

CONSEIL NATIONAL DE L'ÉVALUATION
COMMISSARIAT GÉNÉRAL
DU PLAN

*Evaluation des politiques publiques
en faveur du transport combiné
rail-route*

Rapport réalisé par TN Sofres Consulting

*Comité de pilotage présidé
par Michel Matheu*

Décembre 2003

CONSEIL NATIONAL DE L'ÉVALUATION
COMMISSARIAT GÉNÉRAL
DU PLAN

***Evaluation des politiques publiques
en faveur du transport combiné
rail-route***

Rapport réalisé par :

Christian Delavelle et Virginie Berest – TN Sofres Consulting

et

Jacques Roger-Machart - EDR (France)

avec la collaboration de :

Kereon (France)

MDS Transmodal (Grande-Bretagne)

Somea (Italie)

PTV (Allemagne)

ERRI (Pays-Bas)

Président du comité de pilotage

Michel Matheu

Chef de service au Commissariat général du Plan

Rapporteur du comité de pilotage

Christian Vilmart

Chargé de mission au Commissariat général du Plan

Décembre 2003

Avant-propos

par

Véronique Hespel

Commissaire adjointe au Plan

L'évaluation des politiques publiques en faveur du transport combiné rail-route a été mise en œuvre à partir de la fin 2001, dans le cadre du programme arrêté par le Premier ministre, sur proposition du Conseil national de l'évaluation qui avait fait valoir sa capacité d'autosaisine. Le ministère de l'Équipement, du Logement et des Transports avait appuyé cette demande d'évaluation, avec les autres ministères concernés.

Le transport combiné rail-route est perçu comme le secteur d'avenir le plus porteur pour le fret ferroviaire. C'est pourquoi les pouvoirs publics en ont encouragé l'essor, pour rééquilibrer le partage modal en faveur du fret ferroviaire. Pourtant, le transport combiné se développe encore trop faiblement. L'objectif de l'évaluation était de comprendre pourquoi les freins à son développement n'ont pu être desserrés.

Contrairement à toutes les évaluations entreprises jusqu'alors dans le cadre du décret du 18 novembre 1998, cette évaluation n'a pas été entièrement réalisée par une instance ad hoc, mais confiée, sur la base d'un cahier des charges précis et après un appel d'offres européen, à une équipe de consultants animée par TN Sofres Consulting. Le travail a été piloté par un comité restreint organisé autour du Conseil national de l'évaluation et du Commissariat général du Plan.

Cette innovation de méthode a été concluante. La rédaction du rapport a pu être menée à bien dans un délai assez rapide, un peu plus d'un an. Le résultat auquel l'évaluation a abouti prouve que l'exercice était possible et riche d'enseignements. Je voudrais ici en remercier chaleureusement Yves Cousquer, président du Conseil national de l'évaluation, Véronique Chanut, rapporteur général du conseil, Michel Matheu, président du comité de pilotage ainsi que les membres du comité, les consultants et l'ensemble de tous les contributeurs mobilisés.

Les travaux d'évaluation ont examiné tous les éléments des politiques publiques en faveur du transport combiné rail-route, qu'ils relèvent de la logique

économique ou de l'interaction des acteurs, ou encore des aspects sociaux. Parmi l'ensemble des politiques relevant du transport combiné, il a été décidé de faire porter l'analyse sur dix mesures nationales et européennes jugées particulièrement significatives et représentatives des différents segments de la chaîne du transport combiné (segment routier, segment ferroviaire, opérations de manutention) et s'adressant aux différents acteurs du dispositif (opérateurs ferroviaires, transporteurs routiers, ports).

Sur cette base, les recommandations portent à la fois sur les aides financières, sur les autres possibilités d'inciter au développement du transport combiné en agissant sur son environnement et sur l'organisation du système d'acteurs.

Le rapport met d'abord en lumière une déficience de l'aide à l'exploitation, qui vient d'être palliée : l'aide est désormais attribuée aux opérateurs et non plus à la SNCF. Au-delà, il apparaît d'abord essentiel que les politiques publiques s'adressent aux trafics qui peuvent être concentrés. Ensuite, les mesures n'opéreront à plein que si la qualité de service concurrence le « tout routier ». Un certain nombre de freins au développement du transport combiné, qui affectent particulièrement deux aspects, doivent enfin être levés : le climat économique est trop peu concurrentiel et l'utilisation de l'infrastructure est imparfaite. Si les pouvoirs publics n'améliorent pas l'environnement économique et réglementaire, dans un contexte européen en pleine évolution, un rapide déclin est probable. Créer pareil environnement représente un défi de grande ampleur à relever dès maintenant.

