

La libéralisation du fret ferroviaire et ses conséquences pour l'avenir



Président et rapporteur

David Valence

Député des Vosges, président

Hubert Wulfranc

Député de Seine-Maritime, rapporteur



La commission en chiffre

107 personnes entendues sous
serment

76 heures d'auditions

Audition, sous serment, de tous les
ministres chargés des transports
depuis 1995 et de tous les présidents
de la SNCF depuis 1996

Audition de deux représentants de la
Commission européenne

Deux déplacements dans les gares de
trilage de Woipy et de Fos Coussoul

207 pages de rapport

28 recommandations

La commission d'enquête issue du droit de tirage du groupe GDR - NUPES

La commission d'enquête a été créée par la Conférence des présidents le 4 juillet 2023 au titre du droit de tirage réservé au groupe Gauche démocrate et républicaine - NUPES.

Elle est née du constat de la forte baisse des volumes de fret transportés par train.

Elle trouve également son origine dans la décision du 18 janvier 2023 de la Commission européenne d'ouvrir une enquête approfondie pour les avances de trésorerie consenties à Fret SNCF depuis le début de l'année 2007 jusqu'au 1er janvier 2020, ainsi que l'annulation de la dette financière de Fret SNCF au moment de son changement de statut et l'injection de capital de 170 millions d'euros consécutive à cette transformation. En réponse, le Gouvernement a présenté un plan de « discontinuité » de Fret SNCF afin d'éviter le remboursement, qui pourrait signer la liquidation de l'opérateur.

La proposition de résolution tendant à créer la commission d'enquête juge que ce projet de restructuration va à contre sens du Pacte Vert européen et risque de saborder l'objectif de doublement de la part modale du fret ferroviaire d'ici à 2030 prévu par l'article 131 de la loi « Climat et Résilience » de 2021.

La désindustrialisation : un abaisssement du volume de fret ferroviaire

Sous l'effet de la mondialisation et face à la concurrence des États émergents, la France, faute d'une politique industrielle ambitieuse, connaît un processus rétrécissement et de déstructuration de son tissu industriel. La part de la valeur ajoutée industrielle dans le produit intérieur brut (PIB) a été divisée par deux en cinquante ans.

La désindustrialisation diminue le volume de marchandises à transporter sur de longues distances au sein du territoire national. **L'industrie lourde ayant disparu, le fret ferroviaire a perdu l'une des bases les plus solides du trafic** souligne le rapport.

Il évoque ainsi l'exemple emblématique du charbon : alors que la première ligne de chemin de fer a été ouverte en 1827 en France pour assurer le transport du charbon entre Saint-Étienne et Andrézieux, la régression du charbon au profit d'autres énergies à partir des années 1960 puis la disparition de l'exploitation minière sonne le glas de ce flux majeur pour le fret ferroviaire.

La logique du zéro stock limite le fret ferroviaire

Cette nouvelle logique conduit les chargeurs à assurer un approvisionnement en flux tendu et à privilégier la route.

En n'achetant que les quantités de produits strictement nécessaires juste au moment où ils sont nécessaires, la production repose sur une étroite synchronisation entre la production et la demande réelle, qui permet de réduire les niveaux de stocks inutiles. La fiabilité du camion pour assurer ce type de transport conduit les chargeurs à délaissier le ferroviaire, les trains n'étant pas adaptés pour répondre à cette nouvelle structure de l'industrie.

La place du charbon

La préservation du charbon en Allemagne contribue à la vitalité du fret ferroviaire. Entre le début des années 2000 et 2008, le fret ferroviaire en Allemagne a augmenté de près de 50 %, passant de 70 milliards à 110 milliards de tonnes-kilomètres. Cependant, cette augmentation s'est effectuée au détriment du transport fluvial et non au détriment de la route.

Sur la même période, le trafic français a diminué de 28 % entre 2000 et 2008 en passant de 50,4 Mds de tonnes-kilomètres (t.kms) en 2000 à 35,9 Mds de t.kms.

Bien que le différentiel observé entre la France et l'Allemagne ne puisse être pleinement attribué au maintien du trafic de charbon car il obéit à d'autres facteurs comme la structure du réseau ou la densité du tissu industriel, il y contribue fortement.

Chiffres clés

10,6 % de part modale pour le fret ferroviaire

43 % de contraction des volumes

Baisse de 8 points de part de marché sur le transport intérieur de marchandises depuis 2000 pour se stabiliser à 9 % au milieu des années 2000 (contre 17 % dans l'ensemble de l'Union européenne, 19 % en Allemagne, 33,6 % en Suisse mais seulement 9 % au Royaume-Uni ou 4,3 % en Espagne)

89 % du transport intérieur de marchandises est assuré par le routier (hors oléoducs)

La part modale du fret routier passe de 48,6 % en 1970 à 87,3 % en 2005

Hausse de 16 % des volumes transportés par transport routier entre 2000 et 2019 passant de 277 Mds de t.kms à 322 Mds de t.kms

