

# les rapports

n° 2004-0042-01

octobre 2004

## Organisation de la sécurité ferroviaire dans la perspective de la transposition des directives européennes



**CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES**

**Rapport n° 2004-0042-01**

**Organisation de la sécurité ferroviaire  
dans la perspective de la transposition  
des directives européennes**

établi par

**Bertrand DESBAZEILLE,  
Michel QUATRE,  
ingénieurs généraux des ponts et chaussées**

**Gérard SYLVESTRE,  
inspecteur général de l'équipement**

**Jacques PELLEGRIN,  
ingénieur en chef des ponts et chaussées**

**Destinataire**

Le Secrétaire d'Etat aux transports et à la mer



ministère  
de l'Équipement  
des Transports  
de l'Aménagement  
du Territoire  
du Tourisme  
et de la Mer



conseil général  
des Ponts  
et Chaussées  
le vice-président

La Défense, le - 4 OCT. 2004

Rapport n° 2004-0042-01

## note à l'attention de

Monsieur le Secrétaire d'Etat  
aux transports et à la mer

Par lettre du 23 février 2004, M. Dominique BUSSEREAU, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, a demandé au Conseil général des ponts et chaussées de diligenter une **mission d'étude et d'analyse sur l'organisation de la sécurité ferroviaire dans la perspective de la transposition des directives européennes du 29 avril 2004, dites du 2<sup>ème</sup> paquet ferroviaire.**

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport établi par MM. Bertrand DESBAZEILLE, Michel QUATRE, ingénieurs généraux des ponts et chaussées, M. Gérard SYLVESTRE, inspecteur général de l'équipement et M. Jacques PELLEGRIN, ingénieur en chef des ponts et chaussées, préconisant la création d'une autorité de sécurité nationale de 60 personnes environ. Le statut de cette future autorité pourra prendre la forme d'une autorité administrative indépendante (Agence) ou d'un établissement public administratif, ces deux options sont désormais également classiques. Ce rapport recommande l'option établissement public ; parmi les raisons justifiant ce choix, le rapport insiste sur la nécessité de pouvoir recruter parmi d'autres des actifs ou de jeunes retraités de la SNCF, de la RAIP ou d'un constructeur de matériel ferroviaire, ce qui est possible sous le statut d'établissement public et ne l'est guère sous le statut d'Agence

Cet envoi se substitue à celui qui vous a été fait le 30 juillet 2004. Ce rapport me paraît communicable au termes de la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 modifiée, sauf objection de votre part, dans un délai de deux mois.

Claude MARTINAND

## Diffusion du rapport n° 2004-0042-01

- le directeur des transports terrestres	5 ex
- l'inspecteur général du travail des transports	1 ex
- le vice-président du CGPC	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGPC	6 ex
- les secrétaires de section du CGPC	6 ex
- le coordonnateur du collège « transports terrestres-défense-sécurité civile »	2 ex
- le coordonnateur de la sous-section « économie et finances »	1 ex
- le directeur du bureau d'enquêtes sur les accidents de transports terrestres	2 ex
- le haut-fonctionnaire pour la sécurité dans les transports collectifs	1 ex
- MM. DESBAZEILLE, QUATRE, SYLVESTRE, PELLEGRIN	4 ex
- archives CGPC	1 ex

<b>RESUME.....</b>	<b>5</b>
<b>1/ INTRODUCTION.....</b>	<b>6</b>
<b>1.1 La commande.....</b>	<b>6</b>
<b>1.2 Le domaine concerné par la mission du CGPC.....</b>	<b>6</b>
<b>2/ MISE EN ŒUVRE DU 1<sup>ER</sup> PAQUET FERROVIAIRE .....</b>	<b>7</b>
<b>3/ ELEMENTS STATISTIQUES .....</b>	<b>8</b>
<b>3.1 L'Union Internationale des Chemins de Fer .....</b>	<b>8</b>
<b>3.2 La SNCF.....</b>	<b>9</b>
<b>4/ RAPPORT DU CGPC DU 27 JANVIER 2000.....</b>	<b>10</b>
<b>5/ LE DEUXIEME PAQUET FERROVIAIRE .....</b>	<b>11</b>
<b>6/ LA SITUATION DE REFERENCE A LA CREATION DE L'AUTORITE DE SECURITE NATIONALE .....</b>	<b>12</b>
<b>7/ COMPARAISONS INTERNATIONALES.....</b>	<b>14</b>
<b>7.1 Allemagne.....</b>	<b>14</b>
<b>7.2 Grande Bretagne .....</b>	<b>14</b>
<b>7.3 Suisse .....</b>	<b>16</b>
<b>7.4 France .....</b>	<b>16</b>
<b>7.5 Enseignement à retenir de la comparaison internationale.....</b>	<b>17</b>
<b>8/ LES TACHES DEVOLUES A L'AUTORITE NATIONALE .....</b>	<b>17</b>
<b>8.1 Tâches actuellement remplies .....</b>	<b>17</b>
<b>8.2 Tâches nouvelles relevant de la directive sécurité ferroviaire .....</b>	<b>18</b>
<b>8.3 Tâches nouvelles relevant d'autres directives .....</b>	<b>20</b>
<b>8.4 Transports des marchandises dangereuses.....</b>	<b>21</b>
<b>8.5 Considération générale .....</b>	<b>21</b>
<b>9/ LES MOYENS DE L'AUTORITE DE SECURITE NATIONALE.....</b>	<b>21</b>
<b>9.1 Les effectifs.....</b>	<b>22</b>
<b>9.2 La recherche des compétences .....</b>	<b>23</b>
<b>9.3 L'organisation proposée, le financement .....</b>	<b>23</b>
<b>9.4 Statut de l'autorité de sécurité nationale .....</b>	<b>25</b>
<b>10/ RESEAU FERRE DE FRANCE.....</b>	<b>27</b>
<b>11/ BUREAU D'ENQUÊTE ACCIDENT-TRANSPORTS TERRESTRES .....</b>	<b>28</b>
<b>12/ CONSEQUENCE SUR LES UNITES CONCERNÉES DE LA SNCF .....</b>	<b>29</b>
<b>12.1 IES .....</b>	<b>29</b>
<b>12.2 Les Audits de sécurité .....</b>	<b>30</b>
<b>13/ SYNTHESE .....</b>	<b>30</b>
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>31</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>31</b>
<b>Lettre de Commande .....</b>	<b>32</b>
<b>Personnes rencontrées au cours de la mission .....</b>	<b>34</b>
<b>Organigramme du service IES de la SNCF .....</b>	<b>36</b>
<b>Autorités de sécurité nationales dans 12 pays .....</b>	<b>37</b>
<b>Signification des acronymes .....</b>	<b>38</b>

## **RESUME**

Le deuxième paquet ferroviaire adopté par la commission et le parlement européen le 29 avril 2004 comporte une directive sur la sécurité des chemins de fer communautaires. Ce texte dispose que les gestionnaires d'infrastructures et les entreprises ferroviaires doivent, chacun pour sa propre partie, être entièrement responsables de la sécurité du système. Les Etats doivent laisser la responsabilité immédiate aux entreprises en matière de sécurité, mais doivent créer une autorité de sécurité nationale pour fournir un cadre réglementaire national et surveiller la performance des opérateurs.

Cet organisme existe aujourd’hui en France, il avait été mis en place pour la transposition en droit français du premier paquet ferroviaire, il est partie intégrante de la SNCF, regroupe 60 personnes et est désigné par le sigle IES (Infrastructure Exploitation Sécurité). La Direction des Transports Terrestres avec une unité réduite à 7 personnes assure le contrôle d'IES et doit veiller au caractère non discriminatoire des avis produits par la SNCF, notamment vis à vis des futurs nouveaux entrants. A ce jour Europorte 2 est le seul nouvel entrant privé à avoir déposé une demande pour un certificat de sécurité.

**La directive européenne du 29 avril 2004 nous constraint de modifier notre dispositif car elle dispose en son article 16 que l'autorité de sécurité nationale ne peut pas transférer ses tâches aux gestionnaires d'infrastructure, aux entreprises ferroviaires ou aux entités adjudicatrices, ni les faire effectuer par ceux-ci en vertu d'un contrat.**

La mission du CGPC propose la création d'une agence de sécurité nationale optant pour les dimensions minimales offertes par la directive européenne tant dans l'étendue géographique (exclure les métros) que dans les compétences (exclure l'hygiène et la sécurité des employés). Examinant une à une les tâches de cette autorité de sécurité nationale, la mission du CGPC considère qu'un effectif de 60 personnes est un minimum pour assurer sa crédibilité vis à vis des nouveaux entrants, de la SNCF, de RFF, de la future Agence Ferroviaire Européenne.

La mission du CGPC propose que soit créée un établissement public dans le cadre de la loi qui sera nécessaire en toute hypothèse pour la transposition en droit français des directives du deuxième paquet ferroviaire. Cet établissement pourra faire payer à prix coûtant, aux demandeurs, l'instruction des dossiers qu'ils lui soumettent. Mais les autres tâches régaliennes de cette agence devront être prises en charge par l'Etat à partir d'une ressource spécifique à créer. Une hypothèse vraisemblable de financement pour les années 2006 à 2008 porte sur un budget annuel de 7 millions d'Euros dont 75% provenant d'une taxe spécifique assise sur les péages d'infrastructures, 20 % de la SNCF/RFF provenant de l'instruction de leurs dossiers, 5 % des nouveaux entrants et du tunnel sous la Manche.

Pour l'étape 2006-2008, celle qui est véritablement prise en compte dans ce rapport, où la SNCF assurera encore 90% ou plus du trafic fret, la mission du CGPC n'adopte pas le point de vue formulé par plusieurs des personnalités entendues au cours des entretiens, à savoir que le service IES devrait être transféré en totalité à l'autorité de sécurité nationale. La mission du CGPC considère que la SNCF continuera d'assurer la sécurité pour les missions qu'elle conserve, elle devra élaborer, mettre en œuvre et faire évoluer les deux systèmes de gestion de la sécurité dont elle a la charge : celui de l'entreprise ferroviaire et celui du gestionnaire d'infrastructure délégué. Cette tâche n'est pas mince et la SNCF aura encore besoin d'une unité apte à maîtriser l'aspect système du chemin de fer.

La mise en œuvre de la directive européenne du 29 avril 2004 va donc être coûteuse en effectif, c'est la contrepartie à payer pour l'avantage apporté par l'ouverture du réseau aux nouveaux entrants et la libéralisation du chemin de fer.

La transposition en droit français de la directive concernant la sécurité des chemins de fer communautaires doit être achevée pour le 29 avril 2006.

## 1/ INTRODUCTION

### 1.1 La commande

Par lettre du 23 Février 2004, M. Dominique BUSSEREAU, Secrétaire d'Etat aux Transports et à la Mer, demandait qu'une mission d'étude et d'analyse soit diligentée par le Conseil Général des Ponts et Chaussées afin d'évaluer l'organisation actuelle de la France en terme de conformité au premier paquet ferroviaire et d'appréciation de son efficacité ; de la comparer avec l'organisation d'autres pays européens ; d'ouvrir des pistes d'évolution en vue de sa mise en conformité avec le deuxième paquet ferroviaire.

### 1.2 Le domaine concerné par la mission du CGPC

Le domaine concerné par la mission est le réseau ferré national. La directive européenne du deuxième paquet ferroviaire concernant la sécurité des chemins de fer communautaire laisse aux Etats membres la liberté d'inclure ou d'exclure du domaine traité les métros, tramways et autres systèmes ferroviaires urbains.

Le décret du 9 mai 2003 pris pour application de la loi du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et des systèmes de transport organise la sécurité des métros, tramways et chemins de fer touristiques. Les arrêtés ministériels et les circulaires d'application ont été publiés, le dernier en juillet 2004. Il serait à l'évidence contre productif de modifier l'organisation qui vient d'être mise en place. Les tâches de l'Etat relatives à la sécurité sont assumées par un service déconcentré rattaché à la direction des transports terrestres et implanté à Grenoble, le STRMTG, service technique des remontées mécaniques et des transports guidés. La partie de ce service traitant des métros, tramways et chemin de fer touristiques comporte 17 personnes<sup>1</sup>. La mission du CGPC propose d'exclure métros, tramways et autres systèmes ferroviaires urbains du domaine d'application de la directive européenne.

Le domaine concerné par la mission du CGPC concerne donc les 28 627 km du réseau ferré national. Il n'inclut pas le tunnel historique du Mont Cenis entre Modane et Bardonnèche dont la gestion et l'exploitation sont depuis l'origine confiées à nos voisins italiens, ce tunnel devrait donc ressortir du domaine de la future autorité de sécurité italienne<sup>2</sup>. Il inclut par contre la partie française des tunnels internationaux (tunnel du Mont d'Or entre Frasnes et Lausanne, futurs tunnels Lyon-Turin et Perpignan-Figueras). Le Tunnel sous La Manche est aujourd'hui placé sous la tutelle d'une autorité autonome franco-britannique : le tunnel sous la Manche ne fait pas partie du domaine ferré national, néanmoins des propositions sont faites dans ce rapport pour intégrer à l'autorité de sécurité nationale française le secrétariat au tunnel sous la Manche, partie comité de sécurité qui assure sur son domaine la fonction d'autorité de sécurité conjointement avec la partie anglaise qui est intégrée au HSE. Le réseau ferré national n'inclut pas les chemins de fer touristiques, en particulier il n'inclut ni le chemin de fer de Provence, ni le chemin de fer de Corse.

