

Faire du fret ferroviaire un avantage compétitif pour la France

12 propositions pour renforcer la
compétitivité du transport ferroviaire de
marchandises

Novembre 2014

A S T E R *è* S
p r o d u c t e u r d ' i d é e s

Rédacteurs

Nicolas Bouzou

*Directeur fondateur d'Asterès
nbouzou@asteres.fr*

Charles-Antoine Schwerer

*Economiste
caschwerer@asteres.fr*

Table des matières

	Synthèse opérationnelle	3
Partie 1	Relancer le fret ferroviaire pour assurer une compétitivité durable	7
	[1.1] Le fret ferroviaire, clef d'un transport de marchandise compétitif et durable	7
	[1.1.1] <i>Le fret ferroviaire, objectif politique et mode transport durable</i>	
	[1.1.2] <i>Le fret ferroviaire doit enrichir l'offre de transports de marchandises</i>	
	[1.2] La relance du fret ferroviaire est possible	8
	[1.2.1] <i>Les réussites européennes du fret ferroviaire</i>	
	[1.2.2] <i>Les évolutions décennales du fret ferroviaire français</i>	
Partie 2	Tirer les bénéfices de la concurrence	11
	[2.1] Améliorer la gestion des sillons pour répondre aux attentes des opérateurs privés	11
	[2.1.1] <i>Rapprocher le temps de l'attribution des sillons du temps de l'économie</i>	
	[2.1.2] <i>Assurer une meilleure visibilité pour le gestionnaire et les opérateurs</i>	
	[2.2] Créer des mécanismes d'incitation pour rendre plus efficaces les travaux et la maintenance	13
	[2.2.1] <i>Réduire la surréservation pour travaux</i>	
	[2.2.2] <i>Améliorer la productivité des équipes de travaux et de maintenance</i>	
	[2.3] Etre vigilant sur le respect de la concurrence	14
Partie 3	Rationaliser la prise de décision publique	16
	[3.1] Europe, Etat, régions : appliquer un principe de subsidiarité aux investissements	16
	[3.1.1] <i>Concentrer l'effort de l'Etat</i>	
	[3.1.2] <i>Créer des ressources propres pour l'UE</i>	
	[3.1.3] <i>Donner aux régions des marges de manœuvre financière</i>	
	[3.2] Opérateurs ferroviaires de proximités et collectivités locales : dynamiser l'exploitation du réseau capillaire	18
	[3.2.1] <i>Développer les opérateurs ferroviaires de proximité pour faire baisser les coûts</i>	
	[3.2.2] <i>Céder le réseau capillaire aux collectivités locales pour qu'elles investissent</i>	

Synthèse opérationnelle

La relance rationnelle du fret ferroviaire constitue l'une des briques qui vont permettre de construire en France la politique de l'offre que le Président de la République, depuis le début de l'année 2014, a appelé de ses vœux. Le gouvernement de Manuel Valls s'est vu assigner par François Hollande trois objectifs prioritaires : la transition énergétique, le pacte de compétitivité et le pacte de solidarité. Ces trois aspects se combinent dans le concept traditionnel de développement durable qui articule économie, écologie et progrès social. **L'enjeu central auquel doit faire face le gouvernement est de favoriser la transition énergétique sans mettre en péril la croissance économique et le modèle social.** Plus précisément, il convient même de faire de la transition énergétique un atout économique et social. **Nous pensons que la redynamisation du fret ferroviaire via une politique concurrentielle ouverte et un redéploiement de certains investissements est l'un des éléments sectoriels qui répond parfaitement à ces objectifs.**

Les transports constituent l'un des secteurs clefs de la transition énergétique. En 2011 ils représentaient 27% des émissions françaises de gaz à effet de serre. Le transport de marchandises par poids-lourds concentre 6% des émissions totales. Enjeu écologique, le transport de marchandises est aussi un aspect central de la compétitivité d'un territoire. Dans une économie mondialisée, la qualité d'une chaîne logistique et son coût constituent deux facteurs majeurs de différenciation pour les entreprises.

Sur le marché du fret, **le transport ferroviaire dispose d'atouts écologiques et économiques colossaux** : une locomotive électrique rejette trente fois moins de gaz à effet de serre qu'un camion (pour une tonne de marchandise transportée) et une locomotive diesel cinq fois moins. La compétitivité-coût du fret ferroviaire dépend de la distance parcourue et de la massification des marchandises. **Afin d'allier logique économique et transition écologique, le fret ferroviaire doit donc enrichir de façon importante l'offre de transports de produits en France.**

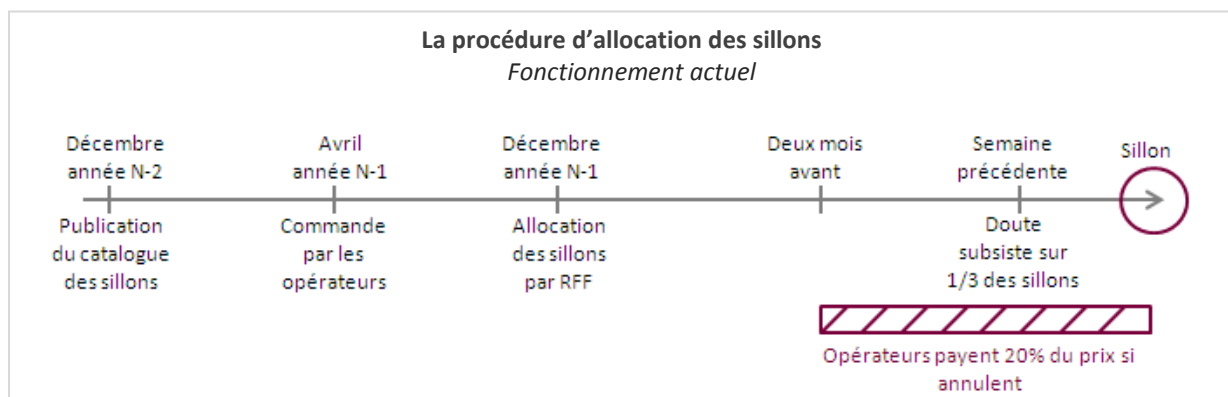
Les pays européens qui réussissent le mieux à assurer un transfert modal (de la route vers le rail) ont su en faire un avantage compétitif. En Suède, en Allemagne, en Autriche, sont conciliés dynamisme économique et report modal (la part de marchandises transportées par le train est supérieure à 40% et augmente en continu). En France, la part du rail baisse structurellement depuis les années 80 et se situe désormais sous les 10% de marchandises transportées.

Le fret ferroviaire français s'est ouvert à la concurrence entre les opérateurs en 2006. En 2011, les parts de marché des nouveaux entrants s'élevaient à 29%. Malgré le gain rapide de parts de marché par les opérateurs privés, l'activité continue de se rétracter dans son ensemble ce qui constitue un cas rare au regard des expériences étrangères. **Afin de permettre à la concurrence de porter ses fruits** (amélioration du rapport qualité-prix par l'innovation d'où une hausse de la demande et une reprise du marché), des réformes sont nécessaires. **Les deux leviers d'action principaux sont l'amélioration de la gestion de l'infrastructure et l'investissement dans le réseau.** Ces deux axes de travail permettront d'améliorer la qualité du service fourni par les opérateurs, frein principal au développement du fret ferroviaire.