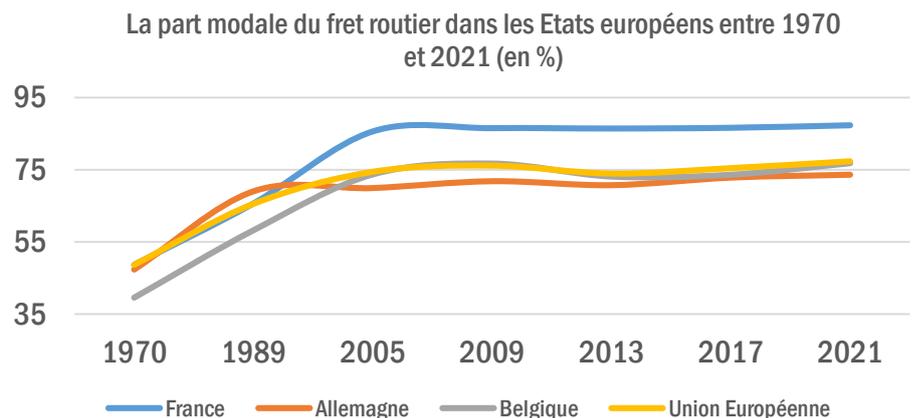
La massification du transport routier : cause principale du déclin du fret ferroviaire

Le règlement CEE n° 881/92 du Conseil du 26 mars 1992 marque le début de la libéralisation du transport routier international de marchandises.

Alors que la France avait jusque-là fait le choix de protéger le chemin de fer avec la mise en place d'un régime de contingentement et de contrôle des prix du transport, la libéralisation européenne du secteur routier l'a conduit à sa totale dérégulation souligne le rapport.

Dans l'ensemble de l'Union européenne, le transport routier de marchandises connaît alors une croissance massive. Si le trafic routier représentait en 1970 moins de la moitié du transport de marchandises à l'échelle communautaire, il en représente plus des trois quarts aujourd'hui.

Le mouvement connaît une accélération à partir des années 2000 avant de se stabiliser.



Sources : données Conférence européenne des ministres des transports (1) et Eurostat (2).

Une massification plurifactorielle

Le transport routier paraît plus économique sur les petites et moyennes distances

La route apparaît comme une solution plus économique sur les petites et moyennes distances.

En outre, l'élargissement de l'Union européenne de 2004 aux pays de l'Europe de l'Est a permis aux entreprises de transport routier de baisser leur coûts. La part de marché européen du pavillon français est passée de 50 % en 1999 à 10 % une décennie plus tard – étant entendu que le périmètre a également évolué dans la période.

La libéralisation du transport routier a de fait créé des conditions de concurrence de plus en plus insoutenables pour le ferroviaire.

Le transport routier paraît plus souple

La route est considérée par les chargeurs comme plus souple et plus facile d'utilisation pour desservir l'ensemble du territoire. La densité du maillage routier permet une desserte plus fine du territoire et lui confère une meilleure résilience aux aléas quotidiens, offrant suffisamment d'itinéraires alternatifs pour contourner les zones de travaux ou d'accident.

Une meilleure flexibilité opérationnelle du transport routier

Contrairement au fret ferroviaire, qui nécessite la présence d'un terminal dans chaque site desservi, le transport par la route est plus adaptable, chaque camion disposant de sa propre porte de chargement. C'est pourquoi les entreprises choisissent de placer les installations de leur chaîne logistique au plus près du réseau routier, garantissant un accès rapide aux infrastructures. Cette proximité avec les routes devient un atout majeur dans un contexte de concurrence intermodale, où le transport ferroviaire se trouve désavantagé par sa moindre flexibilité.

L'ensemble des chaînes logistiques s'organisant progressivement autour de la route, l'interconnexion avec les grandes infrastructures est négligée.

Ainsi, le rapport souligne que les ports français sont insuffisamment reliés aux voies de chemins de fer. Si les ports français ont pris des initiatives celles-ci demeurent balbutiantes et ne permettent pas encore d'entamer un report modal de la route vers le ferroviaire.

Chiffres clés

Un km d'un camion de 40 t en longue distance revient à 1,2 euro en 2007 (pour une distance de 500 km parcourus). Pour Fret SNCF, avec un train de 1 800 tonnes brutes et un parcours moyen de 450 km, le coût à la tonne est de 0,013 euro par kilomètre soit en équivalent camion de 40 t, un coût de 0,51 euro par km.

En 2008, le réseau ferré national comptait un peu moins de 30 000 km de voies, tandis que les routes et autoroutes totalisaient près d'un million de km.

Source : rapport d'information sénatorial « Avenir du fret ferroviaire : comment sortir de l'impasse ? » du 20 octobre 2010

Amazon n'a aucun entrepôt en France connecté avec le rail

Source : audition d'Amazon par la commission d'enquête

La part du transport intermodal dédié au fluvial et au ferroviaire à Hambourg est de 35 à 45 %. En France, à l'exception de Dunkerque, cette part est de 1 à 5 %

Source : audition d'Anne-Marie Idrac par la commission d'enquête

Chiffres du sous- investissement

100 Mds d'euros investis par la SNCF pour le TGV depuis 1981.

La France investit moins dans la maintenance de son réseau que la Grande-Bretagne, l'Italie ou l'Espagne, ce qui conduit à une dégradation continue de l'infrastructure, responsable d'une fragilité du réseau.

