

## LE SENS DE L'ÉVÉNEMENT

### *Pourquoi le fret ferroviaire va-t-il si mal en France ? Autour du plan Véron (Fret 2006)*

*Pierre Zembri*

Le fret ferroviaire va mal en France. C'est une antienne reprise par l'ensemble des acteurs de la filière (à commencer par les chargeurs, de plus en plus méfiants), et largement reconnue par l'exploitant ferroviaire national qui, depuis les années 1980, ne cesse de revoir ses ambitions à la baisse, accompagnant donc un recul assez régulier de la part de marché du fer vis-à-vis des autres modes. Au point où l'on en est arrivé, le reliquat de trafic encore assuré par fer correspond à sept années de la

croissance moyenne du trafic fret routier sur la période 1985-2002 ! En 2002, le fret ferroviaire a acheminé cinquante milliards de tonnes/km, soit le même trafic qu'en 1985. Dans le même laps de temps, la route doublait son trafic, passant de 125 à 250 milliards de tonnes/km et atteignant 81,9 % de part de marché en 2002 (source : Ministère de l'Équipement, SES). Cette évolution très défavorable du mode ferroviaire risque de se poursuivre dans les prochaines années, même si le rythme de

croissance de la route ralentit. La révision des prévisions très optimistes élaborées en 1998 à l'occasion de la conception des schémas de services collectifs aboutit à une part de marché de la route de 83,6 % en 2025, le rail reculant encore à 14,6 %. Ce n'est bien sûr qu'un exercice de prospective parmi d'autres, mais on ne voit guère à l'heure actuelle ce qui pourrait inverser la tendance...

En pratique, le fret ferroviaire ne profite en rien de la hausse générale des trafics de marchandises depuis le début de la décennie 1980. On ne peut donc pas accuser une conjoncture obstinément défavorable. Il faut donc se tourner vers des facteurs structurels d'évolution, ce que nous nous attacherons à faire dans un premier temps. Il sera intéressant dans un second temps de se pencher sur l'échec des politiques développées depuis quelques années en faveur du transport ferroviaire, jugé à juste titre plus respectueux de l'environnement que le mode routier. Alors que

#### **Chronologie des faits récents :**

**11 mars 2003 :** rapport sénatorial Haenel-Gerbaud sur le fret SNCF, dénonçant les dangers de tout immobilisme : le trafic risque de régresser de dix milliards de tonnes/km (- 20%).

**15 mars 2003 :** ouverture du marché européen du transport de fret ferroviaire à la concurrence

**mai 2003 :** Nomination d'un nouveau directeur général délégué de la SNCF chargé du Fret, Marc Véron.

**19 novembre 2003 :** la SNCF présente son Plan Fret 2006, qualifié de « plan de la dernière chance » par de nombreux commentateurs.

**1<sup>er</sup> décembre 2003 :** Le commissariat au Plan rend public un rapport sur l'efficacité des politiques publiques de soutien au transport combiné. Quatre mesures sur dix sont jugées efficaces. Les opérateurs de transport de combiné lancent un appel au secours : le combiné est jugé « hors marché » et leur santé financière se fragilise.

**19 janvier 2004 :** l'État annonce une dotation en capital de huit cents millions d'euros à la SNCF, soumise à l'approbation de la Commission européenne, destinée à faciliter la restructuration du fret.

jamais autant de mesures favorables (ou considérées *a priori* comme telles) aux modes alternatifs à la route n'ont été prises, le fret ferroviaire n'en tire aucun bénéfice tangible. La palme en la matière revient aux mesures prises en faveur du transport combiné, en chute libre depuis deux ans. Nous nous interrogeons enfin sur les chances de réussite du plan Véron lui-même : que peut-il apporter de différent par rapport à tout ce qui a été décidé auparavant ?