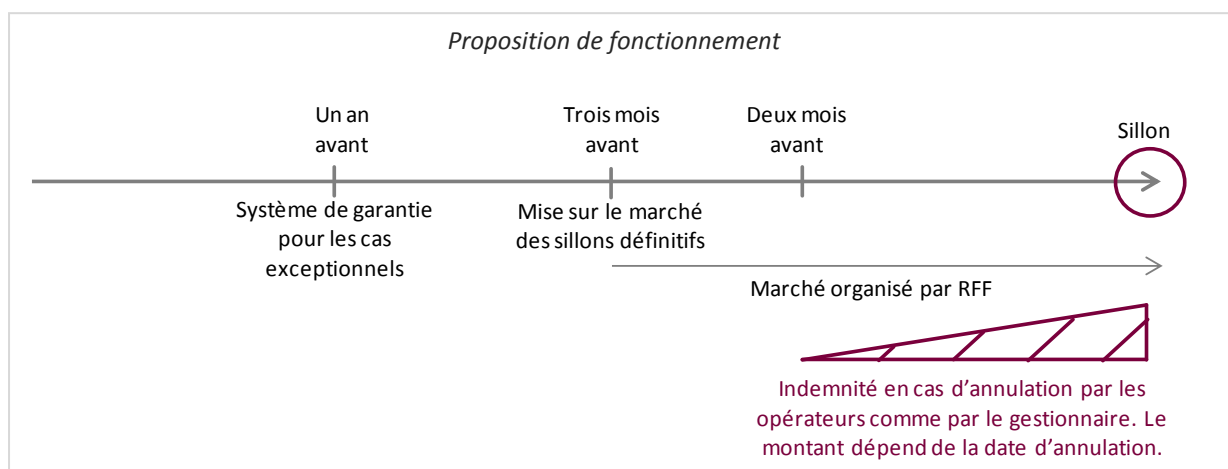


1. Améliorer la gestion publique de l'infrastructure

La réussite de l'inscription du fret ferroviaire dans une offre multimodale de transport de marchandise qui allie compétitivité économique et transition énergétique dépend des progrès réalisés par les opérateurs sur la fiabilité et la réactivité. Le processus actuel d'attribution des sillons de fret ferroviaire ne convient pas. Il nécessite de prévoir les flux de marchandises entre 7 et 19 mois en amont du trajet pour n'être finalement assuré de la disponibilité effective des sillons qu'une semaine à l'avance. Le temps de l'attribution des sillons est en décalage complet avec le temps des acteurs économiques dont la logique tend vers le « zéro stock ».



Afin de permettre aux opérateurs d'améliorer la qualité de leur service, une réforme de la procédure d'attribution des sillons est nécessaire. Il convient de rapprocher considérablement la date d'attribution du sillon de la date du trajet (Proposition 1). Les sillons proposés à la vente par le gestionnaire doivent être définitifs et le marché rester ouvert après la première attribution pour mettre en vente les sillons libérés tardivement (Proposition 2). Une annulation de la part du gestionnaire ou d'un opérateur doit donner lieu à une sanction financière dont le montant augmenterait en approchant du trajet (Proposition 3). Enfin, il convient de mettre en place un système de garantie de transport pour couvrir les marchandises dangereuses qui ne peuvent être transportées par camions (Proposition 4).





Deuxième axe d'amélioration de la gestion publique de l'infrastructure de fret ferroviaire : l'optimisation de la maintenance et des travaux. Selon les opérateurs, une majeure partie (difficile à mesurer) des plages horaires réservées pour travaux ou maintenance sont en réalité inutilisées. La mise en place de sanctions financières, indexées sur le prix de vente du sillon à un opérateur, doit être envisagée par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf) pour inciter le gestionnaire à optimiser les plages travaux et maintenance (Proposition 5). Eu égard à la comparaison avec le gestionnaire d'infrastructure en Allemagne, la productivité des équipes de SNCF Infra (qui sont chargées des travaux et de la maintenance dans 93% des cas) peut être améliorée. La mise en concurrence des équipes en interne et l'indexation d'une partie de la rémunération sur la performance et la flexibilité horaire augmenteraient la productivité des équipes. RFF pourrait aussi stimuler SNCF Infra en développant la concurrence avec des prestataires privés (Proposition 6).

A court et moyen terme, ces propositions permettraient d'améliorer la gestion publique de l'infrastructure de fret ferroviaire et donc de proposer des services de meilleure qualité. **La concurrence entre opérateurs permettra de faire émerger les offres arborant le meilleur rapport qualité-prix, et, alimentant alors la demande, de relancer le marché du fret ferroviaire comme on l'a vu dans d'autres pays.** Une fois rendue efficace la gestion publique de l'infrastructure, il convient ainsi de laisser faire la concurrence. A ce titre, l'alignement des conditions d'emploi des salariés des opérateurs privés sur celles des cheminots s'apparenterait à l'érection de barrières à l'entrée et augmenterait le coût global du fret ferroviaire. Pour réussir la relance du transport ferroviaire de marchandise, il convient d'aligner les conditions de travail des employés statutaires de la SNCF sur celles des salariés privés, et non l'inverse (Proposition 7).

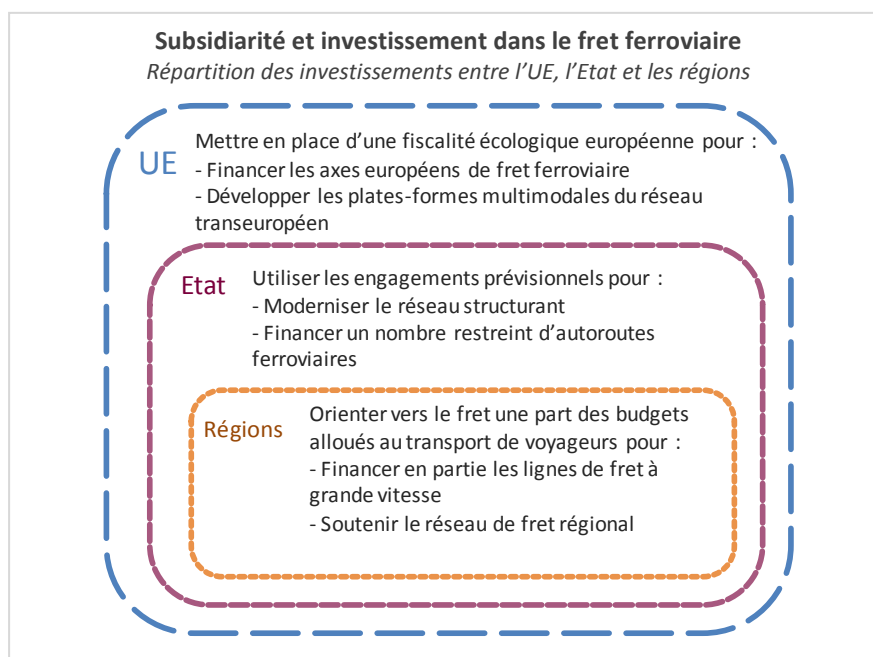
2. Rationaliser la prise de décision publique pour dynamiser les investissements

L'Etat français mène depuis 2008 un plan ambitieux de rénovation du réseau ferroviaire dont le budget s'élève à 13 milliards € d'ici 2015. Un plan spécialement dédié au fret ferroviaire a été lancé en parallèle en 2009, pour un montant 7 milliards € d'ici 2020. L'investissement public dans les infrastructures de transport est indispensable à la compétitivité économique d'un territoire. Cependant, eu égard à la volonté politique de réduire le déficit public, **il est nécessaire d'entrer dans une logique de productivité de la dépense publique.** Pour ce faire, la rationalisation de la prise de décision publique est incontournable.

Le principe de subsidiarité, qui donne la responsabilité d'un projet à la plus petite entité publique capable d'agir efficacement, **peut constituer un puissant vecteur de rationalité et d'investissement tout en permettant à l'Etat de jouer un rôle de stratégie.** La proximité établie entre le décideur public et les acteurs de terrain permet une connaissance accrue des réalités et des opportunités. Pour que cette connaissance soit facteur de rationalité, il convient que le décideur public porte les conséquences de sa décision (notamment via les échéances électorales). Etre responsable signifie alors avoir des moyens d'action et pouvoir être sanctionné pour ces actions.

L'application du principe de subsidiarité aux investissements dans le réseau de fret ferroviaire doit conduire l'Etat à concentrer ses financements sur le réseau dit « structurant » et notamment sur un nombre restreint de projets d'ampleur nationale (Proposition 8). La compétitivité-coût du fret ferroviaire sur les longues distances doit inciter l'Union européenne (UE) à s'investir financièrement dans la constitution du réseau transeuropéen de fret ferroviaire. Pour ce faire, la mise en place d'une fiscalité

écologique communautaire permettrait de financer des projets d'infrastructures durables indépendamment des dotations des états-membres (Proposition 9). Après la réussite du TER, l'implication des régions dans le financement des lignes de fret à grande vitesse, des projets de contournement des métropoles et des lignes régionales de fret serait en adéquation avec les compétences de développement économique et d'aménagement durable du territoire. L'Acte III de la décentralisation doit à cet effet renforcer l'autonomie fiscale des régions (Proposition 10).