Source : audit sur l'état du réseau ferré national français (« rapport Rivier »), 2005.

L'électrification des lignes de fret est loin d'être abouti. Il n'existe ainsi pas de ligne électrifiée entre le port du Havre et la région parisienne.

Source : rapport d'information sénatorial « Avenir du fret ferroviaire : comment sortir de l'impasse ? » du 20 octobre 2010

Taux de déploiement en France du ERTMS de 12 % quand la moyenne européenne est de 25 %. Les coûts sont de 424 000 euros par km en France contre 175 000 euros par km en Allemagne.

Source : audition de Kristian Schmidt, directeur des transports terrestres à la Commission européenne

Le fret, parent pauvre de la SNCF

Si le transport de marchandises était initialement l'activité principale de la SNCF, la tendance s'est progressivement inversée.

En 1938, première année d'existence de la SNCF, la part du transport de marchandises était légèrement majoritaire avec 26 milliards de tonnes-kilomètres de fret et 22 milliards de voyageurs-kilomètres. Cette situation perdure pendant les Trente Glorieuses, période durant laquelle deux tiers du transport ferroviaire sont du fret, contre un tiers de trains de voyageurs. Le pic de trafic est atteint en 1974, avec 74 milliards de tonnes-kilomètres contre 47,3 milliards de voyageurs-kilomètres. En 2000, la décroissance du fret est encore relativement limitée en valeur absolue, avec 55 milliards de tonnes-kilomètres, avant que la chute ne s'accroisse dans les années suivantes. En revanche, l'évolution en valeur relative est bien plus marquée, à mesure que s'accroît le trafic voyageurs.

Progressivement, la SNCF accorde la priorité au transport de voyageurs et délaisse le fret, qui souffre d'une désaffectation des politiques publiques. Cette désaffectation se traduit à la fois dans les choix d'investissements de la politique ferroviaire, essentiellement orientée vers le développement des lignes à grande vitesse et la négligence, en interne pour la politique du fret. Par ailleurs, la vétusté de certaines lignes, notamment les lignes secondaires (groupe UIC 7 à 9) dont le fret ferroviaire est un utilisateur important, pénalise particulièrement le transport ferré de marchandises

Le déséquilibre en faveur du transport de voyageurs se traduit également par la priorité d'attribution des sillons au transport de personnes plutôt qu'au fret. Hormis les lignes capillaires fret où aucun service de transport de voyageurs n'est organisé, la France ne dispose pas de lignes strictement dédiées au transport de marchandises. Les trains de marchandises se retrouvent ainsi en concurrence avec les trains de voyageurs, qui sont aujourd'hui considérés comme prioritaires par SNCF Réseau.

La politique d'attribution des sillons opérée par le gestionnaire d'infrastructure se révèle trop rigide et implique un travail d'anticipation de la part des entreprises ferroviaires, insuffisamment compatible avec les réalités du marché du transport.

L'effet délétère de l'ouverture à la concurrence

L'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire en France est très mal préparée au sein de l'opérateur historique, qui la subit sans l'accompagner. Même dans l'hypothèse où la libéralisation aurait permis d'enrayer le déclin déjà entamé, les objectifs de développement massif du fret via l'ouverture à la concurrence n'ont pas été atteints.

La dérégulation du marché n'a pas été accompagnée par les politiques publiques qui auraient été nécessaires, permettant aux nouveaux entrants de se concentrer sur l'activité qui était la plus accessible et probablement la plus rentable, c'est-à-dire les trains complets, laissant les wagons isolés à Fret SNCF.

La situation française contraste avec celle de l'Allemagne, où la Deutsche Bahn a mis en place une réelle stratégie pour faire face à l'ouverture du marché en rachetant l'opérateur hollandais NS Cargo, le 1er janvier 2000, qui opérait depuis Rotterdam, et en organisant des flux cadencés vers l'Italie. Dans ces conditions, l'ouverture à la concurrence en Allemagne, amorcée dès les années 1990, a stimulé l'activité ferroviaire de l'opérateur historique sur les flux internationaux.

L'arrivée des nouveaux entrants sur le marché n'a pas permis de relancer la dynamique du fret, comme cela a été régulièrement évoqué par les gouvernements. Elle a conduit à la captation des parts de marché par les nouveaux entrants, réduisant les marges de l'opérateur historique qui lui permettaient d'assurer les liaisons les moins rentables.

Concrètement, le déclin progressif des parts de marché fret a conduit la SNCF, dans une logique ultralibérale, à opter pour une politique aveugle de réduction des coûts notamment en abandonnant progressivement le « wagon isolé », qui représentait 42 % du volume de fret, mais jugée trop peu rémunératrice.

Le wagon isolé, une activité de service public essentielle mais structurellement déficitaire

L'activité de wagon isolée, essentielle au nom des missions de service public de l'opérateur ferroviaire rend délicat l'équilibre financier de l'activité de la SNCF.

