

N° 600

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 juin 2017

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

PRÉSENTÉE EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

relative au développement du fret ferroviaire,

Par Mmes Évelyne DIDIER, Marie-France BEAUFILS, Gélita HOARAU, Éliane ASSASSI, MM. Michel BILLOUT, Éric BOCQUET, Mmes Laurence COHEN, Cécile CUKIERMAN, Annie DAVID, Michelle DEMESSINE, MM. Christian FAVIER, Thierry FOUCAUD, Mme Brigitte GONTHIER-MAURIN, MM. Pierre LAURENT, Michel LE SCOUARNEC, Mmes Christine PRUNAUD, Évelyne RIVOLLIÉ et M. Dominique WATRIN,

Sénateurs

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le constat est largement partagé. La préservation de notre planète est une urgence absolue car de l'état de notre environnement dépend la survie de l'humanité. Faute de s'adapter aux changements climatiques et d'anticiper ces bouleversements par une action publique déterminée, les conditions même de notre existence seront donc gravement menacées.

Pour ces raisons, l'accord de Paris approuvé le 12 décembre 2015 et rentré en vigueur le 4 novembre 2016, issue des travaux de la COP 21, s'est donné pour objectif de contenir la hausse des températures à 2°C par rapport aux niveaux pré industriels. Très clairement, cet accord encourage les parties et donc les états membres à limiter leur émission de gaz à effet de serre qui conduit à une augmentation des températures.

Il convient ainsi, à tous les niveaux, de porter comme urgence absolue pour les politiques publiques, celle de la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans tous les domaines, ce qui implique notamment d'en finir avec un modèle de développement productiviste.

Parmi les principaux responsables de l'émission des gaz à effet de serre figurent au premier chef, les transports. Agir pour le report modal, de la route vers le rail, constitue donc bien un levier puissant pour lutter contre le réchauffement climatique et la pollution aérienne, un levier puissant pour la transition écologique que les sénateurs du groupe CRC appellent de leurs vœux.

Déjà en 2009, l'article 10 de la loi n° 2009-967 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement donnait pour objectif au niveau national de réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre dues aux transports d'ici à 2020. Cette loi prévoyait également de porter la part des transports alternatifs à la route de 14 % à 25 % à l'horizon 2022.

Presque dix ans après la définition de ce double objectif, force est de constater que les politiques publiques mises en œuvre tournent le dos à cet impératif. Ainsi, si en 1985, la part du ferroviaire était de 29,2 % dans le transport de marchandise, elle atteint péniblement 10,6% en 2015. En France, le transport de marchandises est largement dominé par le mode routier, loin devant

le ferroviaire et le fluvial. La part modale du transport routier atteignait 85 % en 2014, contre 82,6% en 2008. Le transport ferroviaire représentait 9,3% du trafic de fret en 2014, en baisse d'un point sur la période 2008-2014. A ce jour, 300 gares de fret et 7 grands sites de triage gravité ont été fermés. A titre d'exemple, il ne reste qu'un seul triage en activité en Ile-de-France, première région économique d'Europe.

Il en est de même au niveau européen. Si l'exigence d'un report modal est de plus en plus affirmée par la commission, les constats sont alarmants. Ainsi, en 2011, la commission s'est fixée comme objectif de transférer pas moins de 30 % du fret routier transporté sur des distances supérieures à 300 kilomètres vers d'autres modes de transport, et essentiellement le fret ferroviaire.

Pourtant, loin de ces déclarations d'intention, les politiques mises en œuvre de libéralisation de 2003 pour les services internationaux et depuis le 31 mars 2006 pour les transports nationaux de marchandise ainsi qu'une privatisation rampante des entreprises publiques ont cassé toute idée d'un service public ferroviaire, livrant ce secteur aux appétits du privé.

Aujourd'hui et dans un contexte de sous tarification générale des transports, seule compte les notions de compétitivité, de baisse des charges, et de rentabilité, aussi bien en Europe que sur le plan national où les directives libérales ont été transposées avec zèle.

Actuellement en France, le secteur routier continue de bénéficier d'une politique favorable du Gouvernement faite d'exonérations sociales et fiscales. Il en est ainsi par exemple de l'autorisation faite à la circulation de camions des 44 tonnes sur le territoire, tout comme l'abandon contestable de l'écotaxe, premier pas vers l'intégration des coûts externes de la route et de faire participer les usagers au financement des infrastructures comme c'est le cas pour le ferroviaire. Il est à noter que l'hégémonie du mode routier ne bénéficie pour autant pas au pavillon français. Le dumping social favorise les entreprises de transport étrangères, notamment des pays de l'Est européen.