La question de la relance des investissements se pose avec une acuité particulière pour le réseau dit « capillaire ». Le réseau capillaire est constitué de voies courtes et peu fréquentées (moins de trois trains par jour). Il représente 14% des voies mais constitue le point de départ ou d'arrivée de 20% du tonnage transporté. Depuis 2009, la gestion du réseau capillaire peut être assurée localement par des Opérateurs ferroviaires de proximité (OFP) qui permettent une baisse des coûts de près d'un tiers et se voient appliquer les mêmes exigences de gestion que pour le réseau principal. Les différences de fréquence des trains et de vitesse ne justifient pas d'imposer la même réglementation à l'ensemble du réseau ferré. Il convient d'alléger les exigences réglementaires qui entourent le réseau capillaire (Proposition 11). Une fois baissés les coûts d'exploitation, il est nécessaire de sélectionner les lignes à sauvegarder et les lignes à fermer. Afin de moderniser le réseau fret capillaire, la propriété des voies et des gares doit être cédée gratuitement par RFF à toute collectivité locale ou entreprise du secteur privé qui porterait un projet crédible de revitalisation du réseau (Proposition 12). La partie performante du réseau serait ainsi valorisée et mise au service de l'économie.

Relancer le fret ferroviaire pour assurer une compétitivité durable

La transition énergétique constitue, avec le pacte de responsabilité et le pacte de solidarité l'un des trois objectifs prioritaires assignés par François Hollande au gouvernement de Manuel Valls. La mutation vers une économie qui réponde aux principes du développement durable ne doit pas être synonyme de renoncement à la croissance économique (incarnée par le pacte de responsabilité) et à l'amélioration du bien-être social (incarnée par le pacte de solidarité). La transition énergétique voulue par le gouvernement se situe ainsi aux antipodes de la décroissance pour s'inscrire dans une logique de compétitivité durable.

Le secteur des transports constitue l'un des enjeux clefs de compétitivité des entreprises et de la transition énergétique. Son développement en France, notamment via une concurrence accrue, nous semble relever d'une bonne politique publique.

[1.1] *Le fret ferroviaire, clef d'un transport de marchandise compétitif et durable*

[1.1.1] *Le fret ferroviaire, objectif politique et mode de transport durable*

L'essor du fret ferroviaire est érigé, depuis 2007 et le Grenelle de l'environnement, en objectif politique de premier ordre. L'objectif avancé fixe à 25% d'ici 2020 la part des marchandises (en tonnes-km) transportées par voies ferrées ou fluviales. En 2012, le rail représentait 9,6% et les fleuves 2,3% du transport de marchandises¹.

La volonté politique de développer le fret ferroviaire s'explique par le différentiel de consommation d'énergie entre le camion et le train : avec l'équivalent d'un litre de carburant, une tonne de marchandise parcourt 60 km sur la route contre 110 km sur le rail. Par ailleurs, un train remplace une cinquantaine de camions, réduisant automatiquement la consommation de carburant et l'encombrement des routes. La production de gaz à effet de serre par tonne de marchandise transportée est en moyenne cinq fois plus élevée par camion qu'avec une locomotive diesel et trente fois plus élevée qu'avec une locomotive électrique. Le chemin de fer est par ailleurs plus respectueux de l'environnement immédiat que la route car il ne constitue pas une zone étanche et ne perturbe donc pas le cycle de l'eau en favorisant le ruissellement.

[1.1.2] *Le fret ferroviaire doit enrichir l'offre de transport de marchandises*

Afin de concilier transition énergétique et compétitivité économique, une offre durable de transport de marchandise doit émerger tout en étant compétitive sur les prix. **La compétitivité-coût du fret ferroviaire comparée à celle de la route dépend de la distance et de la masse transportée.** Pour un train de 1 800 tonnes qui parcourt 450 km, le coût de la tonne de marchandise transportée est deux fois plus faible par

¹ Ces données, publiées par le Ministère des Transports concernent les marchandises transportées sur le territoire national, quelque soient leur provenance et leur destination. Elles diffèrent des données publiées par Eurostat qui comprennent aussi la distance réalisée sur les territoires étrangers avant ou après le passage des marchandises sur le territoire national. Selon Eurostat, en 2012, la part du rail dans le transport de marchandise est de 15,2% et celle des voies fluviales de 4,2%.

le rail. Inversement, le coût de l'acheminement d'un wagon individuel jusqu'à une gare de tri est deux fois plus élevé que le recours à la route.

Un transport de marchandise à la fois durable et compétitif combine le rail et la route : fret ferroviaire pour les trajets longs et/ou massifiés, camions pour les trajets courts et/ou de faible volume. En France, Danone transporte depuis 2006 ses bouteilles d'Evian depuis l'usine de Haute-Savoie à l'entrepôt allemand de Hockenheim (700 km) par le rail, avant qu'elles ne soient livrées au destinataire final en camion. Lorsque les volumes sont conséquents, le fret ferroviaire est compétitif sur de courtes distances : en 2005, la brasserie allemande Warsteiner a ainsi décidé de recourir au train pour les 60 km qui séparaient son usine de l'autoroute. L'inter-modalité est clef en Suisse, où les marchandises venues de la route traversent prioritairement les Alpes en train, ou encore en Suède, où 45% des conteneurs arrivés par bateaux à Göteborg repartent par le rail.

[1.2] La relance du fret ferroviaire est possible

[1.2.1] Les réussites européennes du fret ferroviaire

Le transport de marchandise constitue un déterminant de la compétitivité d'un territoire. Le transport impacte en premier lieu la structure de coût des entreprises (les coûts de transport représentent 5 à 20% du prix final des marchandises). En second lieu, le fret est un composant de la fiabilité et de la réactivité des chaînes logistiques et donc de la compétitivité qualité. **L'inscription du fret ferroviaire dans une offre plurielle de transport de marchandise permet l'essor d'une offre durable et compétitive.** A ce titre, réussite du report modal et dynamisme économique coïncident.

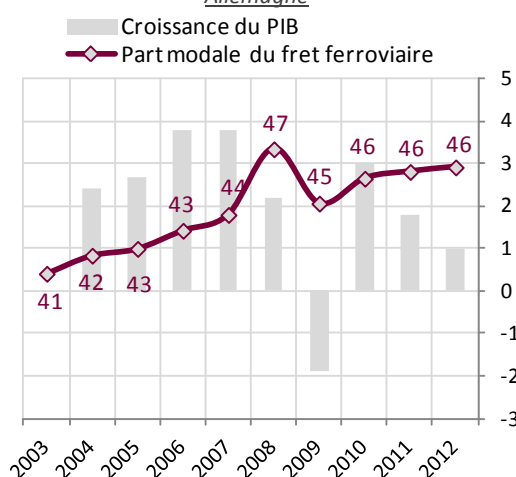
L'Allemagne apparaît comme le principal succès européen dans le transport ferroviaire de marchandises. En 1994, le marché du fret ferroviaire s'est ouvert à la concurrence alors que l'opérateur historique, la Deutsche Bahn connaissait des difficultés financières (dette de 33 milliards d'euros et déficit en 1993 de 8 milliards d'euros). L'opérateur historique s'est restructuré et modernisé alors que pénétraient sur le marché des concurrents privés (aujourd'hui au nombre de 70).