L'activité repose sur la constitution de trains à partir de l'assemblage de wagons individuels isolés provenant de différents clients. Ces wagons ont des origines et des activités différentes ce qui implique des activités de tri et d'assemblage supplémentaires. Le coût est donc significativement plus élevé que les trains complets qui n'impliquent que l'acheminement des wagons entre les plateformes de départ et d'arrivée.

L'abandon progressif de l'activité a eu des répercussions sur l'ensemble du *process* industriel de la SNCF : moins de wagons isolés réduit forcément le nombre de trains massifiés et rend l'activité encore plus déficitaire.

Rétablir les conditions de concurrence entre le ferroviaire et le routier

Le rapport dénonce l'avantage du transport routier par rapport au ferroviaire du fait « *d'un régime fiscal insuffisant et à des pratiques inéquitables* » : le transport routier échappe en partie aux péages et aux taxes, tout en générant « gratuitement » des externalités négatives très coûteuses pour la société.

L'évitement des péages

Alors que les opérateurs de transport ferroviaire doivent systématiquement s'acquitter de péages auprès du gestionnaire de réseau pour l'accès aux infrastructures et la circulation sur les voies ferrées, **les transporteurs routiers ne s'acquittent de péages que sur une partie du réseau routier national.**

En France, seules les autoroutes concédées sont soumises à péages. Ces autoroutes « payantes » ne représentent que 9 000 km de voies, contre 12 000 km de routes nationales gratuites et 380 000 km de routes départementales. De ce fait, de nombreux transporteurs routiers préfèrent contourner les autoroutes, quitte à consommer un peu plus de carburant, pour ne pas avoir à payer de péages. Il y a donc une inégalité de traitement entre les trains, qui ne peuvent se dispenser de payer de péages, et la route qui dispose d'itinéraires « gratuits ».

L'évitement de la fiscalité

La taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE) est le principal prélèvement fiscal dont sont redevable les transports routiers. Etant assis sur le volume de gazole acheté : **il est facile pour les transporteurs étrangers de se dispenser de cette taxe** et de toute contribution au financement des infrastructures **en ne faisant pas le plein en France.**

Le parcours typique d'un poids lourd étranger entre l'Espagne et l'Allemagne

Le poids lourd remonte la France et passe au sud de la Charente-Maritime pour bifurquer vers l'Allemagne via la route Centre-Europe-Atlantique qui est majoritairement gratuite.

Il va ainsi traverser la France en contournant les autoroutes payantes. Ses réservoirs étant suffisamment grands pour lui permettre de traverser le pays sur un seul plein, il n'aura pas à acheter de carburant en France et donc à contribuer à la TICPE.

En France il ne fait pas un plein d'essence, il n'achète rien du tout, il ne dépense pas un centime au profit de l'économie française et ne contribue donc pas aux dépenses afférentes à l'entretien des routes

Le transport routier ne paye pas pour les nuisances qu'il génère

Le transport routier bénéficie d'un régime fiscal aveugle qui ne tient pas compte des coûts spécifiques – pollution atmosphérique, bruit, accidents, encombrement des routes – que ce mode de transport représente pour la société.

Le transport routier jouit donc d'une compétitivité artificielle qui tient au fait que la société supporte une partie des coûts générés par l'activité à la place des transporteurs et de leurs clients. Si ces coûts dits « externes » étaient internalisés dans le bilan des transporteurs, l'écart de compétitivité entre le mode routier et le mode ferroviaire se trouverait réduit.

Le dumping social des transporteurs routiers étrangers

Les personnes auditionnées soulignent également que les poids lourds étrangers, notamment en provenance d'Europe de l'Est, ont recours à une main-d'œuvre moins coûteuse et profitent d'un droit du travail plus souple, au détriment de leurs concurrents français directs mais aussi du secteur ferroviaire qui emploie des cheminots relevant du droit du travail français.

Chiffres clés

Les transporteurs étrangers achètent en France moins de 23 % du carburant qu'ils y consomment.

Source : Estimation de l'Ademe, « Analyses des conditions de reprise d'une valeur équitable du carbone » (2021), à partir des chiffres de la DGDDI.

Les poids lourds circulant sur les routes nationales non concédées auraient généré en 2000 l'équivalent de 3 Mds d'euros d'externalités négatives. Sur la même période, ils ont payé 1,8 Md d'euros de taxes. Le « taux de couverture » des coûts externes est de moins de 60 % : l'activité aura « coûté » à la société environ 1,25 milliard d'euros.

Source : Dominique Bureau, Claude Gressier, « Couverture des coûts des infrastructures routières » (2003)

Un poids lourd de 13 tonnes produit sur la voirie le même effet que 10 000 véhicules légers.

Les accidents impliquant un poids lourd ont 13 % de risques en plus d'être mortels.

Source : Cerema

Pour une écotaxe ambitieuse et une stratégie réglementaire

Pour rétablir la concurrence entre le train et la route, et entre les opérateurs français et étrangers, il sera nécessaire de sortir de la logique de taxation du carburant au profit d'une logique de taxation kilométrique. L'objectif de report modal ne sera réalisé que par une politique ambitieuse comprenant deux volets : l'internalisation des coûts externes du routier, et une réglementation de la circulation des poids lourds incitative à l'égard du transport combiné.

