	15,49	107,38
Encaissement en compte de tiers				4,31		9,93	2,29	16,54
<i>Reversement constaté en comptabilité générale</i>	7,06	7,61			3,98			18,65
<i>Reversement en compte de tiers</i>			4,22	4,32		9,93	2,29	20,76
<i>Virement effectué au budget général</i>	1,77	7,06	7,60	4,22	3,98	9,93	2,29	35,08
Au titre de	Reversement excédent 2014	Reversement excédent 2015	Reversement excédent 2016	Reversement excédent 2018	Complément excédent 2018	Reversement excédent 2019	Reversement excédent 2020	
<i>Date du virement</i>	16/07/2015	29/06/2016	23/06/2017	24/12/2018	28/06/2019	27/12/2019	24/12/2020	

(Source : Cour des comptes d'après EPSF)

(Nota : le versement de 1,77 M€ au budget général, effectué au titre de 2014, est neutralisé dans les totaux car hors période sous revue)

Jusqu'en 2017, le produit du droit de sécurité était enregistré en classe 7, l'excédent inscrit en charges en classe 6. Sur la base des données transmises par SNCF Réseau, l'EPSF émettait des titres de perception et recouvrait les créances sur la base d'un suivi des titres. Matériellement, les trois premiers trimestres étaient encaissés sur l'exercice en cours. Le dernier trimestre de l'année n était encaissé en année n+1, induisant un décalage entre les droits constatés et les flux de trésorerie. Il en découlait un décalage dans le remboursement des excédents hors plafond : le reversement au budget général de l'année n s'effectuait en année n+1.

À compter de 2017, cette méthode a été abandonnée au profit d'une gestion de la taxe par compte de tiers. Le comptable prend en charge les versements de la taxe en cours d'exercice sur un compte de classe 4. Seule la part d'encaissement sous plafond est inscrite en produits. L'excédent est directement reversé au Trésor, en année n.

La mise en place de cette nouvelle méthode a suscité des difficultés. Seule une part de l'excédent de l'exercice 2017 (4,22 M€) a été reversée en compte de tiers. La même difficulté s'est reproduite en 2018 (4,32 M€). Par ailleurs, en 2018, l'encaissement budgétaire comprenait, outre les excédents 2018, la part des droits du 4^e trimestre 2017.

L'excédent reversé en 2017 concernait les droits 2016. Le reversement effectué en 2018 ne concernait qu'une partie de l'excédent budgétaire 2018 constaté ; c'est pourquoi un versement complémentaire est intervenu en juin 2019, ramenant la somme des deux versements (4,22 + 3,98 M€) au montant exact de l'excédent 2018. En pratique, seul l'exercice 2020 a été réalisé conformément à la méthode retenue, avec un reversement en année n d'un montant strictement équivalent au montant en excédent enregistré sur le compte de tiers.

Avec l'aval de la direction du budget, au motif que le passage d'une comptabilité en droits constatés à une comptabilité budgétaire ne permettait plus le rattachement des excédents à l'exercice, l'année 2017 a été considérée comme une « année blanche » pour laquelle l'excédent encaissé au titre de l'exercice n'avait pas à être reversé. Ainsi qu'il a été dit, le reversement effectué au budget général en 2017 concernait l'excédent 2016, et le reversement 2018 ne concernait que l'excédent 2018. L'excédent constaté pour l'exercice 2017 (7,8 M€) a ainsi été conservé par l'établissement, qui a pu inscrire un résultat positif de 7,09 M€ (compte tenu d'un résultat d'exploitation déficitaire, par ailleurs, de 0,7 M€). Ce point n'avait pas été prévu au budget initial de l'établissement.

Au total, sur la période, l'établissement disposait d'un droit plafonné à 64,5 M€. Il a encaissé 107,4 M€. En logique de droits constatés, 42,9 M€ auraient dû être reversés au budget général. L'introduction de la nouvelle méthode, avec l'année blanche en 2017, a conduit à un reversement de 35,1 M€, soit un différentiel de 7,8 M€.