L'ouverture à la concurrence a permis la baisse des coûts et l'amélioration du service, d'où une forte hausse du recours au fret ferroviaire. Entre 1994 et 2013, le nombre de tonnes km transportées a augmenté de 60%. La hausse globale du marché s'est

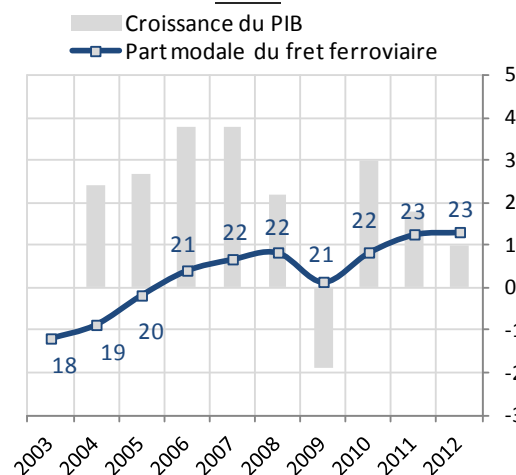
Graph 1

Fret ferroviaire et croissance économique

Allemagne



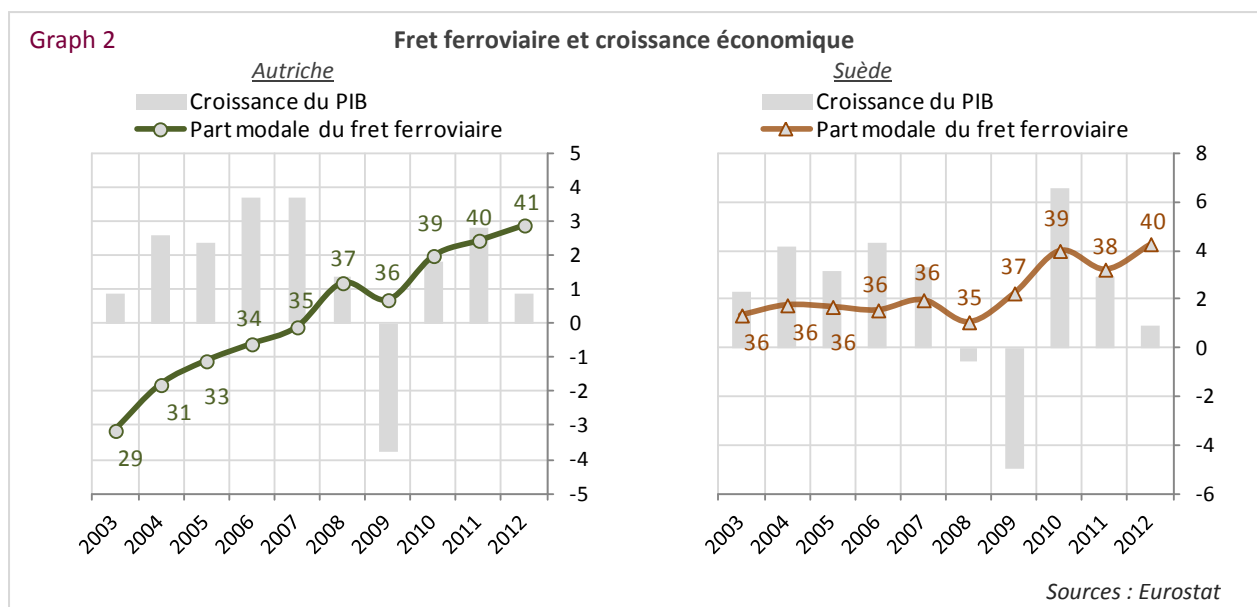
Suisse



Sources : Eurostat

répartie entre la Deutsche Bahn (pour un tiers) et les nouveaux entrants (pour deux tiers). La part des marchandises transportées par le rail s'élève en Allemagne à 23% (selon les critères Eurostat).

Hormis en Allemagne, la part du fret ferroviaire dans le transport de marchandise est élevée et en hausse dans d'autres pays européens, notamment la Suisse (de 41% en 2003 à 46% en 2012), l'Autriche (de 29% en 2003 à 41% en 2012) et la Suède (de 36% en 2003 à 40% en 2012). Sur ces territoires qui sont parvenus à faire émerger une offre multimodale de transport de marchandise efficace et rentable, report modal et dynamisme économique se combinent.



Le recours au fret ferroviaire est aussi en hausse au Royaume-Uni (de 10% en 2003 à 12% en 2012), en Italie (de 10% en 2003 à 14% en 2012) ou au Danemark (de 8% en 2003 à 12% en 2012). A l'inverse, en France, la part du fret ferroviaire dans le transport de marchandises se rétrécit, de 18% en 2003 à 15% en 2012 (selon les critères Eurostat²).

[1.2.2] Les évolutions décennales du fret ferroviaire français

En mars 2003, le marché français du transport international de fret s'est ouvert à la concurrence. En 2005, a circulé le premier train de marchandises sous l'égide d'un opérateur privé (une filiale de Veolia, CFTA Cargo, reliant la Meuse à l'Allemagne). En mars 2006, l'ouverture du marché aux opérateurs hors-SNCF s'est étendue au transport national de marchandises (suite à l'application d'une directive européenne). Depuis cette date, une vingtaine d'opérateurs ont travaillé sur le sol français. Les principaux sont Euro Cargo Rail (filiale de la Deutsche Bahn), Europorte (filiale d'Eurotunnel) et Colas Rail.

² Selon les données du Ministère des Transports, la baisse est similaire mais le niveau diffère : de 14% en 2003 à 10% en 2012.

L'introduction de la concurrence entre opérateurs et le maintien d'une gestion publique de l'infrastructure répondent à une logique économique claire. La gestion de l'infrastructure (les rails) est un monopole naturel : elle est assurée pour un meilleur rapport qualité-prix par une seule organisation. En revanche, l'exploitation de l'infrastructure (affréter des trains et transporter des marchandises) ne nécessite pas un monopole : l'optimum sera atteint sur le marché par la concurrence qui fait émerger les meilleurs rapports qualité-prix grâce à l'innovation des acteurs (technique et technologique mais aussi managériale et organisationnelle). L'introduction de la concurrence dans l'exploitation de l'infrastructure, en améliorant l'offre, permet d'élargir le marché, de créer des emplois et de dynamiser une filière. Ce fut par exemple le cas dans le transport aérien. L'industrie ferroviaire française étant compétitive, l'élargissement du marché aurait des effets induits sur l'ensemble de la filière. On pense en particulier à Alstom.

La concurrence dans le transport aérien

L'ouverture du ciel européen s'est réalisée graduellement, entre 1987 et 1997. La mise en concurrence des compagnies a entraîné une baisse des prix et une hausse de la demande, d'où *in fine* une augmentation de l'emploi dans le secteur (+6% entre 1992 et 2001 en Europe).

La multiplication des nouvelles compagnies a ensuite accéléré l'élargissement du marché. La mise en concurrence a permis d'augmenter fortement la productivité des entreprises, d'améliorer les rapports qualité-prix des produits et donc de nourrir la hausse de la demande.

Le rapport publié en 2004 par Pierre Cahuc et Francis Kramarz, *De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle*, expose ainsi l'effet bénéfique sur l'emploi de l'ouverture de trois secteurs à la concurrence : le fret routier, le transport aérien et les télécoms.

Dans le fret ferroviaire, la concurrence entre opérateurs

a été synonyme d'une hausse rapide des parts de marché des nouveaux entrants (29% des volumes transportés en 2011) **mais encore insuffisante pour enrayer la baisse du marché.** Les difficultés du secteur s'expliquent notamment par le manque de fiabilité et de réactivité induit par une gestion publique sous-optimale du réseau. En 2009, le gouvernement a lancé l'Engagement national pour le fret ferroviaire, synonyme d'investissement public à hauteur de 7 milliards d'euros afin de moderniser le réseau d'ici 2020. En 2013 est annoncée la création d'un Gestionnaire de l'infrastructure unifié (GIU) qui regroupe RFF (propriétaire et gestionnaire du réseau ferré), SNCF Infra (qui réalisait pour le compte de RFF la maintenance et la modernisation du réseau) et la Direction de la circulation ferroviaire (qui régule le trafic, décide des horaires et assure la gestion opérationnelle des circulations).