Une écotaxe nationale : seul moyen de rétablir structurellement la compétitivité du train

Le rapporteur regrette que les pouvoirs publics aient fait le choix d'aider le secteur ferroviaire plutôt que de pénaliser le transport routier en passant du principe de « pollueur-payeur » à celui de « non pollueur-aidé ». Il souligne que l'absence d'écotaxe générale est payée doublement par la collectivité : non seulement la société subit sans contrepartie les externalités négatives de la route, mais elle doit en plus financer un surcroît d'aides publiques au ferroviaire pour compenser partiellement les distorsions induites par cette absence de tarification.

Il ajoute qu'au-delà de l'incitation à la décarbonation du transport routier par la modulation des tarifs en fonction de la classe d'émissions du véhicule, cette écotaxe permettrait d'entraîner un report modal vers des modes de transports peu polluants et de participer au financement des infrastructures et technologies d'avenir.

Des outils réglementaires insuffisamment mobilisés pour « forcer » le report modal

Si les incitations financières ne sont pas suffisantes pour changer le comportement des acteurs économiques, des mesures réglementaires pourraient permettre d'atteindre plus efficacement les objectifs de report modal en s'inspirant des « modèles » suisse et autrichien. Grâce à une réglementation stricte de la circulation des poids lourds, l'Autriche et la Suisse ont réussi à maintenir une part modale de fret ferroviaire supérieure à 30 %.

Le rapporteur recommande ainsi de restreindre les jours et horaires de circulation autorisée des poids lourds. Ainsi, par exemple, en France, les poids lourds à partir de 7,5 tonnes n'ont l'interdiction de circuler que le dimanche, à partir du samedi à 22 heures. En Autriche et en Suisse, l'interdiction de circuler le dimanche vaut à partir de 3,5 tonnes, et les poids lourds ont l'interdiction de circuler la nuit même en semaine.

Le rapporteur propose également de revenir sur l'autorisation de circulation des 44 tonnes et recommande d'interdire la circulation des poids lourds sur les routes les plus congestionnées.

L'abandon de l'écotaxe : une occasion ratée de renforcer la compétitivité du train

Le rapporteur déplore l'abandon de l'écotaxe en octobre 2014 qui fut, à l'unanimité des personnes entendues, un désastre aussi bien pour les finances publiques que pour le report modal. En outre, il souligne que son abandon a eu pour effet de favoriser le transport routier notamment international au détriment du fret ferroviaire.

L'écotaxe devait générer 900 millions d'euros de recettes par an, dont 700 millions auraient été affectés à l'AFIT pour l'entretien des infrastructures de transport. Pour la totalité de la période du contrat, les pertes pour l'État et les départements s'élèvent à presque 10 milliards d'euros, davantage mêmes si l'on intègre la baisse de la taxe à l'essieu (50 millions d'euros par an) qui avait été décidée dès 2009 pour faire accepter la future écotaxe.

Ces pertes de recettes ont été compensées par une majoration du tarif de la TICPE sur le gazole, de deux centimes par litre pour les particuliers et de quatre centimes pour les transporteurs. Cette hausse du tarif de la TICPE génère plus d'un milliard d'euros par an de recettes fiscales depuis 2015.

Par rapport aux recettes prévisionnelles de l'écotaxe, l'augmentation de la TICPE aura dégagé un excédent de 1,5 milliard d'euros sur la période 2015-2024. La suppression de l'écotaxe aurait donc été plus que compensée.

Toutefois, la hausse de TICPE se fait au détriment des automobilistes – qui n'étaient pas concernés par l'écotaxe – et au bénéfice des poids lourds étrangers, qui ne paieront pas davantage la hausse de TICPE que la TICPE elle-même. Selon le rapport annuel de la Cour des comptes de 2017, les poids lourds étrangers qui auraient payé 31 % de l'écotaxe, ne paient que 2 % de la hausse de TICPE.

Au lieu d'entraîner un report modal et une meilleure capacité des départements à entretenir le réseau secondaire, l'abandon de l'écotaxe aura donc accentué les distorsions fiscales qui existaient entre les transporteurs routiers français et étrangers.

En outre, si l'écotaxe a été abandonnée, le gouvernement n'est pas revenu sur l'augmentation (de 40 tonnes à 44 tonnes) du tonnage autorisé des poids lourds qui avait été octroyée au secteur routier comme contrepartie.

Enfin, le rapporteur souligne que la France est le seul pays d'Europe occidentale à n'appliquer ni taxe ni redevance. Il ajoute que sur ce sujet la concurrence fiscale fonctionne à l'envers : il ne s'agit pas d'abaisser l'imposition pour éviter la fuite de matière taxable (dumping fiscal), mais au contraire de repousser les activités nuisibles en dehors des frontières.

En d'autres termes, « tant qu'elle n'a pas d'écotaxe, la France incite les transporteurs étrangers à venir polluer chez elle pour échapper à l'écotaxe des pays voisins » insiste-t-il.