### **Pourquoi le fret ferroviaire ne profite-t-il pas de l'évolution très favorable du transport de marchandises en général ?**

Cette question s'impose, tant le décalage est grand entre l'explosion des échanges en Europe et la stagnation du trafic des chemins de fer en valeur absolue. Les réponses pertinentes sont nombreuses, et elles montrent que l'outil de production ferroviaire n'a pas su s'adapter à une demande de plus en plus exigeante et diversifiée des chargeurs, tandis que la route s'imposait par sa souplesse et l'amélioration continue de ses performances.

#### **Premier constat :**

les frontières nationales persistent à s'imposer au chemin de fer. Ce ne sont pas que des frontières politiques : les douaniers ne sont pas plus tâillans avec les trains que les camions ; ils sont de toute façon de moins en moins présents aux frontières. C'est du côté technique et organisationnel qu'il faut rechercher les causes de cette incongruité à l'heure du marché unique. En

effet, il n'existe que peu d'opérateurs vraiment transnationaux, et ces derniers lorsqu'ils existent n'acheminent qu'une part réduite et spécialisée du trafic global. On en demeure donc à un découpage en réseaux nationaux, avec leurs spécificités contraignantes : écartement des voies (1), gabarit (la Grande-Bretagne reste dans ce domaine une île), tension d'électrification (2), systèmes de signalisation, charge à l'essieu, etc. La traction s'arrête donc aux frontières, avec des délais de reprise souvent longs, ce qui se traduit par des vitesses moyennes pénalisantes (40 km/h à l'international). La locomotive interopérable intégrale n'existe pas en Europe : il faut, pour des raisons de faisabilité et de coût se limiter à quatre courants de traction, ce qui ouvre déjà des possibilités non négligeables, mais les engins de ce type restent rares et hors de portée des nouveaux entrants. Ces derniers devront louer successivement les services des réseaux traversés (au prix fort), ou acquérir des engins à moteur diesel moins coûteux mais peu conformes à un objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Pendant ce temps, les autoroutes européennes se sont considérablement développées et plutôt bien connectées au niveau des frontières, les véhicules routiers étant pour leur part parfaitement interopérables.

#### **Second constat**

la couverture territoriale du chemin de fer diminue alors que le réseau routier reste universel. Les années 1980 et 1990 ont été marquées en France par un net recul du kilométrage exploité

pour le fret, alors que la couverture demeurait largement supérieure à celle du réseau ouvert aux circulations voyageurs. À partir de 1986, de nombreuses gares et lignes ont été fermées, les clients desservis se voyant proposer des pré ou post-acheminements routiers vers les gares demeurant ouvertes (service baptisé alors *Fercam*, d'où le terme de « fercamisation » pour désigner cette politique). Il va sans dire qu'ils ont privilégié rapidement une solution routière sans transbordement, ce qui s'est traduit par une perte nette en deux ans de quatre milliards de tonnes/km... La géographie des acheminements est devenue, au fil des plans de rationalisation (qui se sont traduits par une diminution régulière du nombre de triages en activité) et de massification des flux, de moins en moins évidente, surtout pour les wagons isolés : les distances parcourues n'ont plus grand chose à voir avec celles à vol d'oiseau, ce qui a des conséquences non négligeables sur les temps d'acheminement. Ainsi, un wagon chargé à Brest pour Quimper transite par Saint-Pierre des Corps, soit 962 km contre 102 km par la ligne directe. La massification des flux et la suppression corrélative d'itinéraires utiles en cas d'interruption d'une ligne se traduisent en outre par une fragilité croissante du réseau.

#### **Troisième constat**

la SNCF a pris acte avec un certain zèle des évolutions de la demande, de moins en moins massive. Le plan Fret 2006 n'est pas le premier du genre. La plupart des restructurations (mise en place d'un régime unique d'achemine-

ment en lieu et place des anciens régimes ordinaire et accéléré, regroupement des activités sur des « gares principales de fret », réduction du nombre de triages, etc.) ont visé le trafic des wagons isolés, apparemment les plus coûteux pour la société nationale dans la mesure où ils doivent être triés au moins deux fois durant leur voyage. La prospective maison a fait régulièrement état de la disparition pure et simple à terme de ce trafic (3) ; ce type de discours sous-tend bien évidemment les actions de « rationalisation » de l'offre qui se sont succédées, même si l'objectif final n'a jamais été explicite. En attendant, les wagons isolés arrivent régulièrement en retard, ce qui exaspère les chargeurs... (4). Le certain désintérêt au sein de la société nationale pour le fret noté par plusieurs observateurs (5) se traduit de surcroît par un manque de fiabilité de l'ensemble de la production de cette activité. La première victime des faibles performances enregistrées a été le transport combiné, en net déclin depuis 2000.