---

<sup>1</sup> 17 personnes pour les divisions « Transport Guidés » et « Chemins de fer touristique » du STRMTG, y compris les personnes affectées dans les unités déconcentrées appelées BIRMTG.

<sup>2</sup> Néanmoins des pompiers français pourraient être appelés à intervenir dans ce tunnel.

La sécurité ferroviaire doit tenir compte des obligations relatives à l'hygiène et la sécurité des travailleurs. La directive européenne mentionne cette obligation dans le « considérant » n° 14 mais n'attribue pas explicitement cette tâche à l'autorité de sécurité nationale. L'option est donc ouverte. D'ailleurs dans certains pays cette tâche relève de l'autorité de sécurité nationale, dans l'autres non. En France c'est l'inspection générale du travail des transports (IGTT) qui veille au respect des textes régissant le sujet. La mission du CGPC propose de maintenir cette situation, en tout cas dans un premier temps.

Il en est de même<sup>3</sup> pour le respect des lois et règlements relatifs au temps de travail (notamment le respect des temps de conduite et des temps de repos) qui peut avoir des conséquences graves sur la sécurité. La mission du CGPC propose de ne pas changer le rôle ni les attributions en la matière de l'IGTT, mais simplement de coordonner ses missions avec celles de la future autorité nationale de sécurité.

## 2/ MISE EN ŒUVRE DU 1<sup>ER</sup> PAQUET FERROVIAIRE

La directive du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires, fort peu explicite sur la sécurité ferroviaire, précise seulement que les « regroupements internationaux et les entreprises ferroviaires... concluent des accords administratifs, techniques et financiers... afin de régler les questions de sécurité... ».

Le premier paquet ferroviaire de 2001 (directive 2001/12/CE) attribue un rôle à chacun des Etats membres de l'Union Européenne. Ils doivent veiller à ce que :

- Les normes et règles de sécurité soient fixées,
- Le matériel roulant et les entreprises ferroviaires soient certifiés ;
- Les accidents fassent l'objet d'enquête.

Ces tâches sont remplies par des entités ou entreprises qui ne sont pas elles-mêmes fournisseurs de service de transports ferroviaires. **Les Etats membres peuvent exiger ou permettre que les entreprises ferroviaires soient impliquées** pour assurer le contrôle et l'application des normes et règles de sécurité, tout en garantissant la neutralité et la non-discrimination dans l'exercice de ces fonctions.

La mise en œuvre du premier paquet ferroviaire a donné lieu à une transposition en droit français des textes européens et à la mise en place d'une organisation apte à recevoir les demandes des « nouveaux entrants », c'est à dire à leur fournir les éléments nécessaires pour qu'ils élaborent leurs dossiers de demande de certificat de sécurité, à instruire ensuite ces demandes, puis à délivrer les certificats de sécurité. La France a choisi d'impliquer la SNCF dans l'élaboration, le contrôle et l'application des règles de sécurité ; au sein de la SNCF, c'est l'unité IES (Infrastructure Exploitation Sécurité), regroupant 60 personnes, qui est chargée de ces tâches. La RFF et la DTT doivent s'assurer que cette unité de la SNCF remplit sa mission de façon non discriminatoire.

La transposition en droit français des directives européennes du premier paquet ferroviaire est aujourd'hui achevée, le texte fondateur est le décret du 30 mars 2000 relatif à la sécurité de réseau ferré national. Les arrêtés et circulaires d'application de ce décret ont été publiés entre

---

<sup>3</sup> « considérant » n° 16 de la directive du 29 avril 2004.

2002 et 2004 ; le dernier de ces documents a été publié le 28 avril 2004, il est relatif au règlement de sécurité de l'exploitation<sup>4</sup>

Par ailleurs, le décret du 26 janvier 2004 relatif aux enquêtes techniques officialise la création d'un bureau d'enquêtes accidents transports terrestres déjà mis en place par anticipation depuis de nombreuses années au sein du Conseil Général des Ponts et Chaussées considéré comme un organisme indépendant.

L'accueil des « nouveaux entrants » s'organise parallèlement. Réseau Ferré de France, commercialement intéressé à l'arrivée de nouveaux entrants, a achevé la mise en CD ROM de l'ensemble des référentiels métiers (notamment ceux des conducteurs) constituant les règles nationales de sécurité. Réseau Ferré de France s'est par ailleurs mis en situation de fournir, à tout nouvel entrant, les éléments techniques relatifs aux lignes, ou tronçons de lignes, ou aux ensembles de lignes qui doivent faire l'objet de la partie « locale » du dossier de sécurité. Le premier cas d'application pourrait être celui de la société Europorte 2, filiale d'Eurotunnel désireux d'ouvrir une ligne fret entre l'Angleterre et Bâle. Les éléments techniques, généraux et particuliers, ont été fournis par RFF en mai 2004 ; la demande de certificat de sécurité vient d'être déposée (juillet 2004).

L'ensemble des dispositions prévues dans le premier paquet ferroviaire se met donc en place progressivement. Les règles et normes mentionnées dans la directive européenne sont publiées, reprises pour l'essentiel de manuels SNCF. Leur mise au point pour en faire des textes véritablement nationaux, c'est à dire applicable à la SNCF et adapté à tout nouvel entrant, devra être faite progressivement et ultérieurement.

### 3/ ELEMENTS STATISTIQUES

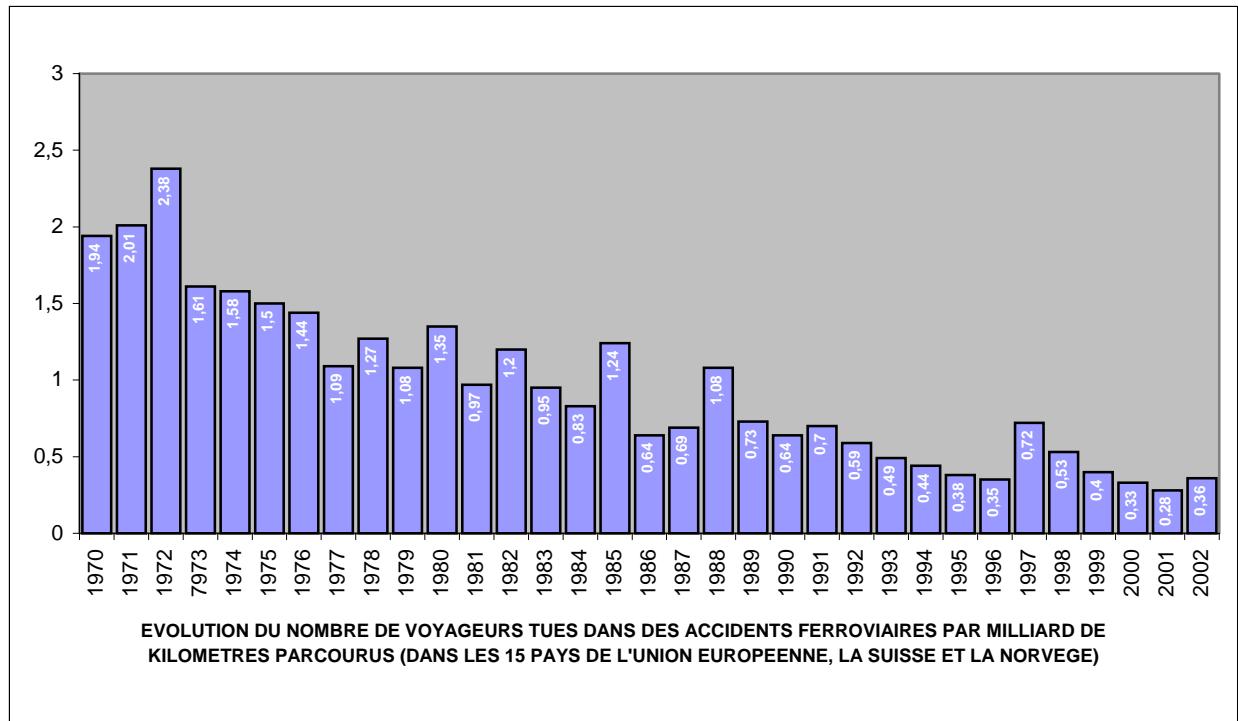
#### 3.1 L'Union Internationale des Chemins de Fer

L'UIC publie des statistiques internationales notamment celle reproduite ci-dessous. Mais les données ne sont pas homogènes d'un pays à l'autre en sorte que le bureau d'étude NERA (National Economic Research Associates) oeuvrant pour l'administration européenne conclut dans son rapport de février 2000, que ces statistiques ne permettent pas de faire des comparaisons entre Etats sur l'efficacité de la sécurité ferroviaire. Cette même étude, considérant que l'homogénéité dans le temps est satisfaisante constate l'amélioration de la sécurité sur le long terme .

---

<sup>4</sup> Il reste encore en réalité à publier un arrêté relatif aux exigences pour les infrastructures du réseau ferré national. Ce document n'a pas d'incidence sur l'objectif de l'Union Européenne de rendre possible l'accès au réseau de nouveaux entrants.

Il reste également à transposer la directive 2001/16 relative au réseau conventionnel, pour laquelle un décret relatif à la surveillance du marché des constituants pourra être proposé au Conseil d'Etat quand une ordonnance aura disposé de l'aspect législatif relatif au contrôle de la mise sur le marché des constituants d'interopérabilité qui ne concerne pas le seul domaine ferroviaire.



### 3.2 La SNCF

Le nombre de victimes déplorées a décrue de façon notables depuis 1942. Autour de 1,5 tués par milliard de voyageurs km avant 1950, ce ratio est tombé à 0,5 dans les années 1970/1977 et à 0,05 dans les 1992-2002.

Depuis 1992, date de la mise en place d'une réforme importante ayant abouti à l'organisation actuelle, les résultats sont stables et satisfaisants, hormis l'accident dramatique survenu à Nancy le 6 novembre 2002 où 12 personnes périrent intoxiquées par les fumés de l'incendie qui ravagea une voiture lit de la DB.

L'évolution des événements critiques par nature est présentée ainsi par la SNCF dans son rapport sur la sécurité de l'année 2002. Sont appelés événements critiques les accidents ou quasi-accidents survenus sur voies principales ou engageant le gabarit de celles-ci qui ont atteint ou compromis la sécurité des personnes se trouvant dans le train

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Collisions entre deux trains	4	4	6	6	10	12	5	12	14	9
Collisions train-obstacle	36	33	37	48	41	43	39	50	38	56
Collision train/manœuvre	1	0	1	0	0	2	0	3	2	0

Sous-total collisions train- obstacle ou train/manceuvre	37	33	38	48	41	45	39	53	40	56
Collisions aux PN	174	181	154	166	165	155	164	148	156	162
Déraillements de trains	25	17	25	17	20	32	22	26	25	27
Total des accidents	240	235	223	237	236	244	230	239	235	254
Trafic en million de train km	472,45	478,47	455,03	498,45	507,10	507,19	520,74	531,50	528,08	543,75
Accidents par million train km	0,51	0,49	0,49	0,48	0,47	0,48	0,44	0,45	0,45	0,47

L'annexe 3 donne la liste, extraite elle aussi du rapport sur la sécurité de 2002, des accidents ayant eu des conséquences corporelles, avec une description sommaire de la cause principale de l'accident.

#### 4/ RAPPORT DU CGPC DU 27 JANVIER 2000

Répondant à la demande du directeur des transports terrestres du 3 février 1999, le Conseil Général des Ponts et Chaussées confiait à MM. Michel QUATRE, Jacques VILLE, et Gérard SYLVESTRE la mission d'examiner l'organisation de la sécurité ferroviaire et son adaptation au premier paquet ferroviaire. Leur rapport du 27 janvier 2000, formule à cet égard sept propositions :

PROPOSITION	SUITE DONNEE
Utilisation d'un référentiel commun des règles de sécurité à partir de celui qu'a élaboré la SNCF, ce dernier méritant un examen visant à vérifier son caractère suffisamment hiérarchisé, complet précis ;	Fait
Assistance de la SNCF à RFF et à la DTT, par le biais du département IVS de la SNCF	Fait, IVS est devenu depuis IES, mais son positionnement dans l'organigramme de la SNCF ne confère pas à cette structure un caractère suffisamment indépendant.
Assistance d'expertise par un organisme notifié de certification : CERTIFER ;	Fait, CERTIFER n'assure plus aucun rôle de conseil, et s'est spécialisé dans la certification
Renforcement des moyens actuels de la DTT,	L'équivalent de 3,5 agents en charge de questions de

considérés comme particulièrement limités pour faire face, sans risque élevé, aux évolutions en cours ;	sécurité étaient réparties dans la DTT. Le bureau TF4 a été créé, son effectif devait être de 8 personnes. L'effectif en place en 2004 est de 7 personnes
Renforcement des moyens de RFF et vraisemblablement de l'INRETS qui devrait être beaucoup plus sollicité à l'avenir en tant qu'organisme d'expertise ;	L'effectif de RFF plus spécialement affecté à des tâches désignées de sécurité, est de 4 personnes. 2 personnes supplémentaires sont attendues, portant l'« effectif » à 6 personnes. Par ailleurs, 2 autres personnes supplémentaires dans le cadre du 2 <sup>ème</sup> paquet ferroviaire sont demandées, mais ne seront que partiellement affectées à des tâches de sécurité.  Pas d'augmentation des effectifs de l'INRETS aptes à conduire des expertises, l'INRETS poursuit cette activité dans le cadre de CERTIFER
Evaluation du système de gestion de la sécurité de la SNCF, de l'organisation et de l'exploitation des bases de retour d'expérience, y compris en le comparant à ceux des pays voisins de niveau comparable ;	L'étude confiée par l'administration européenne au cabinet NERA (National Economic Research Associates, dont le siège est à Londres), document du 4 février 2000, a répondu à cette préoccupation.
Constituer une référence de base du niveau de sécurité atteint aujourd'hui sur le réseau ferré, pour appliquer dans de bonnes conditions, notamment dans les futurs dossiers de sécurité, le principe GAME (globalement au moins équivalent).	L'élaboration de telles références demeure un sujet d'étude. La directive européenne du 2 <sup>ème</sup> paquet pourra conduire à orienter la réflexion à partir des concepts nouveaux : « indicateurs de sécurité communs » et « méthode de sécurité communes ».