Consolider le modèle économique du fret ferroviaire

Le fret ferroviaire ne pourra se développer qu'à la condition d'un modèle économique robuste. La politique actuelle de tarification des infrastructures et de soutien public se concentre essentiellement sur la question de la compétitivité-prix pour les chargeurs, en négligeant la compétitivité hors prix et la rentabilité de l'activité fret par rapport au transport de voyageurs pour le gestionnaire d'infrastructure.

La stratégie de compétitivité du fret ferroviaire nécessite une approche globale, incluant également la tarification de la route, parallèlement à la poursuite d'un plan d'investissement ambitieux en faveur des infrastructures ferroviaires.

Affiner la politique tarifaire des péages ferroviaires

Le rapport rappelle que l'Etat a fait le choix de fixer les péages au niveau le plus bas possible dans l'objectif de favoriser la compétitivité du train. Comme les péages touchés par le gestionnaire d'infrastructure ne peuvent pas être inférieurs aux coûts marginaux d'usage, l'État a choisi de prendre en charge une partie des péages à la place des entreprises ferroviaires. Les « péages nets » acquittés par les opérateurs sont donc inférieurs aux « péages bruts » correspondant au coût marginal d'usage, la différence entre les deux étant compensée par l'État auprès de SNCF Réseau.

Il souligne que ce niveau de péages peut affecter négativement l'offre de service ferroviaire. D'abord la tarification au coût marginal d'usage ne peut pas permettre au gestionnaire d'infrastructure de couvrir ses coûts fixes. Ensuite, l'écart entre les péages fret et voyageurs incite le gestionnaire à privilégier les sillons voyageurs. Enfin, le gestionnaire est moins incité à investir dans les infrastructures liées au fret.

Le rapporteur insiste sur le fait que les facteurs déterminants de la compétitivité du fret ferroviaire ne dépendent pas principalement du prix du péage mais davantage des conditions tarifaires et réglementaires de l'usage de la route, d'une part, et de la qualité des services ferroviaires d'autre part.

Enfin, il rappelle que le fait de remplacer les majorations de péages par une compensation publique est d'autant moins soutenable que les règles européennes imposent un écrêtement du cumul des aides à l'exploitation. La logique du soutien par les aides à l'exploitation mise en œuvre depuis le plan de relance atteint donc une limite.

Concentrer les efforts publics sur la réhabilitation et la modernisation des infrastructures

En mai 2023, le ministre des transports a annoncé un plan d'investissement de 2 milliards d'euros sur la période 2023-2032. Comme dans le cas du plan de relance, les investissements de l'État devraient permettre de déployer des investissements équivalents de la part des partenaires, soit un total de 4 milliards d'euros d'investissements en dix ans.

Le rapporteur s'alarme qu'à ce stade aucun des investissements annoncés n'a pris la forme d'un engagement contraignant.

Il recommande donc d'inscrire ces annonces d'investissements dans une loi de programmation, afin de sécuriser les investissements et de donner de la visibilité au secteur.

En outre, il s'inquiète du fait que la somme globale de 4 milliards d'euros pourrait ne pas être suffisante pour réaliser l'objectif de doublement de la part modale. Selon un rapport du Sénat, qui semble s'appuyer sur le rapport Altermind, les investissements nécessaires seraient de plus de 10 milliards d'euros sur la période.

Le trafic voyageur favorisé par le péage

Les redevances applicables aux TGV couvrent 120 % de leur coût unitaire complet, les redevances fret n'en couvrent même pas le quart. L'activité voyageurs est plus rentable pour SNCF Réseau que l'activité fret qui ne lui rapporte rien. De fait, le fret représente 15 % du trafic ferroviaire mais seulement 4 % des redevances perçues. Dans ces conditions, même si le gestionnaire d'infrastructures est juridiquement tenu d'offrir un égal accès au réseau à l'ensemble des entreprises ferroviaires, pour les services de fret comme pour les services de transport de voyageurs, il est économiquement incité, du fait du mode de tarification, à privilégier les sillons de voyageurs.

Faire payer à Fret SNCF ses dettes publiques passées : vers la « discontinuité » par le démantèlement

Afin d'éviter la liquidation de Fret SNCF, l'hypothèse du démantèlement passant par un plan de discontinuité est étudié et présenté en mai 2023 par le président de la SNCF aux organisations syndicales. Il s'agit de créer au 1^{er} janvier 2025 une nouvelle société, aujourd'hui provisoirement nommé « New Fret ».

L'entité conserverait la gestion capacitaire, qui représente actuellement 80 % du chiffre d'affaires de la société et 70 % de son trafic.

Seraient abandonnés aux concurrents les trains dédiés, qui représentent 20 % de chiffre d'affaires et 30 % du trafic de Fret SNCF. Vingt-trois flux seraient cédés à la concurrence au 1^{er} janvier 2024. Parmi eux, le « train des primeurs » entre Perpignan et Rungis, rouvert en octobre 2021. La nouvelle entité ne pourrait pas se repositionner sur ces contrats pour une durée de dix ans.