### **Pourquoi le fret ferroviaire ne profite-t-il pas toujours des politiques menées explicitement en sa faveur à différentes échelles ?**

Que ce soit à l'échelle européenne, nationale voire dans certains cas régionale, le transfert modal des trafics de fret au bénéfice du fer est considéré comme un objectif important dans le cadre d'un développement durable que l'ensemble des acteurs politiques appellent désormais de leurs vœux. Mais il semble que l'on en reste au

niveau des incantations, ou que des choix discutables aient été effectués.

L'Union européenne a entamé au début de la décennie 1990 une démarche très volontariste de libéralisation du secteur ferroviaire. Les États ont été invités à dissocier la gestion des infrastructures de celle de l'exploitation, ce qui constituait une condition préalable à l'ouverture des réseaux à des nouveaux entrants. Les utilisateurs des infrastructures doivent désormais s'acquitter d'un péage. Le monopole des compagnies en place a ensuite été graduellement remis en cause, avec pour ce qui concerne le Fret une ouverture du marché à la concurrence qui a concerné en premier lieu, le 15 mars 2003, 50 000 km d'itinéraires européens (6) (85 % du trafic de fret européen sont en pratique concernés). En 2006, l'ensemble des lignes de fret internationales sera concerné, le trafic intérieur devant suivre en 2008. La concurrence s'est installée durablement dans certains pays comme l'Allemagne ou les Pays-Bas (7). En France, elle est en revanche inexistante à ce jour, seule Eurotunnel ayant demandé et obtenu une licence d'opérateur ferroviaire, sans encore en user. Les obstacles à une application pleine et entière des directives européennes sont nombreux : procédures d'agrément compliquées (8), difficultés d'homologation du matériel de traction, tarifs de péage à géométrie variable, etc. La répartition des tâches entre gestionnaires d'infrastructures et compagnies nationales n'est pas forcément de nature à faciliter le travail des premiers : un vif conflit a par exemple

opposé en France RFF et la SNCF à propos de la gestion des horairistes, fonction stratégique s'il en est dans le contexte actuel. Enfin, le niveau des péages peut être dissuasif, ce qui est le cas en Pologne. En France, les évolutions des péages à la hausse sont très importantes du fait des difficultés financières de RFF et de l'impossibilité pour l'État d'abonder ce dernier en fonds propres. Ces hausses sont susceptibles de nuire durablement à la compétitivité du secteur ferroviaire par rapport à la route dont les prix varient peu, ce qui aboutirait à un résultat en contradiction flagrante avec les objectifs de transfert modal préalablement évoqués !

À l'échelle nationale, le ministère de Jean-Claude Gayssot entre 1997 et 2002 a été marqué par un affichage politique fort en faveur du fret ferroviaire. L'objectif de doublement du trafic fret (qui aurait dû passer à 100 milliards de tonnes/km en 2010) a constitué un slogan récurrent, repris dans les Schémas de services collectifs transport (SSCT) promulgués en 2002. La constitution d'un réseau dédié au fret, au prix de la modernisation de milliers de kilomètres de lignes ferroviaires actuellement délaissées, a été ébauchée mais pas réellement mise en œuvre. Il n'y a pas eu d'action spécifique pour remédier aux goulets d'étranglement constatés sur le réseau, goulets dont le fonctionnement est aggravé par le développement rapide des trains express régionaux (TER). Si on ajoute les effets dévastateurs des grèves de 2003, motivées par une réforme des retraites dont le régime spécial de la SNCF était exclu,

le bilan n'est pas très engageant : le trafic est passé de 52,63 à 46,835 milliards de tonnes/km entre 1997 et 2003 inclus (soit - 11 %).