Globalement les recommandations faites par le CGPC ont été suivies.

## 5/ LE DEUXIEME PAQUET FERROVIAIRE

Le deuxième paquet ferroviaire comporte trois directives et un règlement.

La directive 2004-51 du 29 avril 2004 étend le droit d'accès des entreprises ferroviaires titulaires d'une licence, pour le fret ferroviaire international dès le 1<sup>er</sup> janvier 2006, et pour tout type de fret ferroviaire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007. Cette perspective est à rapprocher de l'étude publiée par l'administration européenne sur l'état d'avancement de la réforme des chemins de fer (seconde étude faite en mai 2004, la première avait été faite en 1999) qui classe la France dans le peloton de queue, juste au dessus de la Grèce, de l'Irlande, de l'Espagne où « le processus de libéralisation ne serait pour ainsi dire pas engagé ». On remarque que la transposition en droit français de cette directive nécessitera une loi car cette directive vient en contradiction avec les articles 18 et 21-2 de la loi du 30 décembre 1982 (modifiés respectivement par la loi 13 février 1997 et par celle du 13 décembre 2000) qui confient à la SNCF la charge d'exploiter selon les principes du service public, les services de transport ferroviaire sur le réseau ferré national ; ainsi que d'assurer la cohérence d'ensemble.

La directive 2004-50 relative au système ferroviaire à grande vitesse et aux spécifications techniques d'interopérabilité correspondantes, introduit peu de contraintes sur le sujet du présent rapport.

Le règlement n° 881/2004 institue une agence ferroviaire européenne dont les missions portent en particulier, mais pas uniquement, sur la sécurité ferroviaire. Cette agence devra prendre en compte de façon conjointe les objectifs de sécurité et d'interopérabilité du réseau ferroviaire européen. Elle jouera un rôle important notamment pour fixer les méthodes communes de sécurité et pour préparer les spécification techniques d'interopérabilité. Une hypothèse plausible sur l'avancement des travaux de cette agence est indiquée plus loin (paragraphe 6) pour la diffusion des spécifications techniques d'interopérabilité dont la sortie plus ou moins rapide retentira sur les tâches (et donc sur les besoins en effectifs) de l'autorité de sécurité nationale. L'agence n'est pas encore créée (implantation prévue à Lille et Valenciennes), mais des travaux sont déjà engagés par diverses instances. L'association européenne pour l'interopérabilité ferroviaire (AEIF) regroupant les fabricants de matériel ferroviaire et les exploitants et gestionnaires d'infrastructures, a déjà préparé et rendu publiques des spécifications techniques d'interopérabilité (STI) ; sous l'impulsion de l'administration européenne des premières recherches ont été publiées sur le contenu de ce que doit être un Système de Gestion de la Sécurité (SAMRAIL).

La directive 2004/49 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires est l'objet même de ce rapport. Le point essentiel de cette directive pour sa mise en application en France est l'obligation de créer une Autorité de Sécurité Nationale et **l'article 16 de cette directive dispose que les tâches de l'autorité de sécurité nationale ne peuvent pas être transférées aux gestionnaires d'infrastructures, aux entreprises ferroviaires, ou aux entités adjudicatrices, ni être effectuées par ceux-ci en vertu d'un contrat.**

## 6/ LA SITUATION DE REFERENCE A LA CREATION DE L'AUTORITE DE SECURITE NATIONALE

Confrontés à l'obligation de modifier l'organisation française de la sécurité ferroviaire, il convient de bien définir la situation de référence et le contexte de la nouvelle organisation. La mission propose de prendre en situation de référence le contexte législatif de 2008 ; au-delà de cette date l'absence de visibilité en particulier sur le nombre réel de nouveaux entrants rend difficile l'appreciation de la charge de travail effective.

- L'autorité de sécurité nationale doit être en place pour le 29 avril 2006, date pour laquelle la directive européenne sur la sécurité ferroviaire aura été transposée en droit français ;
- L'autorité de sécurité nationale doit prendre en charge les tâches qui lui sont désignées par la directive sur la sécurité ferroviaire (notamment son article 16), mais aussi le règlement établissant une agence ferroviaire européenne, ainsi que le projet de directive relative à la certification du personnel de bord assurant la conduite de trains. Cette dernière proposition de directive n'est pas encore dans sa version définitive, il est fait l'hypothèse que les mises au point à venir n'altéreront pas les principes qui semblent acceptés ; elle pourrait être adoptée en 2006 et transposable en droit français pour 2008.
- Les spécifications techniques d'interopérabilité relatives aux wagons seront devenues officielles. Elles reprennent en décalque les fiches de l'UIC relatives au marquage RIV (regulamente internationale di vagone) pour ce qui est des aspects constructifs des wagons, mais pas les dispositions de l'accord UIC concernant l'entretien et la responsabilité réciproque. Il est fait l'hypothèse que les nouveaux entrants ne seraient

pas en règle générale membres de l’UIC mais qu’ils auront néanmoins la possibilité d’adhérer à la convention RIV.

Les autres spécifications techniques d’interopérabilité qui auront été officialisées d’ici 2006 (grande vitesse, exploitation, bruit, applications télématiques du fret, longs tunnels...) ne retentissent pas directement sur les tâches nouvelles qui incomberont à l’autorité nationale du fait de l’ouverture du réseau à de nouveaux opérateurs.

Les spécifications techniques d’interopérabilité futures qui seront relatives au réseau et matériels fret existants ne seront pas toutes prêtes dans la situation de référence pour laquelle nous nous situons. Les perspectives d’avancement de spécification technique d’interopérabilité relatives au réseau conventionnel que la mission du CGPC a prise en compte dans ses réflexions sont les suivantes :

	2004	2014
infrastructure	10%	70%
matériel roulant	10%	90%

- L’autorité de sécurité nationale aura à traiter :
  - 20 nouveaux systèmes ou sous systèmes sont en cours d’instruction à divers stades de la procédure (dossier de définition, dossier préliminaire de sécurité, dossier de sécurité) à un moment donné<sup>5</sup>.
  - A l’horizon 2008, deux ou trois nouveaux entrants par an demandant à assurer un service fret, et un stock (à contrôler) de dix ou douze « nouveaux entrés » - c’est à dire d’entreprises ferroviaires susceptibles d’être complémentaires ou concurrentes de la SNCF. Cette hypothèse très arbitraire correspond à ce que les interlocuteurs rencontrés au cours de la mission ont considéré comme le plus plausible entre l’hypothèse zéro – qui est la situation actuelle - et qui ne durera pas puisque l’objet même des directives européennes est de sortir de cette situation, et l’hypothèse maximum ou les cent principaux clients du fret qui assurent 80 % du trafic demanderaient tous à devenir entreprise ferroviaire. L’expérience des pays visités où la politique de libéralisation européenne a été mieux mise en œuvre que chez nous conduit à faire l’hypothèse que 90% ou plus du trafic fret continuera à être assuré par la SNCF. L’enquête faite par l’association d’une vingtaine de gestionnaires d’infrastructures Rail Net Europe (annexe 5) montre que les nouveaux entrants n’assurent encore qu’une part limitée de trafic fret, et par voie de conséquence tend à confirmer l’hypothèse que la SNCF assurera encore 90% ou plus du trafic fret dans la situation de référence.
  - Deux ou trois accords internationaux entre opérateurs historiques chaque année, équivalent à l’accord sur la ligne de fret Mannheim-Woippy. La mission de l’autorité nationale sur de tels accords est différente de celle relative à de nouveaux entrants, dans la mesure où la présentation administrative n’est pas la même (dossier de sécurité dans le cas d’accord international, certificat de sécurité dans le cas d’un nouvel entrant) ; mais les problèmes les plus sensibles relatifs aux compétences des

<sup>5</sup> Le chiffre de 20 porte sur le stock de projet en cours d’étude, la mise en œuvre de chaque projet dure souvent plusieurs années.

conducteurs d'une part, à l'accès des locomotives sur le réseau ferré national d'autre part sont de même nature.

Il va de soi que la dimension en effectif de l'autorité de sécurité nationale dépendra du nombre d'affaires qu'elle aura à traiter, et que des ajustements seront nécessaires.

L'autorité de sécurité nationale ne peut pas transférer ses tâches, ni à RFF, ni à la SNCF, ni à un bureau de contrôle. Il ne lui est pour autant pas interdit de demander des expertises sur des sujets techniques précis. Par exemple, pour le matériel, les experts aujourd'hui en France sont à la SNCF, à la RATP, chez ALSTOM ou chez BOMBARDIER ou hors de France par exemple à l'EBA; l'autorité nationale doit disposer de techniciens aptes à déceler l'utilité ou la nécessité d'une ou de plusieurs expertises ou essais, à piloter les expertises et à commander les essais, à en interpréter les conclusions ou les résultats. De telles expertises pourront être confiées à tout organisme indépendant, par exemple organisme de recherche (INRETS), universitaire (par exemple université de Valenciennes), OSTI (organisme ou service technique indépendant mentionné dans le décret du 30 mars 2000), organisme notifié (par exemple CERTIFER ou ATKINS), ou technicien expert de la SNCF. Pour autant, il est exclu que soit maintenue la procédure actuelle où l'instruction des dossiers est confiée en exclusivité au service IES de la SNCF.

L'autorité de sécurité nationale ne peut pas transférer ses tâches sur RFF, en revanche elle est tenue de consulter RFF qui devra donc s'organiser en conséquence.

## 7/ COMPARAISONS INTERNATIONALES

### 7.1 Allemagne

Les tâches de sécurité sont assurées en Allemagne par l'EBA, Eisenbahn-Bundesamt, dont le siège est à Bonn et qui comporte des antennes dans les « Länder ». Au total 800 personnes (sans compter 400 personnes affectées à des tâches sans rapport direct avec la sécurité ferroviaire, par exemple la division 4 « financement » chargée de gérer la dette, ce qui explique le chiffre de 1200 personnes indiqué en réponse au questionnaire international dont les résultats sont en annexe 5). Cet organisme rassemble toutes les missions relatives à la sécurité, instruction des dossiers de projet, autorisation de circuler sur le réseau, audits, bureau d'enquête d'accident, organisme certifié. L'EBA à ce jour n'instruit pas de dossier de sécurité pour les nouveaux entrants, il agrée au sein de chaque entreprise un responsable sécurité, la mise en application de la directive européenne obligera l'EBA à adapter ses méthodes de travail sans changement de structure ni modification des effectifs.

La mission a visité l'EBA mais n'a rencontré personne de la DB alors que la directive européenne précise bien que le gestionnaire d'infrastructure (DB Netz) et les entreprises ferroviaires (DB Reise & Touristik, DB Railion, DB Regio) sont, chacune pour sa propre partie, responsables de la sécurité du système ; ceci signifie qu'il pourrait et même qu'il devrait exister à la DB d'autres effectifs dédiés à des tâches de sécurité.

### 7.2 Grande Bretagne

La réglementation de la santé et de la sécurité des chemins de fer est incluse dans le « Health and Safety at Work Act» (HSWA) depuis 1974, HSWA dont le champ recouvre tous les systèmes de transports ferroviaires, métro de Londres et tramways compris ainsi que toutes les industries à risque (nucléaire, pétrolière, chimique,...). Il prévoit un conseil de neuf membres dépendant du Secrétaire d'Etat, un exécutif de trois « officials » et 4000

fonctionnaires réunis dans le « Health and Safety Executive » (HSE). Il est à noter que jusqu'en 1990 l'organisation prévoyait une délégation au département des transports, le rapport sur le grave incendie de Kings Cross avait proposé le transfert au HSE de cette délégation, le « Her Majesty Railway Inspectorate » (HMRI) fut à la suite intégré au HSE.