Le rapporteur juge la solution de démantèlement proposée par le Gouvernement « désastreuse d'un point de vue de la soutenabilité économique, de la transition écologique et des conséquences sociales ». Il estime, en outre, que « la soutenabilité de la nouvelle entité issue du démantèlement est peu probable et devrait affaiblir l'ensemble de la filière du fret ».

En effet, la cession des flux les plus rentables à la concurrence pose la question des ressources de la nouvelle entreprise créée, alors même que l'activité conservée serait structurellement déficitaire, et interroge la viabilité économique de la nouvelle structure. En outre, le rapporteur fait part de ses craintes concernant la capacité des concurrents à prendre le relais de Fret SNCF pour les trafics cédés. Faute d'une reprise par la concurrence, la solution de démantèlement fait craindre un fort report modal vers la route.

Enfin, le rapporteur tient à rappeler que la France ne dispose d'aucune garantie formelle et écrite de la part de la Commission sur l'acceptation de la solution de démantèlement proposée et sur l'abandon de la procédure formelle de la Commission européenne que cela impliquerait.

La rapidité de la présentation du plan de discontinuité, moins de six mois après l'ouverture formelle de la procédure par la Commission européenne, a pu surprendre les acteurs du monde ferroviaire. Or **les modalités de la discontinuité étaient d'ores et déjà discutées bien en amont, au moins à partir de 2018** comme en témoignent les échanges entre le Gouvernement français et la Commission européenne sur l'activité fret de l'opérateur historique, auxquels le rapporteur a eu en partie accès.

Cette pression exercée par la Commission depuis de longues années pour organiser le démantèlement de Fret SNCF conduit à s'interroger sur l'existence d'un détournement de pouvoir par la Commission.

Elle conduit également à des propositions visant à **encadrer les pouvoirs de la Commission européenne en matière de droit de la concurrence** lorsque la sanction prononcée est disproportionnée pour l'entreprise visée et pour le marché, et que son application pourrait produire des effets irréversibles sur l'économie et sur l'environnement.

L'ouverture formelle d'une enquête de la Commission européenne pour aides d'Etat

La Commission européenne a informé officiellement la France le 18 janvier 2023 de sa décision d'ouvrir une enquête approfondie.

Trois points font l'objet de l'enquête de la Commission européenne : les avances de trésorerie au profit de Fret SNCF de 2007 à 2020, l'annulation de la dette financière de Fret SNCF par voie législative et l'injection de capital de 170 millions lors de la transformation de Fret SNCF en société commerciale. Au total, la demande de remboursement des aides jugées illégales par la Commission européenne s'élève à 5,3 Mds d'euros. C'est l'entreprise elle-même qui doit rembourser.

Recommandations

Recommandation n° 1 : Inviter les pouvoirs publics à engager, avec les entreprises de la logistique, de la grande distribution et les marchés d'intérêt national une « revue des embranchements de fret ferroviaire » ouvrant droit à appel à projet pour les installations existantes du territoire.

Recommandation n° 2 : Généraliser et systématiser un volet d'étude de desserte ferroviaire pour tout projet d'entreprise stratégique, de plateforme logistique importante ou de parc d'activité d'intérêt régional ou métropolitain, notamment dans les projets éligibles au plan France 2030.

Recommandation n° 3 : Favoriser l'harmonisation des dispositions les mieux-disantes mises en oeuvre par les grands ports français, notamment dans le cadre de leurs prérogatives en matière de domanialité publique, pour développer les infrastructures ferroviaires.

Recommandation n° 4 : Consolider les flux stratégiques existants de Fret SNCF, ou de ce qui constituera sa nouvelle entité.

Recommandation n° 5 : Capturer des flux stratégiques nouveaux, comme celui des déchets.

Recommandation n° 6 : Définir un schéma d'accès spécifique au transport ferroviaire de marchandises à l'échelle de chaque département.

Recommandation n° 7 : Intégrer systématiquement les besoins du fret ferroviaire dans les projets de services express régionaux métropolitains.

Recommandation n° 8 : Majorer dès 2024 l'aide au wagon isolé.

Recommandation n° 9 : Si une nouvelle entité devait être créée, conserver dans sa dénomination le sigle « SNCF ».

Recommandation n° 10 : En cas de poursuite du plan de démantèlement : – permettre à la nouvelle entité de reprendre les flux qu'elle a exploités en sous-traitance pendant trente-six mois si l'entreprise concurrente n'est pas en mesure, au bout de ce délai, d'opérer elle-même le flux ; – ramener de dix à cinq ans le délai durant lequel la nouvelle entité ne peut revenir sur le marché des flux qui ont été cédés.

Recommandation n° 11 : Dans l'hypothèse d'une mise en application du plan de démantèlement, clarifier et préciser les garanties sociales en jeu et apporter des réponses à la hauteur des attentes des agents de Fret SNCF dans le cadre de la concertation et la négociation avec les organisations représentatives du personnel.