Selon une logique identique, à la faveur de l'abandon du financement de l'établissement par le droit de sécurité, en 2021, et du passage à un financement par dotation budgétaire, la direction du budget a annoncé son accord pour que les flux budgétaires encaissés en 2021 au titre de l'année 2020, soit 4,6 M€, soient traités de la même manière qu'en 2017 et conservés à l'EPSF.

Annexe n° 11. Les ressources humaines

Tableau n° 1 : Répartition des effectifs de l'EPSF entre cadres et non-cadres (2015-2020)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ev 2015-2020
<i>Cadres</i>	87	90	92	92	92	90	3%
<i>Non cadres</i>	17	17	16	14	13	12	-29%
Total	104	107	108	106	105	102	-2%

Source : bilans sociaux EPSF

Tableau n° 2 : Répartition des effectifs par sexe (2015-2020)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ev 2015-2020
<i>Femmes</i>	41	46	45	39	36	36	-12%
<i>Hommes</i>	63	61	63	67	69	66	5%
Total	104	107	108	106	105	102	-2%

Source : bilans sociaux EPSF

Tableau n° 3 : Mouvements de personnel (2015-2020)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ev 2015-2020
<i>Entrées</i>	19	29	16	11	13	9	-53%
<i>Sorties</i>	14	16	13	13	14	12	-14%
Solde	5	13	3	-2	-1	-3	

Source : bilans sociaux EPSF

Tableau n° 4 : Répartition de la masse salariale en fonction du statut des personnels (2015-2020)

<i>En €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Détachés SNCF cadres sup</i>	205 132	151 200	153 642	155 816	159 536	145 345
<i>Détachés SNCF cadres sup</i>	804 618	639 087	501 223	491 349	504 277	525 773
<i>Détachés RATP cadres</i>	82 625	83 742	41 495			
<i>Cadres de droit commun</i>	3 686 706	3 796 413	4 144 216	4 413 218	4 428 338	4 650 870
<i>Non cadres droit commun</i>	374 326	399 883	446 115	413 340	416 722	354 705
<i>Détachés fonction publique</i>	378 185	425 231	435 289	480 369	690 587	542 151
<i>Allocataires</i>	-2 584	0	0			
<i>Stagiaires</i>	0	0	7 162	4 498	1 744	3 561
<i>TOTAL</i>	5 529 010	5 495 556	5 729 142	5 958 590	6 201 204	6 222 406

Source : EPSF

Tableau n° 5 : Taux de rotation des personnels (2015-2020)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Taux de turn-over</i>	11,68%	15,86%	13,43%	11,32%	12,86%	10,00%

Source : EPSF

Tableau n° 6 : Montant moyen de la prime de résultat individuel (2015-2020)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Montant moyen prime de résultat individuel</i>	1 861	1 861	1 861	2 174	2 320	2 262

Source : EPSF

Tableau n° 7 : Ventilation des montants maximaux de prime de résultat individuel par position (2015-2020)

<i>position</i>	2016		2017		2018		2019		2020	
	prime maxi par position	palier de distribution	prime maxi par position	palier de distribution	prime maxi par position	palier de distribution	prime maxi par position	palier de distribution	prime maxi par position	palier de distribution
<i>E1-E2</i>	1 680	210	1 600	200	1 680	210	1 680	210	1 760	220
<i>T1 - T2 - C1</i>	2 080	260	2 000	250	2 080	260	2 080	260	2 060	270
<i>C2</i>	2 480	310	2 280	285	2 400	300	2 400	300	2 560	320
<i>C3 - C4</i>	3 280	410	3 040	380	3 280	410	3 280	410	4 000	500

Les données pour 2015 ne sont pas disponibles, ce qui explique la mention des seules données sur les exercices 2016 à 2020.