Un conseil, le « Railway Industry Advisor Committee » (RIAC), donne ses avis au HSC. Il est formé de tous les intervenants du monde ferroviaire (des constructeurs aux certificateurs en passant par les entreprises de transport et les gestionnaires d'infrastructure, ainsi que trois représentants des usagers). Les méthodes mises en œuvre par le HSE ont ainsi fait l'objet d'une large concertation. Les décisions sont basées sur deux critères essentiels :

- une évaluation des risques par la méthode ALARP (as low as reasonably possible) qui n'est pas une analyse coût-avantage mais un ensemble d'examens par sous-système pour le situer dans la plage de risque du « raisonnablement possible » ;
- l'approbation d'un « safety case », on dirait dans le vocabulaire de la directive européenne d'un système de gestion de la sécurité (mais aussi de la santé), et la vérification de sa mise en œuvre y compris sur le plan de la compétence du personnel.

C'est ainsi que le HSE comporte deux types d'organisation :

- l'ex HMRI avec 120 inspecteurs et 70 agents de soutien regroupés en trois équipes : l'inspection du travail et de l'emploi, l'évaluation et l'effectivité des « safety case », les approbations techniques des projets tant d'infrastructure que de matériels ;
- le HSE Rail qui, avec 40 agents, définit la politique de l'emploi et du travail et la réglementation régissant les relations entre les divers intervenants ; elle est chargée des relations internationales et des questions européennes.

Ce sont ainsi 230 agents qui constituent une autorité de sécurité (et de santé) sensiblement dans le champ défini par la récente directive sécurité. Il est à noter qu'avec la création du RAIB (Rail Investigation Branch) doté de 26 agents les enquêtes après accident ne relèveront plus de l'organisation qui vient d'être décrite.

La réforme de la régulation et plus largement de l'organisation des chemins de fer anglais dont les grandes lignes viennent d'être arrêtées remet en cause le rattachement de cette organisation au HSE. Une intégration dans l'ORR, Office de Régulation du Rail, chargé des aspect économiques, de performance et de sécurité est prévue.

La charge financière peut être évaluée à un total de 11,2 M £ se décomposant comme suit :

- HMRI : 9,1 M £ dont charges individualisées faisant l'objet de recettes (6,3 M £) :

- Safety Cases	{ 0,8 M £ (evaluation) { 2 M£ (inspection)
- Approbation des modifications des infrastructures et du matériel	{ 1 M £ (évaluation) { 2 M £ (inspection)
- Divers (PN, enquêtes)	: 0,5 M £

- HSE Rail (politique, réglementation) : 2,1 M £ dont 0,3 M £ pour le Comité de Sécurité du tunnel sous la Manche, pris sur la redevance du concessionnaire.

### 7.3 Suisse

Bien que n'étant pas membre de l'Union Européenne, la Confédération Helvétique s'est engagée à transporter en droit suisse les directives européennes relatives au transport. L'organisation suisse a ceci de particulier que depuis 1908, le monopole de l'exploitation ferroviaire n'existe plus, il y a aujourd'hui 120 entreprises ferroviaires admises à circuler sur le réseau suisse (3000 km de voies sur lesquelles la circulation est dense). L'organisation mise en place par les autorités suisses pour gérer la sécurité ferroviaire pourrait avoir servi de modèle pour la préparation de la directive européenne du 29 avril 2004.

L'Office Fédéral des Transports dont le siège est à Berne a en charge les missions de l'autorité de sécurité nationale et la liste de ses missions correspond bien à celle retenue par la directive européenne, les seuls écarts concernent l'envoi des statistiques à l'agence ferroviaire européenne qui n'est pas faite aujourd'hui (puisque l'AFE n'existe pas). En revanche l'Office Fédéral Suisse des Transports assure le contrôle de la réglementation relative à l'hygiène et la sécurité des travailleurs, ainsi que le contrôle de la réglementation relative à la durée du travail, tâches que la directive européenne du 29 avril 2004 mentionne mais n'attribue pas obligatoirement à l'autorité de sécurité nationale.

L'Office Fédéral des Transports affecte 87 personnes<sup>6</sup> aux tâches de sécurité, si on ajoute à ce chiffre un nombre raisonnable de personnel « support » (informatique, administration,...). L'autorité de sécurité nationale suisse emploie environ 100 personnes<sup>7</sup>. Elle ne vend pas de prestations, les ressources nécessaires à son fonctionnement sont de nature budgétaire. Un bureau d'enquête accident indépendant de l'Office Fédéral des Transports a été créé par ordonnance du 28 juin 2000, ses règles de fonctionnement sont compatibles avec celles fixées par la directive européenne du 29 avril 2004.

### 7.4 France

La comparaison avec les missions de même nature effectuées en France est esquissée ci-dessous malgré les critiques que pourra susciter la comparaison d'organismes dont les fonctions sont largement différentes. Ce type d'exercice ne peut être interprété qu'avec la plus grande prudence

DTT	7
IES	60
Correspondants d'IES en régions SNCF	23
RFF	7

<sup>6</sup> En réponse au questionnaire international dont certains résultats sont dans l'annexe 5, l'Office Fédéral Suisse indique 70 personnes et omettrait, semble-t-il, 17 personnes.

<sup>7</sup> L'Office Fédéral des Transports a d'autres missions que celles relatives à la sécurité, il regroupe au total 208 personnes.

AUDITS	36
AUDITS en régions SNCF	90
CERTIFER (chiffre d'affaire/ coût unitaire d'un expert)	30
Centre d'ingénierie du matériel au Mans	Une fraction de l'activité d'un service de deux cent personnes
Direction de l'ingénierie, pour la signalisation notamment	Une fraction faible de l'activité d'un service important
BEA-TT (chiffre par excès car ce bureau n'exerce que partiellement dans le domaine ferroviaire)	10
STRMTG (partie TG)	17
Tunnel sous la Manche	5

### **7.5 Enseignement à retenir de la comparaison internationale.**

L'ILGGRI (international liaison group of government railway inspectorate) a lancé au début de l'année 2004 une enquête auprès des pays de l'union européenne (à quinze Etats). Douze réponses étaient disponibles à la date où ce rapport est rédigé. Certains des résultats de cette enquête sont retranscrits dans l'annexe 5. L'importance des effectifs déployés résulte logiquement du nombre d'entreprises ferroviaires admises sur le réseau (et secondairement seulement de la longueur du réseau ou du trafic) et des systèmes de gestion de la sécurité plus ou moins développés que ces entreprises ont mis en place.

Dans les trois pays visités directement par la mission du CGPC, les effectifs mis en place dans les autorités de sécurité nationales sont importants, respectivement Allemagne 800 personnes, Angleterre 230 personnes, Suisse 100 personnes

## **8/ LES TACHES DEVOLUES A L'AUTORITE NATIONALE**

### **8.1 Tâches actuellement remplies**

Ce sont les tâches conduites par la cellule DTT-TF4 en application de la réglementation française, c'est à dire des instructions ministrielles issues du premier paquet ferroviaire. Ces tâches étaient déjà citées dans le rapport du CGPC de janvier 2000, la liste ci-jointe les énumère après mise à jour pour tenir compte de l'expérience de quatre années de fonctionnement.

- Tâches liées à la réglementation. Une étape a été franchie avec la publication le 28 avril 2004 du règlement de sécurité de l'exploitation. Mais cette étape ne prélude en aucune façon, loin de-là, une réduction de cette tâche. Pour certains textes, la refonte est permanente. La transposition du 2<sup>ème</sup> paquet ferroviaire, puis du 3<sup>ème</sup> paquet obligera à

corriger et compléter de nombreux textes. Certaines prescriptions, aujourd’hui écrites dans le contexte SNCF devrait être partiellement réécrites pour être mieux adaptées au contexte des nouveaux entrants. Le rapport de 2000 prévoyait un cadre A à plein temps et un cadre B à mi-temps. Sans changement.

- Tâches liées à l’Europe : Participation aux réunions de l’ILGGRI (international liaison group of governmental railway inspectors), participation à la préparation de spécifications techniques d’interopérabilité, aux travaux de l’ERTMS (signalisation européenne unifiée future, European Rail Traffic Management System), représentation de la France au comité d’interopérabilité ferroviaire. Bientôt participation aux groupes de travail qui seront créés et animés par l’Agence Ferroviaire Européenne qui doit se créer à Lille/Valenciennes. Le rapport 2000 prévoyait un cadre A à mi-temps. Il faut prévoir aujourd’hui que plusieurs cadres de plusieurs compétence y consacreront une partie de leur temps, soit l’équivalent de deux agents A à temps plein.
- Tâches liées à l’instruction des dossiers préliminaires de sécurité et des dossiers de sécurité (20 en cours de natures très variées). Le rapport de 2000 prévoyait un cadre A à temps plein et un cadre A à mi-temps. On remarque que dans le processus actuel IES est à la fois auteur du dossier et instructeur ; c’est là une anomalie qu’il faut corriger. Dans le contexte du premier paquet ferroviaire, plusieurs solutions sont possibles à cet égard. Par exemple séparation des fonctions au sein de la SNCF, confier à RFF l’instruction des dossiers établis par IES, ou faire instruire par la DTT après avis de RFF les dossiers préparés par IES. Le deuxième paquet ferroviaire rend impossible de telles solutions et impose une séparation plus nette.
- Tâches liées à l’animation et la coordination d’instances thématiques. Par exemples passages à niveaux, tunnels ferroviaires, tram-train. Le rapport de 2000 prévoyait un cadre A à mi-temps. Sans changement.
- Tâches liées au suivi de l’exploitation. Collecte et exploitation du rapport annuel de la SNCF, de RFF, celui que devra faire dorénavant l’autorité nationale. Exploitation et suivi des rapports du bureau d’enquête accident (voir plus loin paragraphe 9). Le rapport de 2000 prévoyait un cadre A à mi-temps et un cadre B à mi-temps. Sans changement.
- Participation et secrétariat de travaux de commissions (tunnel sous la Manche, tunnel Lyon-Turin, tunnels ferroviaires internationaux). Cette tâche prépare et accompagne l’instruction des dossiers de sécurité de certaines grandes opérations complexes. Le rapport de 2000 prévoyait un cadre A à plein temps. Sans changement.
- Tâches diverses. Suivi du secteur industriel, participation à des actions de formation, animation, représentation de la DTT. Le rapport de 2000 prévoyait un cadre A et un agent de catégorie C. Sans changement.

Au total donc 8 personnes dont 6 cadres A.

## **8.2 Tâches nouvelles relevant de la directive sécurité ferroviaire**

Elles sont énumérées à l’article 16 de cette directive

- a) autoriser la mise en service de sous-systèmes du réseau à grande vitesse. Cette tâche est déjà assumée actuellement avec l'instruction des dossiers préliminaires de sécurité et des dossiers de sécurité, l'instruction aujourd'hui largement transférée à SNCF-IES. Ce système peut être maintenu dans la mesure où les lignes à grande vitesse demeureront longtemps encore exploitées par la SNCF ou par des accords entre les entreprises ferroviaires historiques. En principe jusqu'en 2010 et sous réserve toutefois que SNCF-IES ne soit pas à la fois le producteur du dossier de sécurité et l'instructeur de ce dossier.
- b) autoriser la mise en service de sous-systèmes du réseau conventionnel. L'instruction actuelle des dossiers est largement transférée sur SNCF-IES mais cette situation ne pourra pas perdurer. S'il s'agit d'un sous-système demandé par un nouvel entrant concurrent de la SNCF, l'instruction par SNCF-IES n'est pas possible, elle ne peut être faite que par l'autorité de sécurité nationale. Quand la SNCF agit en demandeur pour un sous-système, SNCF-IES intervient aujourd'hui en premier lieu comme responsable et signataire du dossier, et en second lieu par délégation de la DTT comme instruction du dossier. Cette « double casquette » ne doit pas demeurer, c'est l'autorité nationale qui devra prendre en charge l'instruction des dossiers derrière le deuxième regard de l'organisme notifié. C'est une mission nouvelle qui demandera l'affectation d'un personnel adéquat en qualification, et l'appel à des experts.
- c) Vérifier que les constituants d'interopérabilité sont conformes aux exigences essentielles européennes. Le processus régulier veut qu'un organisme notifié (par exemple CERTIFER, ou tout autre organisme notifié) atteste de la conformité d'un produit et de son aptitude à l'emploi. La tâche que doit assurer l'autorité de sécurité nationale comporte un suivi de l'activité des organismes notifiés par la France et une surveillance du marché sur le territoire français. On ignore aujourd'hui le contenu exact d'une telle mission ; des réflexions sur ce thème sont en cours Allemagne. L'adaptation de notre législation aurait déjà dû être faite ; un décret sera pour cela nécessaire dans le cadre d'une ordonnance en préparation (le sujet ne concerne pas seulement le domaine ferroviaire). L'autorité de sécurité nationale devra assurer une veille sur cette tâche et se tenir prêt à l'assumer. Pour autant il n'apparaît pas nécessaire dès 2006 de prévoir des effectifs sur cette tâche encore mal définie ; ultérieurement il faudra le faire.
- d) Autoriser la mise en service de matériel roulant nouveau qui n'est pas encore couvert par une STI. Cette tâche est aujourd'hui prise en charge par SNCF-IES qui s'appuie d'ailleurs pour l'assumer sur les techniciens du centre d'ingénierie du matériel au Mans (notamment, mais aussi sur d'autres unités ou laboratoires d'essais). A l'avenir, on peut concevoir qu'il en soit encore ainsi pour des matériels SNCF. En revanche s'il s'agit du matériel d'un nouvel entrant, susceptible d'être complémentaire ou concurrent de la SNCF, cette pratique ne sera pas possible. C'est un rôle nouveau dévolu à l'autorité nationale, important car de sa bonne exécution (non-discriminatoire) dépend la réussite de nouveaux entrants, mais qui nécessite pour l'autorité nationale, l'affectation de compétences nouvelles qui n'existent aujourd'hui qu'à la SNCF ou chez les constructeurs.
- e) Délivrer, renouveler, modifier et révoquer des éléments pertinents des certificats de sécurité (aux nouveaux entrants) et d'un agrément de sécurité (au gestionnaire

d'infrastructures). Cette tâche est actuellement assumée par la DTT, mais pour ainsi dire en « trompe l'œil » dans la mesure où les dossiers sont réceptionnés à la DTT et transmis via RFF à la SNCF-IES qui en assure l'instruction. Le résultat de cette instruction retourne par la même voie en sens inverse à la DTT qui formalise la décision. Ce processus n'a encore été véritablement poussé jusqu'à son terme sur aucun cas particulier. A l'avenir c'est l'autorité nationale qui devra assumer cette tâche directement. Cette mission ne comporte pas seulement l'instruction des systèmes de gestion de la sécurité (SGS), elle oblige à s'assurer par des audits ou des inspections que les dispositions du SGS sont effectivement mises en œuvre, ces audits (ou inspections) pouvant exceptionnellement être menées jusque sur le terrain. **L'autorité de sécurité nationale devra donc comporter des inspecteurs.**