Recommandation n° 12 : Conformément au droit européen, réviser le projet de décret d'application de l'article L. 119-12 du code de la voirie pour : – créer une véritable redevance pour coûts externes, distincte de la redevance d'infrastructure, dont le montant serait proportionnel aux externalités négatives induites ; – affecter le montant de cette redevance à l'AFIT et non aux concessionnaires privés.

Recommandation n° 13 : Affecter une partie du produit de l'écotaxe régionale à l'AFIT.

Recommandation n° 14 : Instaurer une écotaxe nationale sur les poids lourds, applicable sur les routes nationales non concédées ni mises à disposition des régions. Le tarif de l'écotaxe, de l'ordre de 3 centimes d'euro par tonne et par kilomètre, serait modulé en fonction des performances environnementales et du poids du véhicule et son produit serait affecté à l'entretien et à la modernisation des infrastructures de transport. Le processus de mise à disposition des voies concernées au profit des régions serait facilité pour les régions qui en feraient la demande. Le cas échéant, élargir cette écotaxe au réseau routier géré par les départements, sur décision du conseil départemental.

Recommandation n° 15 : Interdire le transport routier la nuit, sauf pour le transport combiné, et permettre en outre aux camions faisant du transport combiné d'exercer le dimanche.

Recommandation n° 16 : Interdire la circulation des poids lourds de 44 tonnes, sauf transport combiné et véhicules zéro émission.

Recommandation n° 17 : Étudier l'incidence qu'aurait l'interdiction de la circulation des poids lourds sur les voies les plus congestionnées en termes de report modal vers le ferroviaire.

Recommandation n° 18 : Modifier l'article 36 de la loi relative à la transition énergétique (2015) pour imposer aux pouvoirs adjudicateurs le choix d'un mode de transport peu polluant (ferroviaire, fluvial ou combiné) entre plusieurs offres équivalentes par ailleurs.

Recommandation n° 19 : Appliquer des majorations aux redevances d'infrastructure ferroviaire en fonction d'une segmentation fine du marché et de l'élasticité-prix de la demande. Les majorations pourront notamment porter sur : – les trajets longue distance, au moyen par exemple d'une tarification marginale croissante en fonction du nombre de kilomètres parcourus au-delà d'un certain seuil ; – le transport de marchandises insusceptibles d'être transportées par la route. Le niveau plancher, correspondant au coût marginal minoré de la compensation publique, continuerait d'être appliqué pour les activités peu rentables (le wagon isolé) ou en forte concurrence intermodale.

Recommandation n° 20 : Segmenter l'offre de services ferroviaire en proposant des prestations optionnelles (exemple : durée de parcours garantie ; heure de départ et heure d'arrivée garantis ; sillons rapides ; réservation de sillons avec préavis court) qui viendraient majorer la redevance de base.

Recommandation n° 21 : Inscrire dans la loi le principe d'une corrélation entre l'évolution de la tarification globale des infrastructures ferroviaires et l'amélioration de la qualité de service.

Recommandation n° 22 : Augmenter les seuils de présomption de compatibilité des aides à 50 % du coût complet du service et à 100 % des externalités négatives évitées, dans le cadre de la révision annoncée des lignes directrices relatives aux aides d'État en faveur des entreprises ferroviaires.

Recommandation n° 23 : Inscrire dans une loi de programmation les investissements en faveur du fret ferroviaire prévus dans les deux prochaines générations de CPER, en précisant les montants prévisionnels investis, les projets, et la répartition des financements entre les différentes parties prenantes. Tenir compte, le cas échéant, des financements issus d'une partie du produit de l'écotaxe (par exemple 18 %, en cohérence avec l'objectif de part modale du ferroviaire). Prévoir dans cette loi de programmation un volet consacré à la formation aux métiers du ferroviaire et un volet sur la production industrielle de matériel roulant.

Recommandation n° 24 : Modifier le règlement 2015/1589 du Conseil pour donner la possibilité à la Commission de proposer des solutions alternatives à la récupération des aides (par exemple : la conversion de l'aide à récupérer en une amende imposée à l'État) à chaque fois que la procédure de récupération des aides aurait des conséquences disproportionnées pour l'entreprise bénéficiaire et pour le marché.

Recommandation n° 25: Soumettre à l'avis consultatif d'un organisme indépendant, par exemple le Conseil économique et social européen (CESE), les solutions proposées par la Commission pour remédier aux distorsions de concurrence causées par des aides d'État, à chaque fois que l'entreprise bénéficiaire d'une aide d'État n'est pas en capacité de la rembourser.

Recommandation n° 26 : Modifier le règlement 2015/1589 du Conseil pour que les décisions de la Commission relatives à la récupération des aides d'État ne soient pas exécutoires avant l'issue du délai de recours et, le cas échéant, avant la fin de la procédure juridictionnelle, à chaque fois que l'application immédiate de la décision aurait des effets irréversibles sur l'économie.

Recommandation n° 27 : Fixer un moratoire sur le plan de discontinuité proposé par le gouvernement français afin de réviser le processus de démantèlement de Fret SNCF à la lumière des travaux de la commission d'enquête.

Recommandation n° 28 : L'État stratège se doit de formaliser une politique de coordination des transports terrestres de marchandises intégrant un schéma national de transport logistique.