Chronologie 1

Les mutations du fret ferroviaire français



Tirer les bénéfices de la concurrence

L'ouverture à la concurrence sur le marché du fret ferroviaire a débouché sur une implantation rapide des nouveaux entrants mais n'a pas enrayé la baisse globale du marché. **La concurrence entre les opérateurs privés ne portera ses fruits que si la gestion publique de l'infrastructure est optimisée.** L'essor du fret ferroviaire nécessite en effet un service aux entreprises de grande qualité et donc une articulation optimale entre l'action publique et l'initiative privée. Optimiser la gestion des sillons et rendre plus efficaces les travaux et la maintenance sont les conditions indispensables à la reprise du fret ferroviaire, reprise qui sera portée par les nouveaux entrants comme par l'opérateur historique.

[2.1] ***Améliorer la gestion publique des sillons pour répondre aux attentes des opérateurs privés***

[2.1.1] ***Rapprocher le temps de l'attribution des sillons du temps de l'économie***

Le processus d'attribution des sillons frets par RFF n'offre pas aux opérateurs ferroviaires la visibilité et l'adaptabilité nécessaires pour proposer aux entreprises un service compétitif. La publication par RFF du catalogue de sillons fret s'effectue pour l'année n en décembre n-2. La commande des sillons par les opérateurs s'effectue en avril n-1 et leur attribution en décembre n-1.

Les sillons alloués sont distingués entre sillons fermes et précaires : la disponibilité des sillons précaires n'est levée que dans un deuxième temps (73% des cas sont réglés un mois avant la date de circulation). En 2014, 92% des sillons alloués étaient fermes (contre 85% en 2012). Pourtant, les sillons dits « fermes » ne sont pas alloués de manière définitive et ils seraient, selon les opérateurs, régulièrement annulés par RFF³. Ainsi, plus du tiers des sillons consacrés au fret ferroviaire ne seraient finalement validés par RFF que moins d'une semaine avant le trajet (selon l'Association française du rail). Le fonctionnement actuel d'allocation des sillons oblige donc les transporteurs à prévoir leurs demandes de sillons entre 7 et 19 mois en amont du trajet pour finalement être assurés moins d'une semaine à l'avance de leur disponibilité effective.

Au Royaume-Uni, les sillons ne sont alloués que quelques semaines avant le trajet, ce qui offre la réactivité nécessaire à l'approvisionnement par le rail des centres de distribution. Les biens acheminés vers le centre de distribution national de Mark&Spencer le sont à 40% par le rail. Wal-Mart a annoncé que le recours au fret ferroviaire au Royaume-Uni lui permettait de retirer des routes près de 4 millions de camions par an.

Les obligations de la Network Rail

Au Royaume-Uni, le gestionnaire du réseau ferré, la Network Rail est soumis à de strictes obligations envers les opérateurs ferroviaires.

Tout refus d'attribution d'un sillon doit être justifié. Lorsqu'un opérateur demande un sillon de dernière minute, le gestionnaire a l'obligation d'y répondre dans les deux jours. Lorsqu'un sillon est refusé, l'opérateur peut saisir un médiateur, le *controller*. Enfin, la coopération entre les opérateurs est recherchée, les entreprises ferroviaires peuvent entrer en contact pour modifier leurs plannings et optimiser ainsi la réservation des sillons.

³ Europorte et Euro Cargo Rail ont notamment déposé des plaintes auprès de l'Autorité française du rail (Afra) à ce sujet en octobre et novembre 2010. Dans sa décision du 1^{er} octobre 2013, l'Afra indique cependant que les preuves avancées par les opérateurs ne sont pas suffisantes pour condamner RFF.

Proposition 1

Afin d'adapter le système d'allocation des sillons à une économie à flux tendus, il convient de rapprocher considérablement la date d'attribution de la date du sillon. L'attribution doit s'effectuer au plus tôt quelques mois avant le trajet.

Proposition 2

La distinction entre sillons précaires et sillons fermes doit être levée pour que ne soit proposés que des sillons définitifs, effectivement disponibles. Le marché restera ouvert après la première attribution de sillons. Un sillon initialement réservé par RFF pour maintenance ou travaux pourra y être mis en vente dès que sa disponibilité sera assurée. Un sillon initialement réservé par un opérateur et finalement disponible sera rendu à RFF qui le remettra sur le marché.

[2.1.2] Assurer une meilleure visibilité pour le gestionnaire et les opérateurs

Afin de limiter la surréservation et d'inciter les opérateurs à rétrocéder un sillon réservé et inutilisé, un système d'acompte est en place : 20% du prix d'achat du sillon est versé en octobre de l'année précédent le trajet. L'opérateur peut annuler sans frais sa réservation jusqu'à deux mois avant la date du sillon ; à moins de deux mois du trajet, l'acompte n'est pas remboursé.

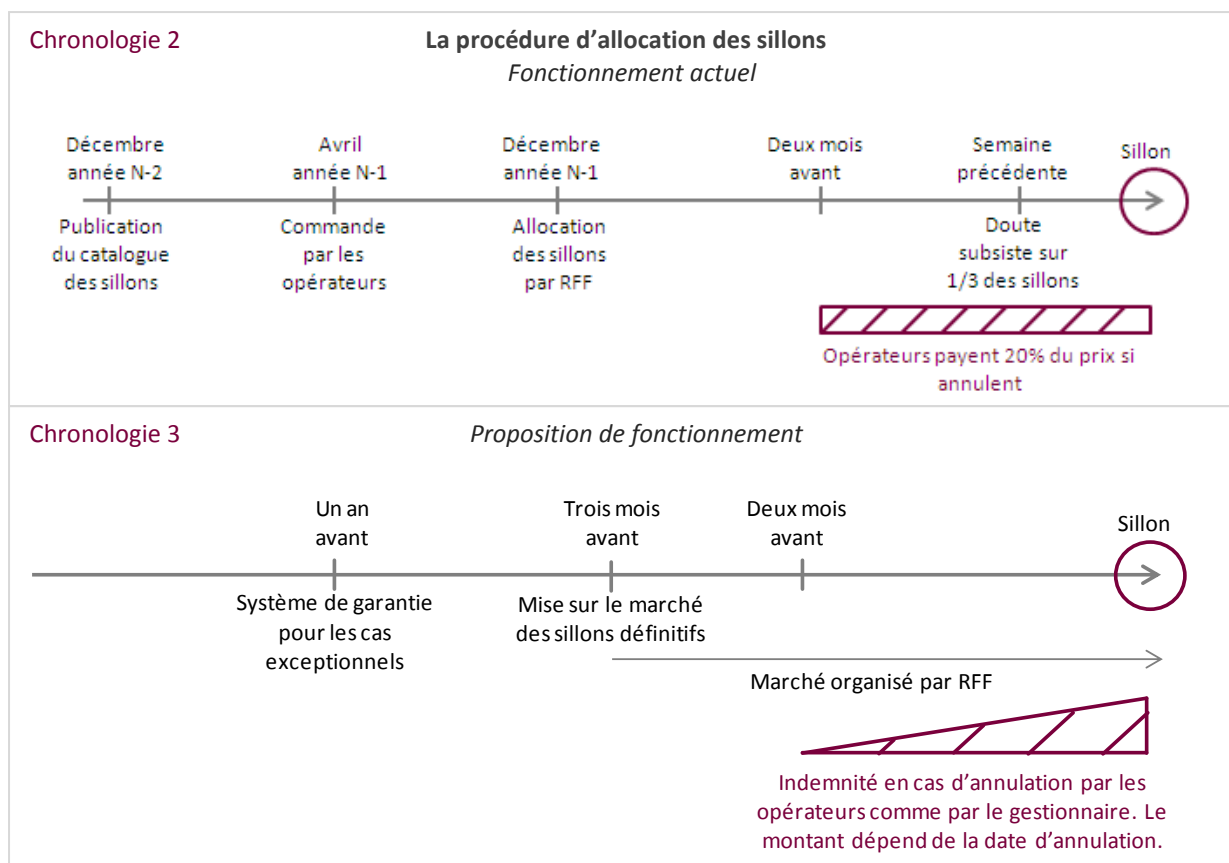
Proposition 3

Pour rendre les opérateurs plus adaptables et fiables sans inciter à la surréservation, un système d'indemnité-annulation doit remplacer l'acompte. Si un opérateur ou si le gestionnaire annule un sillon attribué définitivement, il est redevable d'une indemnité. Plus la date du trajet est proche, plus le montant de l'indemnité sera élevé. L'indemnité-annulation payée par le gestionnaire peut être minorée si un nouveau sillon est proposé et convient à l'opérateur.