- f) Vérifier, promouvoir publier et faire appliquer le cadre réglementaire en matière de sécurité, y compris le système des règles nationales de sécurité. L'article 17 de la même directive dispose que l'autorité de sécurité effectue toutes les inspections et enquêtes nécessaires, elle a accès à tous les documents appropriés ainsi qu'aux locaux, installations et équipements des gestionnaires d'infrastructures et des entreprises ferroviaires. Aujourd'hui l'autorité nationale ne fait aucune inspection sur le terrain, elle les fait faire par le service des audits de la SNCF (un cas d'application pour le ferroutage Ayton-Orbassano). Pour les nouveaux entrants, l'autorité nationale devra faire elle-même les contrôles, inspections ou audits qu'elle estimera nécessaires (étant bien entendu que l'entreprise doit avoir son propre système de contrôle dans le cadre défini par le système de gestion de la sécurité, normalement l'autorité nationale ne fait que vérifier que le système de contrôle existe et fonctionne, les vérifications sur le terrain devraient demeurer rares). L'autorité nationale procédera-t-elle à des inspections ou contrôles de la SNCF ? L'utilité de tels contrôles n'apparaît pas aujourd'hui comme nécessaire au strict plan de la sécurité ; il est probable qu'il faudra en faire pour répondre à un besoin de formation permanente des agents de l'autorité de sécurité nationale, mais aussi pour éclairer une activité qui s'étend à tout le domaine ferroviaire, et également pour afficher la volonté d'un traitement non-discriminatoire entre les différentes entreprises ferroviaires.
- g) Veiller à ce que le matériel roulant soit dûment enregistré et que les informations relatives à la sécurité figurant dans le registre national soient exactes et tenues à jour. Pour cette tâche, l'article de la directive relative à l'interopérabilité dispose que l'autorité nationale ne peut pas transférer sa charge à une entreprise ferroviaire. Le rapprochement des deux textes fait apparaître que l'autorité de sécurité nationale doit veiller à ce que le registre soit tenu mais qu'elle peut transférer cette tâche sur la gestionnaire d'infrastructure. La nature exact du travail à faire et son rôle par rapport à la sécurité ferroviaire seront définies ultérieurement par l'Agence Ferroviaire Européenne. Il semble qu'un des buts poursuivis soit de remplacer les registres RIC et RIV tenus par l'UIC. L'autorité de sécurité nationale devra se préparer à assumer cette tâche.

### 8.3 Tâches nouvelles relevant d'autres directives

- Le règlement européen relatif à la création de l'Agence Ferroviaire Européenne confiera à l'autorité nationale le soin de collecter les statistiques d'accident des différents opérateurs, de les transmettre après vérification éventuelle à l'Agence Ferroviaire Européenne. C'est une tâche nouvelle.

- La proposition de directive relative à la certification du personnel de bord assurant la conduite de locomotives pourrait être adoptée vers 2006 pour une transposition en droit français en 2008. L'autorité nationale aura la charge de délivrer les licences. La formation et les examens peuvent être confiés à un organisme accrédité, mais l'accréditation elle-même est de la responsabilité de l'autorité nationale, l'exposé des motifs de la directive en question estime la charge à une personne par Etat. La mission considère que ce chiffre est sous évalué (dans l'état actuel du texte) et qu'il faut prévoir quatre agents. La délivrance des licences aux conducteurs des nouveaux entrants concurrents de la SNCF ne pourra pas être transférée à la SNCF. La rédaction actuelle du projet de directive permet de confier cette tâche à RFF (mais pas à la SNCF en tant que gestionnaire d'infrastructure délégué). La mission toutefois ne propose pas de confier cette tâche à RFF considérant que cet établissement public doit remplir ses tâches, toutes ses tâches, mais rien que ses tâches.

#### **8.4 Transports des marchandises dangereuses**

La mission des transports des matières dangereuses de la direction des transports terrestres est compétente pour la transposition en France des règles internationales relatives à ce type de transport, elle agit sur tous les modes de transport (ferroviaire, routier, maritime, navigation intérieure) ; elle n'a pas de rôle de contrôle de la bonne application des réglementations. La mission TMD n'a pas vocation à être intégrée au sein de la future autorité de sécurité nationale ; il faudra donc repartir les tâches entre ces deux organismes de façon à éviter ou limiter au maximum les recouvrements.

- La mission TMD est l'autorité compétente pour le RID et représente la France au comité d'experts de ce règlement international.
- L'autorité de sécurité est compétente pour le règlement de sécurité de l'exploitation ferroviaire, y compris les règles d'exploitation ferroviaire des transports de marchandises dangereuses (circulation des trains, communication des informations sur les matières dangereuses entre le gestionnaire de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires, etc...).
- L'autorité de sécurité contrôle l'application de l'ensemble des dispositions (sécurité de l'exploitation des matières dangereuses et prescriptions du RID) devant être mises en œuvre par le gestionnaire de l'infrastructure et les entreprises ferroviaires (à l'exclusion a priori des prescriptions applicables aux autres intervenants : expéditeur, chargeur, etc...,) le cas des exploitants de wagons-citernes restant à préciser.
- L'autorité de sécurité délivre les certificats d'homologation de prototype de wagons-citernes en application du chapitre 6.8 du règlement RID. Lorsque des évolutions des règles techniques applicables à ces wagons-citernes sont en discussion au niveau international, la Mission TMD prend l'avis de l'autorité de sécurité

#### **8.5 Considération générale**

Enfin l'autorité de sécurité nationale devra expliquer ses choix et l'application qui en sera faite tout en les élaborant de manière concertée avec les intervenants : constructeurs, organismes notifiés, gestionnaires d'infrastructure, entreprises ferroviaires, usagers et clients. Une instance de coordination et d'orientation sera nécessaire à cet effet.

### **9/ LES MOYENS DE L'AUTORITE DE SECURITE NATIONALE**

Après avoir brièvement rappelé les attributions du futur organisme, et avoir indiqué quelles entités les assument actuellement, et avec quels moyens, il sera proposé une organisation intégrée et indépendante des gestionnaires d'infrastructure et des entreprises ferroviaires comme exigé par la directive sécurité. La question de la recherche des compétences sera examinée à la lumière des exigences professionnelles et des ressources humaines correspondant aux pratiques actuelles. Enfin quelques réflexions complèteront la proposition au plan institutionnel et financier.

### **9.1 Les effectifs.**

Pour évaluer les effectifs nécessaires la mission du CGPC a voulu croiser deux méthodes : La première consiste à relever toutes les tâches de cette future agence telles qu'elles ont été décrites au paragraphe 8 ci-dessus et à estimer l'effectif nécessaire à chacune d'entre elles. La deuxième méthode considère qu'il est nécessaire de rassembler un certain nombre de compétences dont chacune peut être mobilisée sur plusieurs des tâches de l'autorité de sécurité nationale. Il s'agit bien sûr de trouver des compétences de référence sur certains métiers à l'exclusion d'experts très spécialisés auxquels il sera fait appel (comme précisé au paragraphe 6) par contrat avec divers organismes.

• Tâches actuellement remplies par DTT-TF4	8 personnes
• Autorisations de mise en service de systèmes et sous-systèmes	4 personnes
• Surveillance du marché des constituants d'interopérabilité	pm
• Mise en service des matériels non couvert par STI	2 personnes
• Certificats de sécurité des nouveaux entrants	7 personnes
• Mise à jour du cadre réglementaire	1 personne
• Vérification de l'enregistrement du matériel	2 personnes
• Collecte des statistiques pour l'AFE	2 personnes
• Délivrance des licences de conducteurs	4 personnes
• Inspection, vérification de l'effectivité des systèmes de gestion de la sécurité (des nouveaux entrés, de la SNCF-EF, de RFF)	10 personnes
• Mise en œuvre des recommandations du bureau enquêtes accidents transports terrestres. Prise en compte de l'aspect « système » (cohérence entre tous les acteurs). Représentation accrue à Bruxelles	5 personnes
• Support (instance de coordination, administration, informatique, secrétariat...)	10 personnes
• Comité de sécurité au tunnel sous la Manche	5 personnes
<b>TOTAL</b>	<b>60 personnes</b>

Pour être crédible, notamment vis à vis des nouveaux entrants, mais aussi de la SNCF, l'autorité de sécurité nationale doit regrouper en son sein des « hommes-référence » ayant une expérience professionnelle reconnue sur ce que l'on appelle les sous-systèmes : exploitation, matériel roulant, personnel de conduite, infrastructure, matière dangereuses (l'organisation actuelle d'IES est d'ailleurs bâtie ainsi). Un seul « homme-référence » par sous système est insuffisant pour être crédible vis à vis des interlocuteurs ; il faut compter trois fois cinq (quinze) hommes références. Les tâches plus administratives de délivrance des licences, de vérifications des registres de matériel viennent en plus.

## **9.2 La recherche des compétences**

Actuellement, les personnels affectés aux fonctions précédentes sont presque tous des ingénieurs et techniciens de la SNCF, d'autres sont détachés de la RATP ou sont des agents du ministère chargé des transports, et pour un d'entre eux, un officier de la brigade des sapeurs pompiers de Paris. Dans la mesure où une longue tradition ne permettait guère de faire évoluer cette situation, la composition de départ de la nouvelle autorité ne pourra pas être très différente et cela d'autant plus que les compétences requises ne sont dans l'ensemble guère différentes.

Cela étant, la composition de l'autorité nationale de sécurité requerra quelques compétences différentes :

- des inspecteurs, c'est-à-dire des personnels certes techniciens au départ mais formés aux processus qualités et à l'audit.
- des ingénieurs en sûreté de fonctionnement, notamment pour évaluer les SGS qui peuvent aussi se trouver dans le domaine industriel à risque (nucléaire chimie) ou dans le transport aérien par exemple.
- quelques juristes pour apprécier l'évolution du cadre réglementaire, pour évaluer les engagements pris et faire face aux futurs contentieux en matière de sécurité dus à la diversification des intervenants.

Par ailleurs, pour des ingénieurs et techniciens connaisseurs du domaine ferroviaire deux sources de compétences existent à ce jour hors évidemment la SNCF : la RATP d'une part, les constructeurs de matériels ferroviaires d'autre part. La diversité du champ d'action de l'autorité de sécurité justifie qu'elles ne soient pas négligées, la seconde d'autant plus que la connaissance approfondie des matériels est indispensable.

Enfin, les collaborations évoquées ci-après en 9.3 avec le monde de la recherche peuvent susciter des transferts de compétences par mutation des hommes eux-mêmes vers l'autorité de sécurité nationale.

Tout ceci ne pourra se faire qu'à travers des parcours professionnels diversifiés qui devront être autant que possible définis et gérés, la fonction de direction des ressources humaines de l'autorité de sécurité sera capitale à cet égard tant pour les intéressés que pour la performance de cet organisme. Un effectif aussi réduit que possible certes, mais un personnel motivé, efficace et à la compétence reconnue est le meilleur gage de succès.

La conséquence au plan de la gestion du personnel est évidente, à côté de recrutement propre il faudra prévoir des modalités souples mais valorisantes de mise à disposition.