L'outil de rééquilibrage modal que devait représenter l'Agence de Financement des infrastructures des transports s'est par ailleurs trouvé amputé de ses ressources et dispose de marge de manœuvre particulièrement limitée.

Comme exemple de ce paradoxe, il est intéressant de noter que si le réseau autoroutier a plus que doublé depuis 1980 passant de 4 900 km à 11 000 km, dans le même temps le réseau ferré national a régressé, passant de 34 000 km à 29 000 km. Au-delà du nombre de kilomètres, l'état des infrastructures est mauvais et conduit à rendre ce mode de transport moins performant et moins fiable pour les entreprises qui voudrait faire confiance au rail.

Le réseau ferré souffre ainsi d'une dégradation évidente de ses infrastructures liée au manque de financement. Malgré la réforme ferroviaire opérée en 2014 censée réunifier la famille ferroviaire, l'établissement public, SNCF Réseau reste aujourd'hui étouffé par la dette contractée à sa création qui obère ses capacités d'investissement et de rénovation du réseau. De plus, les travaux de rénovation se passent souvent la nuit, aux horaires où circulent les trains de fret.

À ce titre, il est intéressant de noter que la mission sénatoriale d'information sur les infrastructures ferroviaires dès 2008, a conclu à la nécessité d'une reprise de cette dette par l'État, à l'image de ce qui a été opéré en Allemagne. Or, aucun acte n'a été posé en ce sens, pire la dette ferroviaire continue d'exploser malgré les prévisions formulées et la législation adoptée dans le cadre de la réforme ferroviaire de 2014.

D'autre part, les politiques nationales et européennes d'ouverture à la concurrence dans le secteur ferroviaire, annoncées comme facteur de renforcement de la position du fret, se sont avérées inopérantes puisque la part du marché a été réduite de moitié. Cette ouverture à la concurrence, opérée dès 2003, n'a eu pour effet que de tirer les conditions sociales des travailleurs vers le bas et de faire de la place aux nouveaux entrants, pour un service moins efficace et moins performant, donnant par ailleurs, des arguments à la direction de la SNCF pour abandonner les trafics réputés non rentables afin de rester compétitive.

A final, l'ouverture à la concurrence se solde aussi par un échec pour la quasi-totalité des opérateurs comme en témoignent le retrait de Veolia-Cargo dès 2009 ou le plan social en cours chez ECR (Filiale de la Deutsche Bahn) visant la suppression de 300 emplois en France.

Par ailleurs, et parce que les coûts externes du transport routier (points de congestion, incidences sur la santé publique, nuisances sonores, dégradation des chaussées, routes à fort trafic de camions devenues accidentogènes...) sont supportés pour l'essentiel par la collectivité, il est évident que la route continue de rester plus compétitive que le rail pour les opérateurs d'un strict point de vue financier. Le mode ferroviaire est lui sommé de quasiment s'autofinancer et cette injonction a été renforcée par la loi portant réforme du système ferroviaire de 2014.

La politique menée par ce gouvernement ne fait qu'accentuer ces déséquilibres menant à une concurrence déloyale fondée sur le dumping social, économique et environnemental dont la conséquence directe se traduit par une rétraction de l'offre de transport ferroviaire de marchandise.

Ainsi, le marché ne s'organise pas autour de l'intérêt général. Mais il privilégie les logiques de rentabilité financière au détriment des vrais enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

Le même schéma appliqué au transport de voyageurs a conduit à favoriser les bus face aux trains régionaux par la loi dite « loi Macron » adoptée lors de la présidence de François HOLLANDE. Cette approche de la politique publique des transports constitue un contre sens écologique puisqu'on remplace des trains par des camions ou des bus, fortement plus émissifs en matière de gaz à effet de serre.

Par ailleurs, au nom des politiques de réduction de l'action publique, des pans entiers de notre économie, comme l'industrie ferroviaire, sont en berne faute de commandes publiques.

Force est ainsi de constater que le fret ferroviaire ne connaît que peu d'innovations technologique, structurelle, commerciale portées par des politiques publiques qui auraient pu lui permettre de se mobiliser, de se moderniser autour de perspectives de développement.

La traduction budgétaire de ce désinvestissement est d'ailleurs sans ambiguïté, puisque les crédits affectés à la mission transports sont en nette régression depuis plusieurs années et que l'aide au transport combiné qui dépassait les 90 millions en 2002 a été presque divisée par trois, une large partie étant captée par les autoroutes ferroviaires. Nous nous inquiétons aussi de la diminution, voire de la disparition de l'aide d'État apporté au Fret ferroviaire concernant les redevances d'infrastructures.

Face à ce désengagement de la puissance publique et à l'objectif pointé de renforcement de la compétitivité du secteur indépendamment de toute considération d'intérêt général, la direction de l'entreprise publique mène depuis 2003 une politique de rétraction du réseau sur les axes rentables, une politique qui rompt avec toute idée de service public d'intérêt national et relevant de l'intérêt général.