Le fret ferroviaire est particulièrement utilisé par certains chargeurs pour transporter des matières incompatibles avec la route. Les matières dangereuses représentent ainsi 21% des tonnes km transportées par le rail en France en 2012.

Proposition 4

Pour assurer une visibilité à un an aux chargeurs et opérateurs pour les marchandises qui ne peuvent être transportées par la route, un système de garantie doit être instauré. Les opérateurs pourraient alors payer une garantie auprès de RFF pour que soient transportées par le rail les marchandises en question autour de dates relativement flexibles (sur un ou deux jours)



[2.2] **Créer des mécanismes d'incitation pour rendre plus efficaces les travaux et la maintenance**

[2.2.1] **Réduire la surréservation de sillons pour travaux**

La réservation de sillons par le gestionnaire d'infrastructure, indispensable à la maintenance et à la modernisation du réseau, doit être optimisée pour permettre une disponibilité maximale du réseau ferré. RFF comme les opérateurs privés estiment qu'une grande partie des plages horaires réservées pour effectuer des travaux sont en réalité inutilisées. Le nombre de sillons réservés pour travaux puis inutilisés représente ainsi 5% des sillons alloués au transport de marchandises.

Dans ses décisions du 1^{er} octobre 2013, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf) a demandé à RFF d'améliorer l'information fournie aux opérateurs sur la réservation et l'utilisation de plages-travaux. L'Araf demande à RFF de produire des cartes du réseau intégrant par région la fréquence, les modalités et le calendrier des travaux (les régions Normandie, Nord-Pas-de-Calais ou Provence-Alpes-Côte d'Azur sont déjà concernées par ce dispositif).

Proposition 5

Afin d'inciter le gestionnaire d'infrastructure à optimiser les plages-travaux, l'Araf doit envisager des sanctions financières lorsque des plages réservées sont non-utilisées. Le montant de la sanction serait indexé sur le prix de vente du sillon à un opérateur.

[2.2.2] Améliorer la productivité des équipes de travaux et de maintenance

Pour optimiser le temps de réservation des sillons pour travaux et pour améliorer la qualité du service rendu par le gestionnaire d'infrastructure, il convient de renforcer la productivité des équipes. La comparaison entre le gestionnaire d'infrastructure unifié (GIU) français et son homologue allemand (DB Netze Track) révèle un écart de productivité. En Allemagne, le gestionnaire dispose de 1,2 employé pour entretenir et gérer 1 km de voie ferrée (42 200 employés pour 33 900 km de voies) quand en France le gestionnaire utilise 1,8 employé pour 1 km (52 600 employés pour 29 300 km)⁴.

Le regroupement de RFF et de SNCF Infra limite l'incitation pour RFF à mettre SNCF Infra en concurrence avec des entreprises privées de maintenance et de travaux. Seulement 7% de la maintenance est assurée par des prestataires privés. Dès lors, l'effort de productivité doit s'effectuer en interne. SNCF Infra s'est engagée à accroître sa productivité de 1,5% par an jusqu'en 2020 à partir du regroupement dans le GIU. D'après les équipes de l'opérateur Europorte, une gestion optimisée du réseau nécessite un effort supérieur, de l'ordre de 3% par an.

Lors de l'ouverture du marché allemand du transport ferroviaire de marchandise et de voyageur (en 1994), les employés de la Deutsche Bahn (holding qui comprend l'opérateur historique et le gestionnaire d'infrastructure) ont accepté une flexibilisation de leur temps de travail, offrant à l'entreprise une meilleure réactivité.

Proposition 6

Les équipes de maintenance et de travaux de SNCF Infra doivent être mises en concurrence en interne. Des primes de performance établies selon les résultats des équipes et l'acceptation d'une plus grande flexibilité horaire permettraient d'inciter à une hausse de la productivité. Le recours par RFF à des prestataires privés doit stimuler SNCF Infra dans sa politique de productivité.

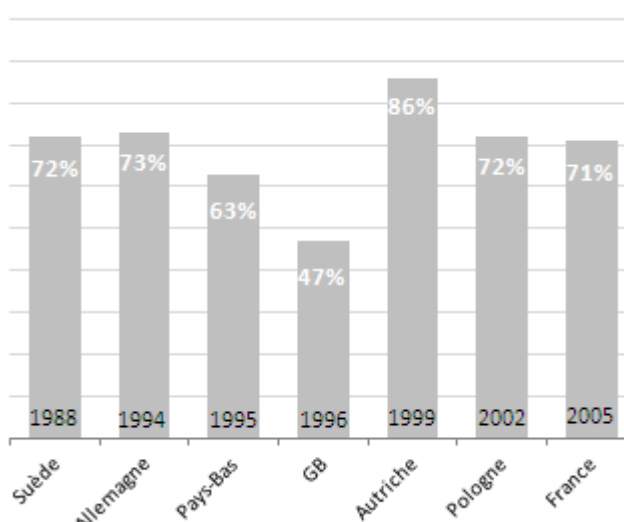
[2.3] Etre vigilant sur le respect de la concurrence

Une fois amélioré le service public ferroviaire, il convient de laisser jouer la concurrence entre opérateurs pour renforcer le rapport qualité-prix des offres. L'émulation créée entre opérateurs bénéficie alors au marché dans son ensemble (la demande globale augmente car l'offre s'améliore). La mise en concurrence est aussi une opportunité pour l'opérateur traditionnel de se moderniser. Le rapprochement de RFF et de la SNCF dans le GIU nécessitera que l'Autorité de la concurrence porte une attention particulière à l'allocation des sillons afin d'assurer un traitement équitable des opérateurs.

Graph 3

L'opérateur historique et la concurrence

Part de marché de l'opérateur historique en 2011 selon la date d'ouverture à la concurrence



Sources : ARAF

⁴ Données disponibles dans les rapports annuels de RFF et de la Deutsche Bahn.

En France, l'ouverture à la concurrence a été synonyme de perte rapide de parts de marchés pour l'opérateur historique (descendues à 71% en six ans). La pénétration des nouveaux entrants dans les autres pays européens atteint des niveaux similaires mais s'est produite plus lentement. En Suède par exemple, le marché s'est ouvert à la concurrence en 1988 et en 2011 Green Cargo Group (l'opérateur historique) représente 72% des parts de marché.

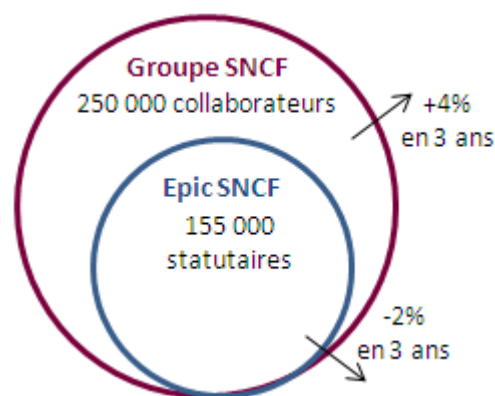
La politique de ressources humaines menée par la SNCF vise à réduire la part de ses employés statutaires pour augmenter la part de contractuels. La pyramide des âges de l'Epic SNCF (30% des effectifs ont plus de 50 ans) et le non-remplacement de 7 départs de cheminots en retraite sur 10 facilitent cette orientation. Le groupe SNCF développe ainsi ses filières de droit privé et réduit ses effectifs dans l'Epic. Entre 2010 et 2013, le nombre d'employés de l'Epic a diminué de 2 500 personnes quand les effectifs de groupe ont augmenté de 9 000 personnes. En 2013, la SNCF compte 155 000 cheminots, soit 38% des effectifs du groupe. A titre de comparaison, à la Deutsche Bahn, la part des fonctionnaires (statut des salariés historiques), de 31% en 1994, est descendue à 17% en 2012.