Source : bilans sociaux EPSF

Tableau n° 8 : Évolution des augmentations salariales, des primes et de la RMPP (2015-2020)

<i>Mesures</i>	Augmentations individuelles	Augmentations générales	Primes de résultat	Primes collectives	RMPP
2015	39,2 k€	0%	3,2%	420 € / an	
<i>Effet niveau</i>	1,40%		0,0%		1,40%
<i>Effet masse</i>	0,70%		0,0%		1,60%
<i>Effet report 2016</i>	0,70%		0,0%		
2016	39,8 k€	0%	3,6%	420 € / an	
<i>Effet niveau</i>	1,40%		0,4%		1,80%
<i>Effet masse</i>	0,70%		0,4%		1,80%
<i>Effet report 2017</i>	0,70%		0,0%		
2017	39,8 k€	34,1 k€	3,6%	420 € / an	
<i>Effet niveau</i>	1,40%	0,6%			2,00%
<i>Effet masse</i>	0,70%	0,6%			2,00%
<i>Effet report 2018</i>	0,70%				
2018	54,7 k€	0%	3,6%	420 € / an	
<i>Effet niveau</i>	1,80%				1,80%
<i>Effet masse</i>	0,90%				1,60%
<i>Effet report 2019</i>	0,90%				
2019	70,7 k€	0%	3,6%	420 € / an	
<i>Effet niveau</i>	2,20%				2,20%
<i>Effet masse</i>	1,10%				2,00%
<i>Effet report 2020</i>	1,10%				
2020	72,4 k€	0%	3,6%	420 € / an	
<i>Effet niveau</i>	2,30%				2,30%
<i>Effet masse</i>	1,15%				2,25%
<i>Effet report 2021</i>	1,15%				

Source : EPSF

Annexe n° 12. Frais de déplacement

Tableau n° 1 : Détail des frais de déplacement – 2015-2020

<i>En €</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Ev 2015- 2019	Ev 2015- 2020
<i>Transports</i>	244							
<i>Trains</i>	182 572	161 515	205 817	190 630	180 157	65 681	-1%	-64%
<i>Avions</i>	21 911	12 920	21 374	21 657	24 562	2 799	12%	-87%
<i>Location voitures</i>	25 669	24 614	21 383	32 554	29 525	24 476	15%	-5%
<i>Véhicule personnel</i>	8 981	9 669	10 046	9 299	12 117	5 144	35%	-43%
<i>Taxi</i>	1 168	2 197	1 875	1 058	961	668	-18%	-43%
<i>Transport en commun</i>	5 146	5 068	6 303	6 897	7 162	1 600	39%	-69%
<i>Carburant sur notes de frais</i>	2 000	2 751	2 478	4 937	3 711	3 089	86%	54%
<i>Péage autoroute</i>	2 269	2 700	1 845	3 760	3 201	1 945	41%	-14%
<i>Parking</i>	6 126	5 601	5 437	7 458	6 334	1 874	3%	-69%
<i>Nuitée</i>	119 576	116 600	145 806	161 696	178 740	68 525	49%	-43%
<i>Restauration France</i>	50 019	50 301	56 603	62 357	61 749	25 354	23%	-49%
<i>Restauration étranger</i>	4 446	6 216	5 954	5 983	6 195	195	39%	-96%
<i>Plateaux repas</i>	96	3 508	650	167			-100%	-100%
<i>Petits déjeuners (hors hôtel)</i>	193	156	354	735	462	157	139%	-19%
Total	430 416	403 817	485 925	509 188	514 877	201 508	20%	-53%

Source : Cour des comptes d'après données EPSF

Annexe n° 13. Commande publique**Tableau n° 1 : Liste des consultations examinées**