La Société Nationale des Chemins Fer a ainsi présenté en septembre 2009 dans la continuité du plan Veron un schéma directeur qui fixe les axes de développement du transport de marchandises pour les années à venir et comprend l'abandon d'environ 60 % de l'activité wagon isolé. Pourtant, cette activité représentait à l'époque 42 % du volume du fret ferroviaire et recèle un important potentiel de développement.

Concrètement, cette décision a induit le report sur la route de 255 000 wagons de marchandises et, à brève échéance, un recul d'un tiers des volumes

transportés par rapport à 2008. Au total, cela équivaut à augmenter le trafic routier de 1 200 000 camions soit, selon une étude menée par la SNCF, 300 000 tonnes équivalent CO₂ par an.

Une telle décision remet donc clairement en cause les objectifs du Grenelle de l'environnement, comme l'accord de Paris.

Cette année, le secteur a subi de graves plans sociaux traduisant l'impasse de ces politiques publiques marquées par le sceau de la libéralisation et de la réduction des activités aux seules activités potentiellement rentables.

Ainsi, depuis 2003, la suppression d'emplois s'est accélérée dans ce secteur. En dix années, ce sont 10 000 emplois dans le secteur du fret qui ont été supprimés, dont 8000 par Fret SNCF.

Pourtant, le fret ferroviaire de proximité permet de répondre aux besoins du tissu économique.

Réduire la présence de Fret SNCF, c'est donc porter une atteinte grave à la cohésion territoriale et au développement économique des territoires. Les lignes capillaires, dites UIC 7 à 9, sont essentielles à un aménagement du territoire qui allie performance économique, sociale et environnementale. Un transfert de ces lignes aux régions signerait le désengagement total de l'État dans leur financement et certainement la fermeture de la plupart d'entre elles à court terme, en particulier dans un contexte d'austérité budgétaire. Cela signerait la mort du trafic de lotissement (wagons isolés) qui repose sur la proximité et l'irrigation du territoire.

Face au démantèlement programmé du fret au nom de la concurrence et de la rentabilité, il est urgent que le Gouvernement prenne ses responsabilités et organise le rééquilibrage modal dans le transport de marchandise pour favoriser les modes de transports les moins polluants et les moins émissifs de gaz à effet de serre.

Tel est le sens de cette proposition de résolution qui préconise de déclarer le fret ferroviaire d'intérêt général.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu les articles 1^{er} à 6 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution,
- ④ Vu le chapitre VIII *bis* du Règlement du Sénat,
- ⑤ Considérant que l'article 10 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement donne pour objectif au niveau national de réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre dues aux transports d'ici à 2020 ;
- ⑥ Estime que le transport ferroviaire de marchandises correspond à une activité d'intérêt général ;
- ⑦ Considère urgent la définition d'un objectif le rééquilibrage modal, fondé sur une législation spécifique au secteur routier permettant d'internaliser les coûts externes notamment environnementaux. Il est souhaitable que la reconnaissance du juste prix du transport à l'échelle nationale et internationale soit également encouragée ;
- ⑧ Appelle par conséquent de ses vœux : la reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État, l'instauration rapide d'une nouvelle taxe poids lourds dont les ressources doivent être fléchées pour les investissements sur le réseau ferré et fluvial ; la reprise d'une politique ferroviaire de marchandise ambitieuse ;
- ⑨ Fret SNCF doit redevenir un véritable organisateur logistique au service de l'intérêt général et non un simple opérateur ferroviaire enfermé dans une logique comptable. Elle doit bénéficier des moyens financiers, matériels et humains nécessaires à l'accomplissement de son rôle de service public au service de la Nation ;
- ⑩ Pour l'heure, l'aide financière apportée au mode ferroviaire pour l'accès au réseau doit être maintenue. La subvention au transport combiné dite « coup de pince » doit être réévaluée ;
- ⑪ Propose également un moratoire sur l'abandon partiel de l'activité wagon isolé qui doit être déclaré d'intérêt général ;
- ⑫ Propose la préservation des installations ferroviaires, notamment des triages, des gares Fret et des installations terminales embranchées (ITE). La

création d'ITE doit par ailleurs être imposée dans toutes les nouvelles zones d'activités économiques qui se créent, dès lors que leur relation au réseau ferré national est possible ;

- ⑬ Propose de préserver du foncier pour les installations logistiques en zone denses et urbaines, organiser la desserte de proximité à partir d'acheminement amont par le mode ferroviaire ;
- ⑭ Développer le trafic ferroviaire à partir des ports maritimes en analysant et massifiant les flux de marchandises vers les hinterlands.