Mais il y a encore pire : le transport combiné est en très nette perte de vitesse alors même que les pouvoirs publics déclarent le favoriser (9) et qu'il fait l'objet d'un subventionnement public non négligeable. La fiabilité des services est mauvaise, les prix sont orientés à la hausse, les grèves décrédibilisent l'ensemble de la chaîne de transport. Au final, les espoirs de croissance du secteur, au détriment du trafic routier pur, se sont évanouis. Entre 1994 et 1997, le trafic avait crû de 40 %. Il a ensuite stagné entre 1997 et 2000 avant de partir nettement à la baisse : - 17,4 % entre 2000 et 2003. On se retrouve donc au niveau de trafic de 1995, ce qui est loin de constituer un progrès. La SNCF dit perdre de l'argent sur ce trafic. Elle a bénéficié jusqu'en 2002 inclus de la subvention de l'État au transport combiné, ce qui était censé lui permettre de pratiquer des prix de traction plus compétitifs. Depuis 2003, ce sont les opérateurs de combiné qui encaissent les subventions. La SNCF a donc procédé à des hausses de tarif supérieures au montant de ces dernières, ce qui a des répercussions sur le prix payé par les chargeurs et sur leur fidélité au service. Au-delà de cette évolution dangereuse, c'est le monopole de traction de la SNCF qui est dénoncé.

Parallèlement, l'État subventionne à hauteur de huit millions d'euros annuels (10) le développement d'une

nouvelle technologie de « route roulante »(11), le système *Modalohr*, développé par la firme alsacienne Lohr Industrie et testé en conditions réelles sur le passage des Alpes entre Aiton (Savoie) et Orbassano (Piémont) via le tunnel du Mont-Cenis. Cette nouvelle technologie prometteuse, qui limite l'usure prématurée des trains de roulement des wagons en évitant de recourir à des roues de faible diamètre, autorise également le chargement simultané de tous les wagons et non l'entrée des véhicules par une extrémité du convoi. Mais les conditions de sa mise en œuvre risquent de ne lui conférer aucun avenir : l'offre actuelle sur l'axe franco-italien ne satisfait pas les transporteurs et les rames roulent presque à vide (140 poids-lourds par semaine, répartis sur 4 A/R quotidiens). Pendant ce temps, SNCF et État rejettent les demandes d'opérateurs prêts à organiser des trains dont ils garantissent le remplissage sur d'autres parcours, en recourant à la technologie éprouvée des wagons à « petites roues »(12).

### **Quelles sont les chances réelles de redressement du fret SNCF ?**

On l'aura compris, le chemin de fer français est loin de couvrir l'ensemble de son aire de marché potentielle dans le domaine du fret en raison de la faible qualité de ses performances quotidiennes et de la menace permanente de conflits sociaux ou d'incidents d'exploitation sérieux susceptibles de perturber durablement les trafics. Il appartient donc à la société nationale de garantir une meilleure qualité de service, ce qui

ne peut se faire qu'en conférant au réseau et au plan de transport une fiabilité et une robustesse jusque-là non atteintes. Il lui appartient également, pour reprendre les conclusions du rapport Haenel-Gerbaud, de mieux considérer en interne son activité fret, jusque-là ravalée au rang peu enviable de « variable d'ajustement ». Cela passe peut-être par une filialisation, plus sûrement par une meilleure intégration du fret à la stratégie du groupe SNCF.

Que propose le plan Fret 2006 qui soit susceptible de satisfaire ces impératifs ? Le risque, évoqué par de nombreux observateurs, est de tomber comme lors de restructurations antérieures dans une logique purement comptable visant à éliminer des foyers de pertes sans donner les moyens d'un développement à long terme de l'activité.