## **9.3 L'organisation proposée, le financement**

L'indépendance conduit à une organisation intégrée dont les grandes lignes seraient les suivantes :

- Un effectif aussi limité que possible, rassemblant au départ des agents provenant de la DTT et de la SNCF complétés par des « détachements » de la RATP et des recrutements externes. Les cinq derniers proviendraient du secrétariat au tunnel sous la Manche, partie comité de sécurité qui de fait assure cette fonction d'autorité de sécurité conjointement avec la partie anglaise qui est intégrée au HSE. Ceci est proposé dans le cas où serait prise une décision uniforme sur l'ensemble du réseau national qui comporte aujourd'hui celui de RFF et la partie française du tunnel sous la Manche mais

qui demain comprendra d'autres liaisons transfrontalières avec l'Italie et l'Espagne devant être exploitées de manière unitaire.

- Cet effectif résulte d'une limitation dans les fonctions qui portent notamment sur deux points :
  - Le « bouclage » de sécurité des gestionnaires d'infrastructure et des entreprises ferroviaires est supposé assuré par un retour d'expérience et des audits performants internes à ces opérateurs car voulus entièrement responsables de leurs activités. En conséquence, la partie inspection de l'autorité de sécurité est réduite au strict minimum en étant conçue d'abord comme l'inspection de ces bouclages.
  - Les questions d'hygiène et de sécurité du personnel ne sont pas traitées par cette autorité car elles relèvent dans l'organisation française de l'inspection générale du travail des transports (IGTT). L'autorité nouvelle devra mettre au point avec celle-ci des modalités de coopération qui ne pourront pas évacuer la question de l'évaluation des compétences du personnel en matière de sécurité qui est liée à celle de la sécurité au travail. Les modalités des inspections de l'IGTT devront être actualisées dans ce cadre.
- Ce choix ne permet pas de réunir les compétences très spécialisées demandées pour expertiser tous les aspects, surtout pour des matériels innovants. Il sera nécessaire de recouvrir à des sous-traitances à rechercher près de l'INRETS, de centres de recherche universitaires ou d'écoles européennes d'ingénieurs, et même de sociétés d'ingénierie ; dans cette optique, les services de la SNCF et de la RATP, comme l'agence d'essai ferroviaire sont à solliciter mais dans un cadre précis et avec un cahier des charges établi par l'autorité de sécurité nationale.
- L'organisation envisagée devrait être rémunérée pour les services rendus, bien qu'obligatoires, aux gestionnaires d'infrastructure et aux entreprises ferroviaires. Ces services sont essentiellement la délivrance des certificats de sécurité, des agréments de sécurité, et l'admission du matériel. Par contre les autres tâches sont de nature régaliennes : développement du cadre réglementaire et veille de la tenue des registres paraissent difficilement pouvoirs être rémunérées au service rendu. Par conséquent, une ressource complémentaire devra être prévue. La délivrance des licences des conducteurs n'est pas assez bien définie aujourd'hui pour que l'on sache si elle peut être payante.

Considérant que les services rendus seront facturés à prix coûtant, environ quinze personnes sur soixante peuvent être autofinancées. On aurait donc :

Taxe spécifique sur les péages d'infrastructure	<b>75%</b>	<b>5.25 M€</b>
Services rendus à SNCF et RFF	20%	1.4 M€
Service rendus à des nouveaux entrants, et au Tunnel sous la Manche	5%	0.35 M€
	100%	7 M€

- Un effectif d'environ soixante personnes au départ.
- Un autofinancement d'environ 25 % mais provenant essentiellement de la SNCF et de RFF
- Des sous-traitances pour expertises et essais.
- Une évolution ultérieure dépendant de la réussite de la politique européenne de diversification des opérateurs ferroviaires qui devrait entraîner une augmentation des demandes mais qui peut aussi laisser craindre un moindre contrôle interne des risques. Dans ce dernier cas, le choix fait d'une dimension réduite de l'inspection devrait sans doute être revu.

#### **9.4 Statut de l'autorité de sécurité nationale**

Deux options sont possibles pour donner à l'autorité de sécurité nationale un statut assurant son indépendance : celle de l'établissement public et celle de l'autorité administrative indépendante dotée de pouvoirs propres mais non de la personnalité morale.

Ces deux options sont l'une et l'autre désormais également classiques.

On sait en effet que, si les établissements publics sont, le plus souvent principalement chargés de délivrer des services aux usagers, plusieurs d'entre eux sont également voire exclusivement chargés de missions de puissance publique -autoriser, certifier, agréer...- comme le sera l'autorité de sécurité nationale (Cf. le laboratoire national d'essais créé en 1901 au sein du conservatoire national des arts et métiers et doté de la personnalité morale par une loi du 10 janvier 1978, le centre national de la cinématographie ou les agences françaises de sécurité sanitaire des produits de santé, des produits alimentaires et des produits vétérinaire, créées par la loi du 1er juillet 1998 relative à la veille sanitaire et à la surveillance des produits destinés à l'homme).

**On sait également que l'ouverture à la concurrence des secteurs des télécommunications et de l'électricité s'est faite en créant des autorités administratives indépendantes - l'autorité de régulation des télécommunications créée par la loi du 26 juillet 1996 et la commission de régulation de l'énergie créée par la loi du 10 février 2000-, en recourant, pour transposer des prescriptions communautaires, à un modèle déjà utilisé par la France de son propre mouvement depuis les années soixante-dix, par exemple avec la création de la CNIL ou du CSA.**

Mais la préférence de la mission va, à ce stade, au procédé de l'établissement public pour plusieurs raisons.

1/ L'autorité de sécurité nationale sera dotée de ressources affectées et aura une activité de commande publique non négligeable. Ces deux considérations plaident pour qu'elle soit dotée de l'autonomie budgétaire et financière, ce qui suppose la personnalité morale.

2/ Lors de la mise en œuvre de la LOLF, une autorité qui ne serait pas dotée de la personnalité morale, exécuterait son budget, compte tenu de la structure budgétaire retenue au ministère de l'équipement, par délégation du directeur d'un programme consacré simultanément à certaines formes de réglementation des transports terrestres et maritimes et à certaines formes de soutien aux acteurs de ces secteurs. Il peut ne pas apparaître satisfaisant d'inclure l'activité de l'autorité indépendante parmi les activités financées par ce programme. L'ART et la CRE ne seront pas dans une situation analogue.

3/ Les agents de l'autorité de sécurité nationale se recruteront essentiellement dans les entreprises ferroviaires, et certains parmi les jeunes retraités de la SNCF et de la RATP. Dès lors, il ne serait ni souhaitable, ni, dans certains cas, possible, - pour des raisons d'âge et de niveau de rémunération – de les recruter en tant que fonctionnaires. Or le statut de la fonction publique permet d'ores et déjà, lorsque les missions d'un établissement public le requièrent, que ce dernier soit autorisé par décret à recruter des agents contractuels de droit public et non des fonctionnaires. Si l'autorité de sécurité nationale est créée en tant qu'établissement public, la mission du CGPC suggère qu'il soit fait usage de cette faculté.

En revanche, si l'autorité de sécurité nationale n'est pas dotée de la personnalité morale, le statut des agents de ses services s'analyserait alors, au regard du droit de la fonction publique, comme celui de fonctionnaire d'Etat. Le législateur devrait donc intervenir de manière expresse pour autoriser l'autorité de sécurité nationale à ne pas recruter de fonctionnaires. Le procédé de l'établissement public permet – et légitime - une dérogation réglementaire au statut de la fonction publique. Une dérogation législative attribuée à un service d'Etat serait moins satisfaisante.

4/ Enfin, le recours au procédé de l'établissement public permet, en tant que de besoin, d'autoriser la personne morale créée à recourir aux procédés de diverses branches du droit privé, sans que l'ensemble du régime de l'établissement doive être fixé dans la loi qui, éventuellement (cf. infra), créerait ce dernier.

Pour l'instant, un statut d'établissement public ordinaire (établissement public administratif) semble convenir. Mais il pourrait apparaître nécessaire, à un stade ultérieur de l'étude, de permettre à l'autorité de sécurité nationale d'acheter, de vendre et de tenir sa comptabilité selon les règles du commerce ou de conclure des contrats de travail par exemple.

L'intervention du législateur sera très vraisemblablement nécessaire quel que soit le statut choisi. En effet, la création d'une autorité administrative indépendante nécessite incontestablement une loi, puisque cette création restreint le champ de compétence des autorités réglementaires de droit commun.

Quant à la création d'un établissement public, elle nécessite également l'intervention du législateur lorsque les missions confiées à l'établissement et ses règles constitutives sont telles que cet établissement ne peut être considéré comme une nouvelle réalisation particulière d'une catégorie dores et déjà créée par le législateur. Dans le cas contraire elle s'opère par décret. La mission du CGPC n'a pas eu le temps de pousser ses investigations pour asseoir complètement sa conviction sur le point de savoir si l'autorité de sécurité nationale constituerait à elle seule, en raison de l'originalité de ses missions et de ses règles constitutives, une catégorie nouvelle d'établissement.

Elle penche néanmoins plutôt pour une intervention du législateur :

- cette dernière est de toutes façons nécessaire à la transposition du paquet ferroviaire nouveau ;
- l'inclusion du statut de l'autorité de sécurité nationale dans le projet de loi de transposition, quel que soit le statut choisi, permettrait un débat d'ensemble sur l'économie de la réforme ;
- au regard de ce qui précède et, à supposer que l'économie de l'intervention législative puisse être faite, il est peu probable que ce choix de recourir néanmoins à cette intervention soit critiqué ;

- enfin, l'autorité étant appelée à intervenir dans un champ où agissent déjà RFF et la SNCF, qui appartiennent chacun à une catégorie d'établissement dans laquelle l'autorité de sécurité nationale n'est pas susceptible de rentrer, il est permis de penser que le particularisme de la relation entre ces trois établissements ferait de l'autorité de sécurité nationale un établissement sui generis, même si ses missions, on l'a dit, présentent des analogies avec celles d'établissements existants.

## **10/ RESEAU FERRE DE FRANCE**

La quasi totalité des responsabilités de RFF en matière de sécurité a été transférée sur le gestionnaire d'infrastructure délégué, la SNCF, en application de l'alinéa 3 de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 13 décembre 1997 qui dispose que « compte-tenu des impératifs de sécurité et de continuité du service public, la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national ainsi que le fonctionnement et l'entretien des installations techniques et de sécurité sont assurés par la SNCF pour le compte et selon les objectifs et principes de gestion définis par RFF ». Le service IES de la SNCF et le service des audits opèrent à la fois pour l'entreprise ferroviaire et pour le gestionnaire d'infrastructure délégué ; les charges afférentes à ces unités sont incluses, semble-t-il, dans la convention de gestion entre RFF et SNCF.

Au sein de RFF stricto sensu, c'est-à-dire dans les bureaux situés à Paris, avenue de France, il y a quatre personnes dont l'activité principale est relative à la sécurité ; il n'y en a pas parmi les effectifs déconcentrés en province. Ces quatre personnes ont la charge de s'assurer que les production d'IES sont conformes aux principes de gestion de RFF en particulier quant aux implications financières, et aussi que les interventions relatives à des nouveaux entrants sont non-discriminatoires. Ils ont aussi la charge de gérer certains programmes relatifs à la sécurité par exemple l'équipement des tunnels ou les passages à niveau.

Dans le cadre défini par le premier paquet ferroviaire, RFF envisage de porter de 4 à 7 personnes le nombre d'agents impliqués sur le problèmes de sécurité. Deux de ces trois personnes supplémentaires doivent avoir des compétences sur les locomotives de façon à ce que l'avis de RFF relatif à des dossiers de nouveaux entrants puisse se faire sans l'intervention d'IES, seule manière de rendre visible le caractère non-discriminatoire de l'instruction technique. L'augmentation des effectifs de RFF de 4 à 7 personnes est prise en compte dans l'exercice global sur les effectifs de RFF pour lequel le ministre de l'Equipement et celui des Finances ont demandé une mission conjointe à l'Inspection des Finances et au Conseil Général des Ponts et Chaussées (lettre du 20 janvier 2004)

Le deuxième paquet ferroviaire n'interdit pas le maintien de l'organisation actuelle et de la répartition des rôles entre RFF, SNCF agissant en gestionnaire d'infrastructure délégué, et SNCF agissant en entreprise ferroviaire. La mission s'est néanmoins interrogée sur une modification des pratiques actuelles en sorte que RFF, maître d'ouvrage des opérations d'infrastructure, assure lui-même l'élaboration, le pilotage et la responsabilité des dossiers de sécurité relatifs aux opérations dont il est maître d'ouvrage. Selon l'estimation donnée par RFF, ce serait un transfert de tâche et d'effectif de la SNCF vers RFF qui concernerait à la fois IES (environ 12 postes) et les audits (environ 10 postes), au total donc 22 postes. La mission du CGPC considère que ce mouvement n'est pas opportun car l'expérience nous a appris que dans un système complexe on doit éviter de modifier tous les paramètres à la fois. L'organisation de la sécurité ferroviaire est un système complexe qu'il est obligatoire de modifier pour mettre en application la directive européenne, il convient d'éviter les modifications supplémentaires non obligatoires dans la situation de référence fixée.