N°	Désignation	Année	Procédure	Type de marché
14.NETT.01	Marché de prestations de nettoyage des locaux	2015	AOO	FCS
15.GRD.01	Marché de prestations de gardiennage des locaux	2015	MAPA	FCS
17.INFO.01	Marché d'hébergement et d'infogérance du système d'information	2017	AOO	FCS
17.INFO.02	Marché pour une prestation d'infogérance sur site	2017	AOO	FCS
17.RH.MP.01	Marché pour des prestations de prévoyance complémentaire et de mutuelle complémentaire santé	2017	AOO	FCS
17.RH.TR.01	Accord-cadre à bons de commande pour un service de fourniture de titres restaurants	2017	AOO	FCS
17.SCOTES.01.BD	Accord-cadre pour la mise à disposition d'un logiciel disposant d'une base de données commune des événements de sécurité	2017	AOO	FCS
19.001.NETT	Marché pour des prestations de services de nettoyage, d'hygiène et d'entretien des locaux	2019	AOO	FCS
19.002.GRD	Marché pour un service de prestation de gardiennage des locaux	2019	AOO	FCS
19.064RH.RCT.08	Marché pour le recrutement de collaborateurs techniques spécialistes du secteur ferroviaire	2019	MAPA	FCS
19.RH.RCT.04	Recrutement d'un analyste	2019	MAPA	FCS
19.RH.RCT.05	Recrutement d'un chargé d'affaires	2019	MAPA	FCS

AOO : appel d'offres ouvert / MAPA : marché à procédure adaptée

FCS : fournitures courantes et services

Source : Cour des comptes d'après données EPSF

Annexe n° 14. Suivi des recommandations du précédent rapport de la Cour

N° 2013	Recommandation formulée au titre du rapport sur les comptes et la gestion de l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), exercices 2006 à 2011	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Formaliser dans les meilleurs délais un contrat d'objectifs entre l'État et l'EPSF fixant les objectifs à atteindre par l'établissement public, ainsi que les moyens nécessaires à cette fin.	Mise en œuvre
2	En ce qui concerne le directeur général, a. Revoir les conditions de sa nomination dont la durée, cinq à six années par exemple, et les conditions d'un éventuel renouvellement, pourraient être déterminées par la voie réglementaire. b. Établir pour chaque directeur successif une lettre de mission particulière, articulée avec le contrat d'objectif de l'établissement public.	Mise en œuvre incomplète
3	Reprendre les conclusions de l'audit organisationnel lancé en mai 2011 dans le cadre du contrat d'objectifs à établir entre l'État et l'EPSF.	Mise en œuvre
4	Définir et clarifier, dans le contrat d'objectifs à venir entre l'EPSF et l'État, les objectifs des missions de contrôle et d'audit, ainsi que leurs méthodes et leur volume, les moyens correspondant devant être déterminés en conséquence.	Mise en œuvre incomplète
5	En ce qui concerne le contrat d'objectifs à venir entre l'État et l'EPSF, tirer les conséquences de l'importance acquise par la mission réglementaire de l'établissement, en ce qui concerne la nature et l'ampleur des tâches à accomplir d'ici 2015, en particulier les personnels, en nombre et compétences, et les moyens nécessaires à la réalisation de ce travail. Les éventuelles externalisations devraient rester limitées et occasionnelles.	Mise en œuvre incomplète
6	En ce qui concerne le contrat d'objectifs entre l'État et l'EPSF, l'asseoir sur une prévision pluriannuelle correcte des dépenses, appuyée sur une redéfinition des moyens nécessaires à la réalisation des missions de l'EPSF, sur la base d'une	Non mise en œuvre

	évaluation des risques relatifs à la sécurité ferroviaire, et qu'en soient tirées les conséquences sur le taux du droit de sécurité.	
7	Simplifier le système et les procédures de recouvrement du droit de sécurité.	Devenue sans objet
8	Mettre en place, au sein de l'EPSF et en cohérence avec le contrat d'objectifs, une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à même d'assurer, dans la durée l'exercice de ses missions relatives à la sécurité ferroviaire. Cette politique de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences doit prendre en compte la nécessaire maîtrise du niveau moyen de rémunération au sein de l'établissement public, sans obérer sa capacité de recrutement sur le marché du travail pour les salariés de droit privé.	Mise en œuvre

** Totalement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*