L'idée de départ est de donner une qualité de service aux chargeurs proche de celle qui est garantie aux voyageurs. Pour cela, Marc Véron proposait de privilégier « une exploitation sept jours sur sept, régulière, avec des heures et des parcours constants, basiques et une très grande efficacité » (13). La qualité passe également par l'institution d'axes à fort débit (cinq au total, alimentés par douze zones locales au sein desquelles s'effectue le ramassage et la distribution. Axes et zones doivent disposer d'un parc de matériel de traction dédié et fiable, ce qui suppose un rajeunissement significatif du parc de locomotives(14). La massification des flux et leur régularité devraient avoir des effets

positifs sur le rendement moyen de ce parc, considéré comme étant largement sous-employé. Il est par ailleurs en cours de repositionnement sur le territoire, de façon à être mieux employé : plus de mille machines auront changé d'affectation entre décembre 2003 et décembre 2004.

Le suivi des trafics est un second axe fort du plan Véron, les chargeurs se plaignant trop souvent non seulement de ne pas voir arriver les trains à destination, mais également de ne pas être informés de leur position exacte. Un nouveau système d'information en temps réel est en cours de mise en place. Les chargeurs auront pour leur part à disposition un centre de services clientèle. La maîtrise des moyens (wagons, traction) et leur meilleure gestion doivent contribuer à fiabiliser les prestations, les retards étant pour une part importante dus à la mise en place tardive de ces moyens chez le chargeur.

Un troisième axe, baptisé « repositionnement commercial », doit être interprété comme une volonté de sélectionner les trafics et non plus de vouloir faire du volume à tout prix. La réduction des coûts ne suffira pas à éliminer des déficits apparemment imputables à la sous-tarification d'un certain nombre de prestations. D'où des propositions d'augmentation de tarifs qui ont fait hurler au printemps 2004 les chargeurs dans le secteur du bois par exemple. Le

maintien des trafics jugés déficitaires supposerait une subvention publique ou l'intervention d'opérateurs spécialisés dans les dessertes terminales, privés ou publics. Cette dernière possibilité est à ce jour très peu exploitée en France, compte-tenu du monopole de la SNCF, mais des acteurs existent sur le marché (dont une filiale de la SNCF : VFLI). Elle est très courante en Amérique du Nord, mais aussi en Suède.

Un dernier volet porte sur une internationalisation accrue de la SNCF Fret, afin que la qualité de service aux chargeurs soit garantie de bout en bout. On notera que la société nationale n'a pas, à la différence de sa consœur allemande (15), recherché d'alliances capitalistiques ou stratégiques avec d'autres exploitants étrangers. La pertinence de ce choix reste à démontrer.

Le plan Fret 2006 vise avant tout la fiabilité de l'outil de production, fondée sur une meilleure prévision des trafics et une plus grande robustesse de l'organisation. Il s'appuie sur des investissements conséquents : la SNCF apportera 700 millions d'euros (fournis essentiellement par des cessions d'actifs) entre 2004 et 2007, tandis que l'État apportera, sous réserve de validation par la Commission européenne, 800 millions d'euros. Cette dimension investissement était singulièrement absente dans les plans précédents. Elle doit être considérée comme un facteur

positif dans la mesure où elle contribue à pérenniser les effets du plan à moyen terme.

Plus incertaine est la politique consistant à sélectionner les trafics par des augmentations de tarifs dissuasives. Elle aura une traduction territoriale non négligeable, qui amènera les collectivités locales et régionales à s'impliquer davantage (16), si leurs moyens le permettent. Pour la SNCF, il n'est pas évident que les trafics perdus soient remplacés par de nouvelles demandes plus rentables. Une projection récente du service économique et statistique du Ministère de l'Équipement, portant sur la demande de transport à l'horizon 2025, intègre un test de sensibilité en cas d'assainissement du fret SNCF avec hausse des prix pour les trafics déficitaires et baisse des prix sur les autres marchés, sans aide publique : il en résulterait une baisse de trafic estimée à 13,4 milliards de tonnes/km annuelles. Dans l'hypothèse où l'État serait autorisé à contribuer financièrement à la restructuration du fret SNCF, la baisse devrait être moindre. Il n'est pas évident, malgré les premiers communiqués de victoire de la SNCF, qu'elle soit intégralement compensée. Le plan Véron suppose un gain de dix millions de tonnes de nouveaux flux entre 2004 et 2006. On en est à 1,2 million de tonnes en avril 2004 (17)...