## **11/ BUREAU D'ENQUÊTE ACCIDENT-TRANSPORTS TERRESTRES**

Le bureau d'enquêtes accidents transports terrestres (BEA-TT) a été créé par décret du 26 janvier 2004 pris en application de la loi du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des systèmes de transports, aux enquêtes techniques après événements. Ces textes, bien qu'antérieurs à la directive européenne du 29 avril 2004, n'en sont guère éloignés. En particulier :

- L'enquête de sécurité (terme employé par la directive européenne, le décret français utilise le mot enquête technique) est séparée de l'enquête judiciaire.
- Elle est effectuée par un organisme permanent indépendant des acteurs du secteur ferroviaire (le BEA-TT est placé auprès du vice-président du CGPC)
- Il est fonctionnellement indépendant de la direction des transports terrestres, actuelle autorité de sécurité nationale. Dans le cadre du deuxième paquet ferroviaire, il demeurera indépendant à la fois de la direction des transports terrestres et du futur établissement dont la création est proposée dans ce rapport pour devenir l'autorité de sécurité nationale.
- Les rapports d'enquête sont mis à disposition du public par tout moyen.

On notera toutefois entre la loi française et la directive européenne une différence relative à l'autorité ayant pouvoir de déclencher une enquête technique. La loi française précise que l'ouverture d'une enquête est décidée par le ministre chargé des transports, à son initiative ou sur proposition du BEA-TT. L'arrêté ministériel du 11 mai 2004 donne, certes, délégation au directeur du bureau d'enquête pour engager des enquêtes techniques sur accident ou incident, mais il ne s'agit que d'une délégation, de surcroît non expressément prévue par la loi. La directive européenne, en revanche, dispose que l'organisme d'enquête décide s'il convient d'effectuer ou non une enquête sur tel accident ou incident. La loi de transposition du deuxième paquet ferroviaire devra donc modifier l'article 14-I de la loi du 3 janvier 2002 et de l'article 20 du décret constitutif du bureau d'enquêtes accidents-transports terrestres.

On remarque que ce bureau d'enquête n'est pas dédié aux seuls accidents ferroviaires. En plus du réseau ferré national il est compétent pour les métros, les tramways, les voies navigables, la route, les remontées mécaniques. Les enquêtes techniques traitées depuis 1999 par l'organisme de préfiguration mis en place au sein du Conseil Général des Ponts et Chaussées, ainsi que celles engagées en 2004 par le bureau d'enquêtes sont au nombre de 16 :

Transports guidés	3
Réseau ferré national	6
Voies navigables	2
Routes	4
Remontées mécaniques	1

Dans un souci de simplification la question des effectifs, qu'il faut évoquer maintenant, est présentée sur la totalité des effectifs du BEA-TT sans chercher à différencier la part « réseau ferré national » de celle des autres modes de transport. L'effectif aujourd'hui présent est de 6 personnes (3 enquêteurs et 3 personnes support) pour un effectif autorisé de 10 personnes (7 enquêteurs et 3 personnes support) insuffisant pour répondre aux demandes du ministre. Au

moment de la préparation du décret fondateur du BEA-TT, il était prévu un effectif du 15 personnes (dont 10 cadres de catégorie A ou A+). La mission considère que cette estimation demeure valable et que l'effectif du BEA-TT doit être complété à 15.

## 12/ CONSEQUENCE SUR LES UNITES CONCERNÉES DE LA SNCF

### 12.1 IES

Cette unité de la SNCF rassemble 60 personnes selon l'organigramme joint en annexe 4, qui aujourd'hui travaillent à la fois, et de façon intégrée, pour le gestionnaire d'infrastructure, pour l'entreprise ferroviaire, et pour la direction des transports terrestres. Elle a été organisée pour mettre en application le premier paquet ferroviaire et, dans ce cadre, les procédures de travail ont été formalisées, et les référentiels ont été rédigés en vue d'une certification I S O -version 2000 – prévue pour la fin 2004.

Les missions de cette unité sont détaillées dans le document en date du 24 Juillet 2003 « management général de la sécurité de l'exploitation ferroviaire » ; elles sont remises dans le tableau ci-dessous avec la mention de celles de ces tâches qui demeurent et celles qui devraient être transférées vers l'autorité de sécurité nationale :

FORMULATION DU DOCUMENT SNCF IES	AVIS DE LA MISSION DU CGPC
• assure ou délègue expressément les missions dévolues à la SNCF	inchangé
• définit les conditions de gestion des situations d'incident grave ou d'accident	inchangé
• exerce les missions confiées à la SNCF pour le droit d'accès à l'infrastructure	transféré vers l'autorité de sécurité nationale
• assure l'assemblage des différents composants du système ferroviaire... élabore les dossiers de sécurité et les transmet à RFF	inchangé
• propose au ministre chargé des transports les évolutions utiles du règlement de sécurité de l'exploitation	IES n'aura plus l'exclusivité des propositions, partage avec l'autorité de sécurité nationale
• recherche et propose les politiques relatives au déploiement des systèmes	IES n'aura plus l'exclusivité des propositions, partage avec l'autorité de sécurité nationale
• assure l'expertise des projets	transféré vers l'autorité de sécurité nationale

	de sécurité nationale
• assure l'animation et le bouclage des actions relatives à l'amélioration du système ferroviaire (fonctionnement et animation des retours d'expérience, proposer les améliorations découlant de ces REX)	ne concernera pas les nouveaux entrants.
• coordonner les réflexions sur les marchandises dangereuses, présider la commission adhoc	inchangé, sauf que les nouveaux entrants ne participeront pas à la commission ad hoc. <sup>1</sup>
• assurer les revues annuelles avec les directions de domaine et d'activités	inchangé

Après transfert d'une partie de ses missions vers l'autorité de sécurité nationale, la SNCF gardera la responsabilité d'élaborer et de tenir à jour en fonction des retours d'expérience les deux systèmes de gestion de la sécurité : celui de l'entreprise ferroviaire et celui du gestionnaire d'infrastructure ; l'application à la lettre de la directive européenne conduit à deux documents séparés. La SNCF doit garder en son sein le centre d'études de sécurité (9 personnes) notamment dans son rôle de tenue à jour des données intéressant la sécurité. La mission du CGPC suggère par ailleurs, bien que cela sorte du cadre fixé pour ce rapport, qu'un changement dans l'organigramme de la SNCF devrait modifier l'appellation IES et fusionner les activités restant à la SNCF dans la direction de la sécurité, entité de 4 personnes aujourd'hui directement rattachée au directeur de l'infrastructure.

## 12.2 Les Audits de sécurité

A son siège à Paris le service des audits regroupe trois entités : L'inspection des services qui a vocation à rester au sein de la SNCF, les audits thématiques de conception qui ont vocation, à terme, à aller à RFF (10 personnes), un organisme d'inspection de sécurité incendie traitant des gares en tant qu'établissement recevant du public et exerçant dans les gares les inspections normalement faites par les pompiers. Cette dernière activité (12 personnes) aurait vocation à passer dans l'autorité de sécurité nationale, la mission du CGPC ne le propose pas considérant qu'il n'y a aucune urgence à modifier une organisation qui donne satisfaction à la direction de la défense et de la sécurité civiles, dès lors que les tâches de cette unité de la SNCF n'ont aucun retentissement sur l'arrivée de nouveaux entrants. Le transfert de cette sous unité pourra être examiné ultérieurement quand l'autorité de sécurité nationale aura fait la preuve de son existence et de sa crédibilité.

## 13/ SYNTHESE

L'ensemble des propositions des paragraphes 9,10,11 et 12 aboutit au tableau suivant :

---

<sup>1</sup> L'autorité de sécurité nationale aura un rôle pour les nouveaux entrants différent dans son principe de celui tenu par la mission TMD de la direction des transports terrestres qui porte en particulier sur l'élaboration de la réglementation et non au contrôle de sa bonne exécution. La mission TMD a compétence pour tous les modes de transport : maritime, ferroviaire, routier, navigation intérieure.

	Actuels	Futurs (2006-2008)	
DTT	7	1	
Autorité de sécurité nationale	0	60	
SNCF	60 (IES)	Non précisé	
BEA-TT	10 (autorisés)	15	
RFF	4	7	
SNCF audit	36+90	36+90	
CERTIFER	pm	pm (selon chiffre d'affaire)	
Secrétariat du Tunnel sous la Manche (partie comité de sécurité)	5	0	

## CONCLUSION

Bien que l'organisation française soit conforme aux dispositions du 1<sup>er</sup> paquet ferroviaire, et que les résultats en terme de sécurité soient bons, le deuxième paquet ferroviaire nous impose de créer une autorité de sécurité nationale qui actuellement n'existe qu'à l'état embryonnaire à la direction des transports terrestres (TF4). La mission du CGPC propose la dimension minimale possible pour cet organisme en choisissant les options basses du champ de compétence quand les choix sont ouverts par la directive européenne, en choisissant délibérément de rester en dessous des effectifs en place dans les réseaux des pays proches. L'effectif proposé de 60 personnes pour un établissement public, dont les ressources financières proviendront pour 75% d'une taxe à prélever sur les péages d'infrastructures, pour 20% de la SNCF et de RFF, pour 5% des nouveaux entrants et du tunnel sous la Manche, correspond au minimum pour assurer la crédibilité de cet organisme vis à vis des nouveaux entrants, de la SNCF et de l'Agence Ferroviaire Européenne.

L'effectif proposé est relatif aux années 2006 à 2008 pour lesquelles il est possible de faire des suppositions plausibles. Au delà la visibilité n'est pas assurée notamment sur les paramètres qui retentiront le plus directement sur les responsabilités et donc sur les effectifs de l'autorité de sécurité nationale : le nombre de nouveaux entrants, la qualité de leur système de gestion de la sécurité, ainsi que le rythme de sortie par l'Agence Ferroviaire Européenne des spécification techniques d'interopérabilité relatives au réseau conventionnel.

## **ANNEXES**

## Lettre de Commande

*République Française*

*Le Secrétaire d'Etat aux Transports et à la Mer*

23 Février 2004

référence : FN/MT/D04000167

Monsieur le Vice-Président,

La transposition, maintenant effective, des directives européennes constituant le « premier paquet ferroviaire », ainsi que la publication prochaine des directives constituant le « deuxième paquet ferroviaire » me conduisent à entamer de nouvelles réflexions sur la sécurité ferroviaire et l'exercice des missions relatives à la sécurité ferroviaire, ainsi que sur l'adéquation et l'efficacité de l'organisation de la France dans ce domaine.

Le secteur ferroviaire français voit s'achever une phase de restructuration profonde. En sept ans, on a assisté à la création de RFF (1997), à celle du bureau de la sécurité des transports ferroviaires (2000) et à celle du bureau d'enquête accidents transports terrestres, ainsi qu'à la réorganisation corrélative de la SNCF avec notamment la création de la direction de la sécurité et de la direction générale déléguée exploitation avec en son sein la direction déléguée système d'exploitation et sécurité.

Au terme de cette période, et avant la transposition du deuxième paquet ferroviaire qui prévoit en particulier la création d'une Agence ferroviaire européenne en charge de la sécurité et de l'interopérabilité, je souhaiterais qu'une mission d'étude et d'analyse soit diligentée par le Conseil Général des Ponts et Chaussées. Cette mission devra notamment s'attacher à étudier les points suivants :

- conformité de l'organisation actuelle de la France aux dispositions du premier paquet ferroviaire, et notamment pertinence de la répartition des tâches entre l'Etat, RFF (gestionnaire d'infrastructure) et la SNCF (gestionnaire d'infrastructure délégué et entreprise ferroviaire) ;
- appréciation globale sur l'efficacité du système, en particulier en terme de clarté du partage des responsabilités entre autorités, gestionnaire d'infrastructure, entreprises ferroviaires et industriels ;

.../...

Monsieur Claude MARTINAND  
Vice-Président du Conseil Général  
des Ponts et Chaussées  
Arche de la Défense  
Tour Pascal B  
92055 LA DEFENSE CEDEX

*40, rue du Bac – 75007 Paris  
Tél. : 01 40 81 38 92 – Fax : 01 40 81 38 11*

- comparaison avec l'organisation des autres pays européens dotés d'un réseau d'importance similaire, par exemple l'Allemagne avec l'EBA, voire l'Italie et la Suisse ;
- piste d'éventuelles évolutions de ce système en vue de sa mise en conformité avec les dispositions du deuxième paquet ferroviaire et de sa meilleure efficacité dans ce futur contexte : réorganisation et/ou renforcement des moyens propres, externalisation de certaines tâches, voire création d'une nouvelle structure éventuellement à personnalité morale ;
- système de contrôles de toutes natures, a priori et a posteriori, que l'Etat doit être capable d'exercer sur les opérateurs.

Cette mission pourra s'appuyer sur les compétences de la direction des transports terrestres (sous-direction des transports ferroviaires).

Les conclusions de cette mission me seront transmises à la fin du mois de juin 2004.