SOMMAIRE

Préface	11
Évaluation des politiques publiques en faveur du transport combiné rail-route	17
1. Objet et conditions de réalisation de l'étude	17
1.1. Contexte de l'évaluation.....	17
1.2. Les objectifs des politiques publiques.....	19
1.3. Champ global de l'étude, problématiques abordées	20
1.4. Les dix mesures évaluées	21
1.5. Le schéma de la démarche.....	22
2. La situation du transport combiné en France et en Europe.....	23
2.1. Les trafics de transport combiné	23
2.2. L'organisation du transport combiné.....	36
3. Forces et faiblesses du transport combiné en France.....	52
3.1. Les critères décisifs du choix modal	52
3.2. Le coût du transport combiné : facteur-clé de compétitivité	54
3.3. Les facteurs liés à la qualité de service du transport combiné	59
3.4. Les autres facteurs de développement du transport combiné en France.....	61
4. Évaluation des politiques en faveur du transport combiné depuis 10 ans	73
4.1. Introduction.....	73
4.2. Les mesures destinées à favoriser la desserte par camion des terminaux de transport combiné.....	75
4.3. Les aides à l'acquisition de matériels de transport combiné par les entreprises de transport routier de marchandises	78
4.4. Les politiques des terminaux rail-route	82
4.5. Les politiques relatives au développement des dessertes des terminaux portuaires	89
4.6. La tarification de l'accès à l'infrastructure.....	92
4.7. La subvention à la SNCF pour le transport combiné.....	97

4.8.	L'accord 95/20	100
4.9.	Le programme PACT (programme européen)	103
4.10.	Les autres politiques et mesures.....	109
4.11.	Diagnostic d'ensemble.....	111
5.	Recommandations	125
5.1.	Introduction.....	125
5.2.	Les grandes orientations	128
5.3.	Les mesures prioritaires	131
5.4.	Conclusion	143
<hr/>		
	Avis des ministères	145
	Avis des établissements publics.....	153
	Annexe 1 - Composition du comité de pilotage	185
	Annexe 2 - Composition du groupement de sociétés ayant réalisé l'évaluation.....	187
	Annexe 3 - Cahier des charges de l'étude	191
	Annexe 4 - Travaux confiés au prestataire : le cahier des clauses techniques particulières	197
	Annexe 5 - Comparaisons internationales : le transport combiné en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas.....	211
	Annexe 6 - Glossaire	253
	Annexe 7 - Éléments de bibliographie.....	257

ANNEXES CONSULTABLES SUR LE SITE DU COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN

- Annexe 8 :** Inventaire des politiques publiques en France en faveur du transport combiné (et principales politiques aux Pays-Bas, en Grande-Bretagne, en Italie et en Allemagne)
- Annexe 9 :** L'offre de transport combiné en France
- Annexe 10 :** Les acteurs du transport combiné en France
- Annexe 11 :** Les coûts du transport routier et du transport combiné
- Annexe 12 :** Les déterminants de la compétitivité du transport combiné
- Annexe 13 :** Les modèles relatifs au transport combiné
- Annexe 14 :** Le méta-modèle (manuel d'utilisation)
- Annexe 15 :** Panorama des réglementations nationales et européennes pour les véhicules routiers
- Annexe 16 :** Réglementation ferroviaire (gabarits)

Nota : *Les annexes 8 et suivantes sont consultables sur les sites du Commissariat général du Plan*

« www.plan.gouv.fr »

« www.evaluation.gouv.fr/cgp »

Préface

*par Michel Matheu
président du comité de pilotage*

L'évaluation des politiques publiques en faveur du transport combiné a été inscrite au programme 2001-2002 du Conseil national de l'évaluation. Le choix de ce sujet répondait à une préoccupation majeure des pouvoirs publics en matière de transport et d'environnement : l'inquiétude devant la part de marché prise par le transport routier de marchandises au détriment du transport ferroviaire, alors même que ce dernier est plus respectueux de l'environnement et peut être rentable, au moins pour des trajets assez longs et des trains bien remplis.

Le transport combiné rail-route, qui associe la flexibilité de la route dans les trajets terminaux et les avantages du rail dans le trajet principal, est perçu depuis quelque temps comme le secteur de développement le plus porteur pour le fret ferroviaire. C'est pourquoi les pouvoirs publics en ont encouragé l'essor, surtout au cours de la décennie quatre-vingt-dix. Cette politique comportait des aides directes à l'activité, mais aussi des mesures indirectes, concernant les terminaux, leur desserte par camion, la tarification ferroviaire, etc. Un bilan de ces actions est apparu nécessaire.

Cette évaluation a fait l'objet d'une innovation de méthode. Contrairement à toutes celles entreprises jusqu'alors dans le cadre du décret de 1998, elle n'a pas été entièrement réalisée par une instance *ad hoc*. Au contraire, l'élaboration du rapport a été confiée à une équipe de consultants européens, animée par TN Sofres Consulting. Le travail a été piloté par un comité restreint organisé autour du Conseil national de l'évaluation et du Commissariat général du Plan, qui se sont adjoint un petit nombre d'experts. Il a pu ainsi être mené à bien dans un délai assez rapide, un peu plus d'un an.