Concernant précisément le fret ferroviaire, le Groupe SNCF dispose d'une filiale de droit privé, VFLI, qui emploie 800 salariés pour un chiffre d'affaires de 131 millions € (quand Fret SNCF a 8 800 collaborateurs pour un chiffre d'affaires de 1 161 millions €). L'activité de VFLI a augmenté de 48% entre 2010 et 2013. L'innovation managériale et organisationnelle est au cœur de la réussite de VFLI : les équipes et les matériels sont dédiés exclusivement à leur client, permettant de responsabiliser le management intermédiaire, et les rémunérations sont en partie indexées sur la performance. Selon la Direction du Groupe SNCF, le statut des employés de Fret SNCF représente un surcoût de 10% par rapport aux filiales de droit privé et aux nouveaux entrants.

Schéma 1

La politique RH de la SNCF

Nombre et évolution des collaborateurs du Groupe et de l'Epic SNCF



Sources : SNCF

Proposition 7

Aligner sur le statut des cheminots de la SCNF les conditions de travail du privé augmenterait le coût du fret ferroviaire et les barrières à l'entrée du marché. Les compétitivités coût et qualité du fret ferroviaire par rapport à la route en seraient structurellement affectées. La réussite du report modal vers le fret nécessite l'alignement des conditions de travail de Fret SNCF sur celles du privé, et non l'inverse.

Rationaliser la prise de décision publique

Rendre efficient l'investissement public dans le réseau ferroviaire nécessite de rationaliser la prise de décision publique et d'introduire la notion de productivité de la dépense publique. Le principe de subsidiarité, en nommant responsable la plus petite entité publique capable d'agir efficacement, apporte un élément de réponse à partir du moment où l'Etat est capable de définir et de faire appliquer une stratégie d'ensemble. La proximité avec les acteurs rationalise en principe la prise de décision et l'adéquation des moyens publics rend l'investissement plus productif (le projet est réussi à moindre coût). Appliquer le principe de subsidiarité au réseau ferré permet en particulier de soulager l'Etat dans l'effort d'investissement public pour lui permettre de se concentrer sur la stratégie de long-terme, et de rationaliser l'exploitation du réseau capillaire.

[3.1] *Europe, Etat, régions : appliquer un principe de subsidiarité aux investissements*

[3.1.1] *Concentrer l'effort de l'Etat*

Un plan ambitieux de rénovation du réseau a été signé en 2008 entre l'Etat et RFF, portant à 13 milliards € le budget alloué à l'investissement dans le réseau d'ici 2015. Entre 2006 et 2011, l'investissement dans le renouvellement du réseau a ainsi doublé, en se concentrant principalement sur les voies (à 70%), puis sur les équipements de signalisation et les ouvrages d'arts.

Les objectifs globaux de renouvellement sont à ce jour tenus par RFF. Entre 2006 et 2011, les investissements dans le renouvellement se sont élevés à 7,5 milliards €, répartis entre 77% pour le réseau qualifié de « structurant », 17% pour le réseau secondaire et 6% pour les lignes à grande vitesse. **La répartition du renouvellement n'est cependant pas en phase avec les objectifs : les investissements ont insuffisamment porté sur la partie dite « structurante ».**

A travers l'Engagement national pour le fret ferroviaire l'Etat s'est aussi engagé en 2009 à investir 7 milliards € d'ici 2020 alloués exclusivement au fret ferroviaire. La majorité de ces fonds (61%) financeront les projets de contournement de Lyon, Nîmes et Montpellier. Un quart sera investi sur le développement du réseau orienté fret. Le reste sera notamment utilisé pour développer le fret à grande vitesse, les autoroutes ferroviaires, le fret local et la desserte des grands ports maritimes.

Proposition 8

Eu égard à l'effort financier consenti depuis 2008 et à la pression budgétaire, les investissements de l'Etat dans le réseau ferré doivent dorénavant se concentrer sur le réseau structurant. Concernant spécifiquement le fret ferroviaire, les fonds promis lors de l'Engagement national de 2009 doivent être concentrés sur un nombre restreint de projets d'ampleur nationale.

[3.1.2] *Créer des ressources propres pour l'UE*

La Commission européenne a dessiné en 2011 une stratégie européenne d'accroissement de la mobilité, fret et voyageurs, et de réduction des émissions de gaz à effet de serre dans l'UE. Le plan, intitulé

« Transports 2050 », fixe deux horizons de répartition modale pour le transport de marchandises sur les distances supérieures à 300 km : porter la part du rail et des fleuves à 30% en 2030 et 50% en 2050.

Ce plan s'inscrit dans le cadre du développement d'un réseau transeuropéen de transport (dont les premiers contours ont été dressés en 1996). **Le fret ferroviaire étant particulièrement compétitif sur les longues distances, le développement du réseau transnational constitue l'une des clefs de l'essor d'une offre multimodale compétitive économiquement.** La Commission européenne s'est notamment fixé comme objectif, d'ici 2050, de relier les grands aéroports et ports maritimes au réseau de fret ferroviaire.

Proposition 9

Le développement des axes européens de fret ferroviaire et des plates-formes multimodales aux points clefs du réseau transeuropéen doit être financé par l'UE. La mise en place d'une fiscalité écologique au niveau européen ou plus généralement l'élargissement du budget communautaire permettrait de créer une source de revenu indépendante des états-membres tout en favorisant la transition énergétique.

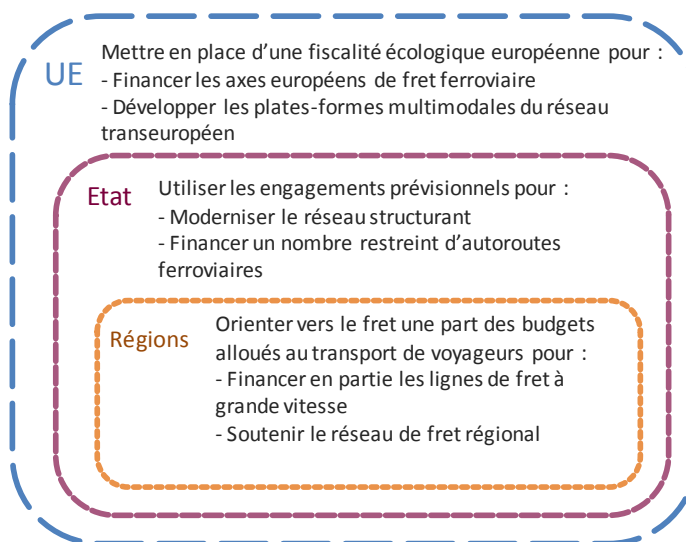
[3.1.3] Donner aux régions des marges de manœuvre financières

Les régions ont compétence sur le développement économique de leur territoire depuis 1982 et sur le transport ferroviaire régional de voyageurs depuis 2002. Depuis 1995, la mise en place du Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire leur est dévolue. **Une implication plus poussée des conseils régionaux dans le financement des réseaux de fret ferroviaire apparaît en parfaite adéquation avec leurs domaines d'intervention et de compétence.**

Schéma 2

Subsidiarité et investissement dans le fret ferroviaire

Répartition des investissements entre l'UE, l'Etat et les régions



Les investissements régionaux dans le réseau ferré sont aujourd'hui orientés vers le transport de voyageurs. Pour assurer le développement des TER, les régions ont engagé plus de 30 milliards € depuis 2002. La politique régionale de transport de voyageurs est une réussite puisque le trafic a augmenté de 40% entre 2002 et 2009 quand l'offre augmentait de 20%. Le réseau ferré régional est ainsi la seule partie du réseau français dont l'âge moyen est en baisse entre 2005 et 2012. Le développement des lignes à grande vitesse (LGV) a aussi nécessité le soutien financier des régions. La LGV entre Le Mans et Rennes, qui devrait être mise en service en 2017, a par exemple été financée à hauteur de 26% par les collectivités locales (soit 900 millions € dont 500 millions € pour la région Bretagne).

Concernant précisément le fret ferroviaire, pour le contournement de Nîmes et Montpellier, première ligne à grande vitesse « mixte » (voyageurs et fret), les financements publics sont assurés à hauteur de 30% par les collectivités locales.