## Notes

(1) La péninsule ibérique demeure encore pour quelques années en marge

du réseau européen, malgré des efforts considérables, essentiellement centrés

sur la grande vitesse et donc sur le trafic voyageurs. Un problème similaire,



mais sans solution à court et même à moyen terme, pénalise les relations ferroviaires avec les anciennes composantes de l'Union Soviétique.

(2) La gamme des courants continus va de 750 V à 3 kV, celle des courants alternatifs de 15 kV 16 2/3 Hz à 25 kV 50 Hz.

(3) Mais les prospectivistes de la SNCF imaginaient dans les années 1960 que c'est le transport aérien (et non l'automobile) qui menacerait le trafic de voyageurs, et que la société avait intérêt à se focaliser sur le trafic de marchandises, à l'instar de ses consœurs nord-américaines.

(4) En 2000, seulement 55 % des wagons isolés sont arrivés à l'heure contre 80 % des trains complets, cette dernière catégorie étant considérée comme largement plus rémunératrice.

(5) Notamment Haenel & Gerbaud, 2003.

(6) On parle du réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF). D'ores et déjà, les accès aux principaux ports européens sont ouverts.

(7) Sur le réseau néerlandais, les cinq nouveaux opérateurs ont pris 18 % du marché en 2003. Ce sont soit des

chargeurs soit des exploitants de ports.

(8) En France, c'est la SNCF qui les effectue pour le compte du Réseau Ferré de France — RFF, propriétaire du réseau.

(9) L'objectif des SSCT était de le tripler en dix ans. On a pris des mesures dérogatoires du droit commun pour le volet routier des prestations comme la réduction de 75 % de la taxe à l'essieu pour les poids lourds dédiés au combiné ou l'autorisation de chargement à 44 tonnes au lieu de 40 tonnes pour les pré et post-acheminements.

(10) Soit 25 % de la subvention totale attribuée au transport combiné, venant en moins de ce que touchaient auparavant les opérateurs du secteur.

(11) Transport d'ensembles routiers complets avec leurs conducteurs (lesquels voyagent généralement dans une voiture-voyageurs accrochée en extrémité de convoi).

(12) À titre d'exemple, l'opérateur allemand Roos Rail a longtemps demandé en vain à la SNCF de pouvoir assurer une autoroute roulante privative entre la Lorraine et Rivesaltes.

(13) Interview dans *Rail et Transports* du 22 octobre 2003.

(14) 210 locomotives électriques et 400 diesel sont actuellement en commande. Plus de 730 engins anciens seront en contrepartie retirés du service. En 2004, l'âge moyen du parc diesel SNCF est de 36 ans, aucune locomotive neuve n'ayant été livrée depuis... 1975.

(15) La DBAG a ainsi fusionné ses activités fret avec celles des chemins de fer néerlandais et danois, donnant naissance à Railion. Ce nouveau géant européen a généré un CA de 3,9 milliards d'euros et acheminé 80 milliards de tonnes/km en 2003. Il multiplie les prises de participation et les partenariats sur un grand axe Nord-Sud joignant la Scandinavie à l'Italie où il est ultra-dominant. Le site <http://www.railion.com> est éclairant à ce sujet.

(16) Les lois récentes Voynet (1999), SRU (2000) et le texte à venir sur les libertés et responsabilités locales donnent de nouvelles compétences aux autorités locales et régionales pour l'organisation des transports de marchandises.

(17) Source : communiqué de presse SNCF du 28 avril 2004.



Bidons attendant le ramassage par des revendeurs d'eau à Zamboanga, Philippines, quartier Taluksangay, 1999, (photo : V. Verdell)