Je vous prie de croire, Monsieur le Vice-Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

**SIGNE**  
Dominique BUSSEREAU

## **Personnes rencontrées au cours de la mission**

### **Direction des Transports Terrestres (DTT)**

B. MENORET, D. HUNEAU, P. DESFRAY, R. DAYEZ, T. SAULE, Ph. ROUX,  
E. PAROISSE, F. BRETONNIERE, J. GAUDOT

### **DTT mission transports de marchandises dangereuses**

R. CAILLETON

### **SNCF-IES**

G. BOQUEHO, J.M. POURCHIER, C. AREGUI, G. DALMAS, B. CHARVET,  
O. FAUCHERON

### **SNCF-Audits de Sécurité**

C. PORTAL

### **SNCF-Etat Major**

J. COUVERT, M. ETIENNE, M. TABOULET

### **DGTREN-Bruxelles**

F. GRILLO, O. SILLA

### **RFF**

Président DUPORT, J.M. RICHARD, G. VERDIN, F. KERAVEL, A. MONTADERT  
Th. BARATE

### **CERTIFER**

J.P PRONOST, Th. PAQUIN

### **INRETS**

G. COUVREUR

### **BEA-TT**

J.G. KOENIG

### **UIC**

Ph. ROUMEGUERE

### **ALLEMAGNE EBA (Eisenbahn Bundesamt)**

M. SCHMITZ, R. SCHWEINSBERG

### **ROYAUME UNI HSE (Health and Safety Executive)**

A. SHARP

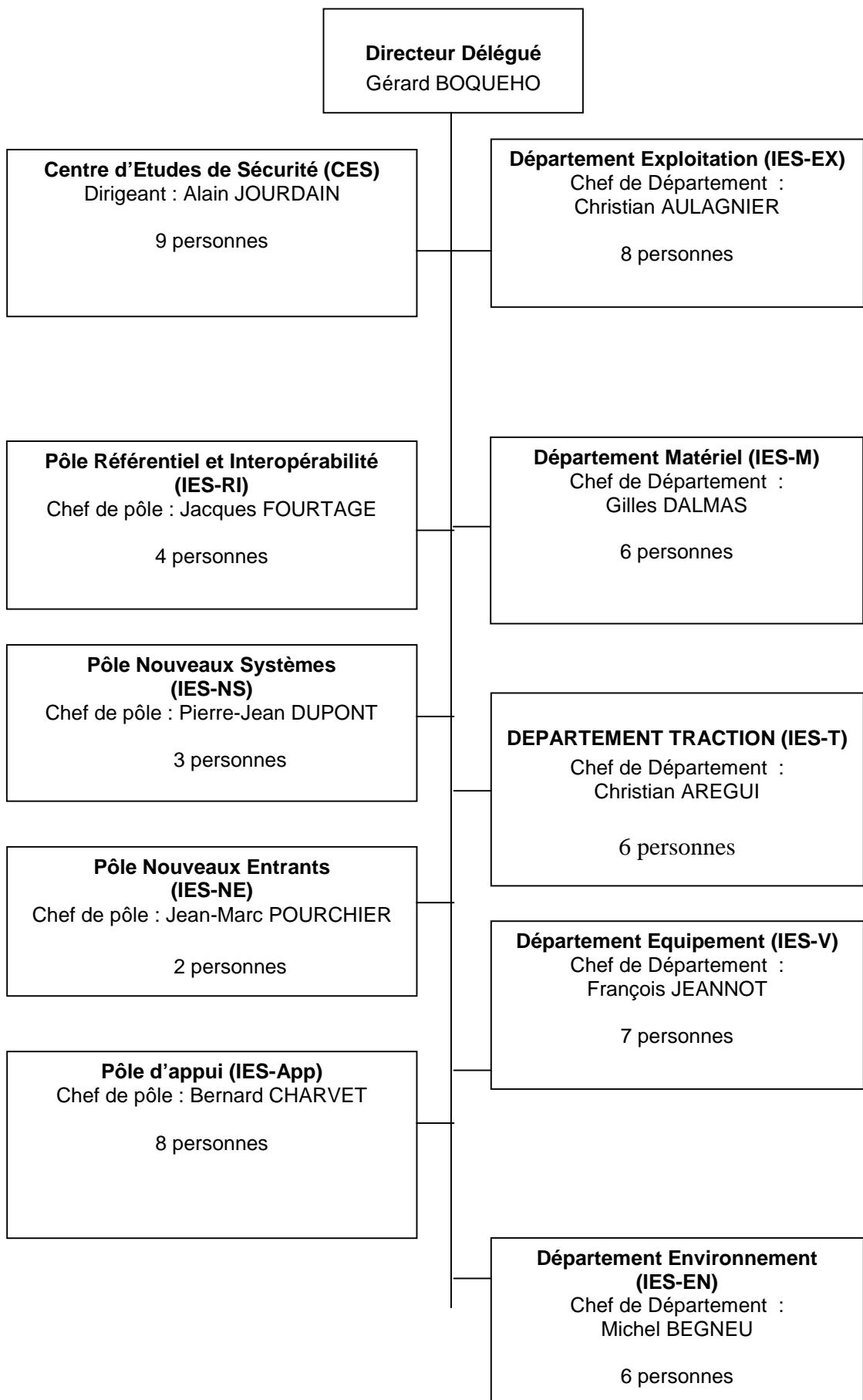
### **SUISSE OFT (Office Fédéral des Transports)**

R. BACHER, W. HÜPPI.

**Liste des accidents ayant eu des conséquences corporelles (graves ou légères) :**  
(extrait du rapport 2002 de la SNCF sur la sécurité).

- 22.02.02 :** Au PN 79 entre LAON et HIRSON, un autorail heurte un camion à 95 km/h et déraille. Le mécanicien est grièvement blessé. Six autres personnes dans le train sont légèrement blessées, dont l'ASCT.
- 17.04.02 :** A ST FLORENTIN, un train TRN heurte un support d'isolateur de caténaire. L'agent de conduite est légèrement blessé par des éclats de verre.
- 27.04.02 :** Un train TRN s'arrête dans le tunnel du CRET D'EAU sous l'action d'un signal d'alarme tiré par un voyageur ayant constaté un fort dégagement de fumées dans un compartiment couchettes vide (acte de malveillance). Sept personnes, dont trois agents sont incommodées par les fumées.
- 13.05.02 :** Au PN 33 de BAILLARGUES, un TGV heurte à 50 km/h un camion immobilisé sur la voie. Un voyageur est légèrement blessé.
- 14.05.02 :** A DIJON PERRIGNY, une manœuvre refoulant une rame de vingt-deux wagons heurte à 20 km/h l'arrière d'un train fret arrêté devant un signal. Deux agents sont légèrement blessés.
- 15.05.02 :** A BOURGNEUF en RETZ, sur un PN non gardé, un train TER heurte un convoi agricole engagé alors qu'un épais brouillard ne permet pas d'observer l'arrivée d'un train. Un voyageur est légèrement blessé.
- 27.05.02 :** A la traversée du tunnel de TAVANNES entre VERDUN et ETAIN, douze voyageurs et l'agent de conduite d'un train TER sont incommodés par les fumées provoquées par un début d'incendie.
- 30.05.02 :** Une locomotive assurant un train TER prend feu en gare de LISIEUX. L'agent de conduite ayant inhalé des fumées est examiné à l'hôpital par précaution.
- 01.07.02 :** Au PN 5 de PONT HEBERT, un train TER heurte à 110 km/h un camion immobilisé pour embarras routier. Le train déraille, trente-sept voyageurs sont légèrement blessés.
- 17.07.02 :** A ALLONES-BOISVILLE, une draisine circulant à environ 80 km/h déraille suite à défaut de nivellement longitudinal de la voie au niveau d'un joint creux. Les deux conducteurs sont grièvement blessés.
- 20.07.02 :** A BRIVE LA GAILLARDE, lors de la mise à quai de remorques d'autorail, le freinage tardif conduit à une collision à 5 km/h contre un heurtoir. Le conducteur de manœuvre est légèrement blessé.
- 02.08.02 :** A AULNOYE, un mouvement composé de deux engins moteurs heurte à 20 km/h une locomotive arrêtée devant un signal. Les deux mécaniciens sont légèrement blessés.
- 23.08.02 :** Au PN 112 entre CLOYES et FRETEVAL MOREE, un train TER heurte un camion-benne. Un voyageur est légèrement blessé.
- 07.09.02 :** Au PN 419 entre QUESTEMBERT et VANNES, un train fret heurte à 98 km/h un tracteur agricole. Le mécanicien est légèrement blessé.
- 13.09.02 :** Entre ETAIN et CONFLANS JARNY, un train TER heurte un tracteur agricole. Une voyageuse et le conducteur du convoi agricole sont légèrement blessés.
- 05.11.02 :** Entre ST ARMAND et ORCHIES, un train TER heurte une automobile au PN 39. Quatre voyageurs sont légèrement blessés.
- 06.11.02 :** A hauteur de NANCY, un incendie se déclare dans une voiture-lit de la Deutsche Bahn du train 261 Paris-Munich. Après l'intervention des secours, on déplore le décès de 12 personnes.
- 09.11.02 :** Au PN 61 de VARILHES, un train TRN heurte à 120 km/h une voiture passant en chicane. La locomotive déraille d'un bogie. Un voyageur est légèrement blessé. Les trois occupants du véhicule routier sont tués.
- 16.11.02 :** Entre ST ANDRE LE GAZ et PRESSINS, un TGV heurte à 90 km/h une coulée de boues épaisse d'un mètre et large d'une vingtaine de mètres. La motrice avant déraille des deux bogies. Deux voyageurs et le mécanicien sont légèrement blessés.
- 20.12.02 :** Au PN 92 de MARCHEZAIS BROUE, un train TRN heurte à 128 km/h une automobile engagée tardivement. Deux voyageurs sont légèrement blessés. Les deux occupants du véhicule routier sont tués.

## Organigramme du service IES de la SNCF



## Autorités de sécurité nationales dans 12 pays

**Réponses au questionnaire international lancé par l'ILGGRI relatif au rôle et à l'importance des autorité de sécurité nationale (ou des organismes qui en tiennent lieu aujourd'hui).**

	Des changements sont-ils nécessaires pour mettre en œuvre la directive sécurité nationale	Effectif de l'autorité de sécurité	Nombre de gestionnaire d'infrastructure	Nombre d'entreprises ferroviaires	Part de marché fret réalisé par les nouveaux entrants en 2003 <sup>2</sup>
Allemagne	non	1200	-	30 <sup>1</sup>	10,6 %
Suisse	non	70	20	27	6 %
France	oui	7	1	1	0 %
Irlande	Changements mineurs	4	1	1	-
Portugal	Oui pour bureau enquête accidents	4	1	2	-
Suède	non	32	4	18	-
Pays-Bas	non	70	1	15	16,6 %
Autriche	Oui pour bureau enquête accidents	36	14	20	2 %
Danemark	Oui pour des détails	23	11	12	0,6 %
Norvège	Changements mineurs	22	-	-	0 %
Belgique	oui	20	1	2	0,6 %
Royaume Uni	oui	235	2	30	-
Italie	-	-	-	-	2 %

<sup>2</sup> selon une enquête réalisée par Rail Net Europe Joint Office Marketing, association regroupant une vingtaine de gestionnaires d'infrastructures.

<sup>1</sup> 30 entreprises ferroviaires sur le réseau fédéral, non compris 270 opérant sur des réseaux locaux.

## Signification des acronymes

AEIF	Agence Européenne d'Interopérabilité Ferroviaire
AFE	Agence Ferroviaire Européenne
ALARP	As Low As Reasonably Possible
ART	Agence de Régulation des Télécommunications
BEA-TT	Bureau d'Enquêtes Accidents Transports Terrestres
CERTIFER	Agence de Certification Ferroviaire
CGPC	Conseil Général des Ponts et Chaussées
CRE	Commission de Régulation de l'Energie
DB	Deutsche Bahn
DTT	Direction des Transports Terrestres
EBA	Eisen Bahn Bundesamt
ERTMS	European Rail Traffic Management System
HMRI	Her Majesty Railway Inspectorate
HSE	Health and Safety Executive
IES	Infrastructure, Exploitation, Sécurité (unité de la SNCF)
IGTT	Inspection générale du travail des transports
ILGGRI	International Liaison Group of Governmental Railway Inspectorate
INRETS	Institut National pour la Recherche sur les Transports
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
RFF	Réseau Ferré de France
RIAC	Railway Industry Advisor Committee
RID	Réglementation du transport des marchandises dangereuses par fer
SGS	Système de Gestion de la Sécurité (en Anglais SMS : système de management de la sécurité)
SNCF-EF	SNCF Exploitant Ferroviaire
SNCF-GID	SNCF Gestionnaire d'Infrastructures Délégué
STI	Spécification Technique d'Interopérabilité (document de procédure européenne)
STRMTG	Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés
TMD	Transport de Marchandises Dangereuses. La mission TMD est rattachée à la Direction des Transports Terrestres, son rôle concerne tous les modes de transports (maritimes, ferroviaire, routier, navigation intérieure)
UIC	Union Internationale des Chemins de Fer

**conseil général  
des Ponts  
et Chaussées**

Secrétariat général  
Bureau  
Rapports  
et Documentation  
TOUR PASCAL B  
92055 LA DÉFENSE CEDEX  
Tél. : 01 40 81 68 12/ 45