Proposition 10

Après la réussite du TER, les régions doivent orienter vers le fret une partie de leur budget ferroviaire. La participation au financement des lignes de fret à grande vitesse, des projets de contournement et l'essor de lignes régionales répondent à la compétence des régions en matière de développement économique et d'aménagement durable du territoire. Pour ce faire, l'autonomie fiscale des régions doit être accrue par l'Acte III de la décentralisation.

[3.2] **Opérateurs ferroviaires de proximité et collectivités locales : dynamiser le réseau capillaire**

[3.2.1] **Développer les Opérateurs ferroviaires de proximité pour faire baisser les coûts**

Le statut d'Opérateur ferroviaire de proximité (OFP) a été créé en 2007 afin d'assumer l'exploitation puis la gestion locale (depuis 2009) du réseau capillaire de fret ferroviaire. Le réseau dit « capillaire », constitué de voies courtes et peu fréquentées (moins de trois trains par jours) représente 14% du réseau total et constitue le point de départ ou d'arrivée de 20% des wagons affrétés au transport de marchandise. Inspiré d'organisations similaires aux Etats-Unis, au Canada et en Allemagne, le développement des OFP, qui vise à rendre rentable l'exploitation de ces lignes, constitue l'une des priorités de l'Engagement national pour le fret ferroviaire de 2009. En 2014, huit OFP sont constitués, deux en Bourgogne, et les autres en Auvergne, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon et dans le port de La Rochelle.

Le recours aux OFP offre un ancrage dans le tissu économique local permettant de rapprocher le gestionnaire, l'exploitant et les chargeurs. Ces PME ferroviaires permettent une baisse des coûts d'exploitation de l'ordre de 25 à 30% alors que les objectifs et les principes de gestion sont identiques à ceux appliqués à la SNCF en tant que gestionnaire délégué. D'après RFF, la mise en place de nouvelles méthodes de gestion par les OFP pourraient permettre de diviser par deux les coûts d'exploitation. L'ancien secrétaire d'Etat aux Transports, Frédéric Cuvillier, s'est montré favorable à un assouplissement de la réglementation entourant l'exploitation du réseau capillaire⁵. Les exigences de maintenance pourraient se fonder sur le taux d'utilisation du rail, qui prend en compte l'usure, et non plus sur les délais, qui prennent en compte le temps depuis les derniers travaux.

Aux Etats-Unis, la libéralisation du marché du fret ferroviaire, en 1980, et l'essor du rail (le nombre tonnes-km a augmenté 81% en 30 ans pour atteindre 37% du transport de marchandise en 2009) se sont particulièrement appuyés sur le développement des OFP, les *short lines*. Avant 1980, 170 OFP géraient 6% du réseau ferré américain. En 2009, 600 OFP étaient en charge de 36% du réseau (soit 82 000 km). Un tiers de l'activité des grandes entreprises américaines de fret ferroviaire dépend ainsi du trafic apporté par les OFP.

Proposition 11

La baisse des coûts d'exploitation est indispensable à la survie du réseau capillaire. Les exigences réglementaires qui entourent la gestion du réseau doivent être allégées pour favoriser la baisse des coûts et l'essor de ces PME ferroviaires.

⁵ Le 13 février 2014, lors de la Deuxième conférence sur la relance du fret ferroviaire

[3.2.2] Céder le réseau capillaire aux collectivités locales pour qu'elles investissent

Le succès du fret ferroviaire en France passe par la baisse des coûts d'exploitation du réseau capillaire mais aussi par l'investissement dans le renouvellement et la modernisation de ces voies peu fréquentées.

La rationalisation du réseau nécessite un choix fort : investir dans les lignes potentiellement performantes ce qui pourrait être réalisé avec des financements privés et abandonner le reste du réseau capillaire. Rationaliser et dynamiser le réseau ferroviaire est une constante internationale des politiques publiques : au Japon, 3 000 km de voies (soit 11% du réseau) ont fermé au début des années 90, en Allemagne, les pouvoirs publics souhaitent céder à moyen-terme 10 000 km de voies (soit un quart du réseau), aux Etats-Unis, la majorité des 82 000 km de lignes opérées par les OFP leur ont été cédées. **Il s'agit de réinvestir les tronçons capillaires utiles à l'économie de la logistique.**

Afin d'investir en France sur les tronçons durablement performants (en entendant la performance comme un arbitrage global : économique, social et environnemental), il convient, pour chaque voie capillaire, de disposer d'une connaissance accrue du tissu économique local et des potentiels utilisateurs. Les collectivités locales, et particulièrement les communes et les communautés de communes, ont ainsi un rôle central à jouer dans la sélection des lignes mais celles-ci pourraient également être cédées à des gestionnaires privées dans les règles du droit de la concurrence.

Proposition 12

Afin de moderniser le réseau capillaire, RFF doit céder gratuitement la propriété des voies et des gares à toute collectivité locale ou entreprise, y compris privée, qui porterait un projet crédible de revitalisation du réseau. La partie potentiellement performante du réseau capillaire serait ainsi sauvegardée et valorisée. Le réseau capillaire non-repris sera déclassé puis conservé par RFF ou cédé.

Rédacteurs

Nicolas Bouzou

Economiste

Directeur fondateur d'Asterès

Charles-Antoine Schwerer

Economiste

Nous contacter

www.asteres.fr
contact@asteres.fr

81, rue Réaumur
75 002 Paris

Tél. : + 33 1 44 76 89 16



ASTERÈS

producteur d'idées

Asterès est un cabinet d'**études économiques** et de conseil.

Nous proposons aux entreprises et au secteur public des outils de réflexion pour orienter l'action. Notre mission est de mettre l'expertise économique au service du développement de nos clients. Ainsi, nous donnons à l'analyse économique son rôle opérationnel.

Nous proposons à nos clients :

- des analyses macroéconomiques et sectorielles ;
- des prévisions ;
- des enquêtes de conjoncture.

Nous menons également des missions de conseil en développement & attractivité économique.

Asterès est une **entreprise citoyenne** et, à ce titre, nous respectons un certain nombre de principes :

- Réalisation d'activités non marchandes, notamment dans le domaine de la pédagogie économique et du conseil aux gouvernements (afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêts) ;
- Promotion de la liberté individuelle et de la démocratie, notamment dans le cadre des missions réalisées dans les pays émergents.



Respect de l'environnement :

Asterès s'engage à limiter l'impact de son activité sur l'environnement par le recyclage, la dématérialisation, les économies d'énergie, et la limitation des déplacements en avion et en voiture ou leur compensation. Par ailleurs, nos analyses prennent en compte la dimension écologique et environnementale des phénomènes économiques. En matière de conseil, nos propositions sont formulées dans le souci du respect de l'environnement et de la durabilité du développement.

Activités de lobbying :

Asterès est régulièrement sollicitée par des entreprises et des fédérations professionnelles pour intervenir en amont de leurs activités de lobbying, particulièrement lors des débats d'orientation budgétaire. Asterès peut donc être amené à réaliser des travaux financés par des donneurs d'ordres et démontrant l'impact économiquement nocif d'une mesure qui pourrait leur être appliquée.

Dans ce cas, notre démarche répond à une charte éthique stricte. Notre client s'engage à accepter que les travaux menés par Asterès répondent aux principes intangibles suivants :

- Asterès ne peut s'engager sur les résultats d'une étude avant de l'avoir réalisée. Nous ne délivrons nos conclusions qu'au terme de nos analyses.
- Nos travaux suivent une méthodologie standard (top down), qui s'appuie sur l'utilisation de données statistiques publiques, ou conçues ou certifiées par nous-mêmes.
- Si un client souhaite modifier des conclusions de travaux réalisés par Asterès sans une totale approbation de nos consultants, il devient le seul signataire de l'étude, et n'a plus le droit d'utiliser la marque Asterès.
- Les consultants d'Asterès ne défendent dans le débat public que des travaux qu'ils ont réalisés eux-mêmes. En aucun cas ils n'acceptent de se faire le relais de travaux réalisés par d'autres.

Asterès intervient en tant que prestataire externe. Le cabinet ne saurait être tenu pour responsable des interprétations qui pourraient être données de ses travaux ou de leurs conséquences. Asterès est en outre tributaire de la qualité des statistiques utilisées, dont elle n'est pas responsable.