Le rapport qui en résulte s'inscrit dans la lignée de plusieurs travaux antérieurs sur le même sujet, notamment des rapports de Marc-Philippe Daubresse et Pierre Perrod. Mais en même temps il apporte la novation d'un diagnostic cohérent et global sur le domaine de pertinence du transport combiné. Ce diagnostic le conduit à relativiser la portée des aides financières en faveur du transport combiné rail-route, et à préconiser une politique cohérente favorisant

- Préface -

les trafics les plus prometteurs. En ce sens l'analyse des mesures examinées une à une et les recommandations finales présentent une remarquable cohérence que le comité de pilotage a souhaité souligner dans la présente préface.

Le point de départ de l'évaluation était la déception enregistrée depuis 1997 en matière de transport combiné rail-route. Dans plusieurs pays européens, l'essor du transport combiné se poursuivait encore. En France, après avoir crû assez rapidement dans la période 1993-1997, les trafics avaient stagné en chiffres absolus. En part de marché, on observait même une chute sensible : montée de 3 à 4,5 % du total des trafics de marchandises dans la période faste du début des années quatre-vingt-dix, la part du combiné a régressé aujourd'hui à 3,5 %. Or la principale aide financière au secteur, mise en place en 1995, est restée élevée jusqu'en 2001 : quelques dizaines de millions d'euros par an, avec un pic à plus de quatre-vingt-dix. C'est cet écart entre une aide longtemps croissante ou maintenue et des trafics qui ne progressaient plus que l'évaluation entendait interpréter.

Pour les auteurs du rapport, on ne peut éclairer la question qu'en comprenant bien la dynamique du transport combiné rail-route en Europe. Les trafics de ce mode mixte ont un domaine de pertinence bien caractérisé, en dehors duquel il ne faut pas nourrir trop d'espairs. Ce domaine n'est pas principalement défini par la distance parcourue, comme on l'entend souvent dire en France : des trajets de moins de 500 kilomètres peuvent être confiés de façon rentable au combiné. En revanche seuls des taux de remplissage élevés des trains peuvent permettre au transport combiné de compenser son handicap par rapport au « tout route » : le coût des transferts qu'il impose. C'est un peu plus facile à partir d'un terminal portuaire, car ce handicap par rapport à la route est alors réduit de moitié : un transbordement supplémentaire au lieu de deux. De façon générale les taux de remplissage élevés s'obtiennent plus aisément là où se concentrent des trafics importants – les économistes des transports parlent alors de flux « massifiés » –, mais ce n'est pas le seul cas. En créant des « hubs » selon un modèle semblable à celui du transport aérien on peut aussi susciter des conditions favorables.

Lorsque les conditions sont réunies, le combiné trouve sa place, mais non sans peine.

En premier lieu, pour être vraiment compétitif en termes de coûts, il doit, même là où il a ses chances, être davantage productif. Les opérateurs y parviennent mieux lorsque l'environnement est concurrentiel. Les expériences étrangères donnent à penser que les grands professionnels de la logistique disposent particulièrement d'atouts pour organiser des services optimisés.

En second lieu, il est très difficile au transport combiné d'offrir les mêmes garanties de ponctualité, de régularité, donc de qualité que son rival routier, en raison des transbordements et de la plus grande rigidité du mode ferroviaire. C'est pourquoi le combiné est souvent utilisé comme transport d'appoint : il permet de pallier l'insuffisante capacité de l'offre de transport routier lorsque l'économie croît très vite. En revanche les chargeurs rechignent à lui transférer le gros de leurs marchandises en régime permanent. Pour qu'ils acceptent de le faire, il est nécessaire en particulier que le maillon ferroviaire de la chaîne de transport soit aussi efficace que possible. Tant le gestionnaire de l'infrastructure que le transporteur peuvent y contribuer. Le premier doit pouvoir fournir des sillons de bonne qualité, sans donner systématiquement la priorité aux passagers. Sans cela, la vitesse commerciale reste médiocre. Le second doit garantir une excellente fiabilité, ce à quoi un exploitant n'est pas suffisamment incité en l'absence de concurrent.

L'analyse des expériences étrangères, notamment l'étude des pays où le transport combiné parvient à se tailler une part de marché substantielle, confirme cette double analyse. Le jugement global qui ressort du rapport, tant dans l'évaluation que dans les recommandations, en est la conséquence logique. Il apparaît d'abord essentiel que les politiques et mesures adoptées par les pouvoirs publics s'adressent aux trafics qui peuvent être concentrés, notamment aux flux qui empruntent les grands axes en général et à ceux dont le point d'entrée ou de sortie est un grand port à conteneurs en particulier. D'autre part, il est clair que les mesures n'opéreront à plein que si la ponctualité, la vitesse commerciale, bref la qualité concurrencent le transport « tout routier ».

Dans ce contexte global, on comprend mieux que l'aide financière substantielle versée par l'État à la SNCF – ainsi que l'aide, nettement plus modeste, attribuée aux opérateurs par l'ADEME – n'aient pas porté tous les fruits espérés. Ce n'est pas, explique le rapport, qu'elles aient été grossièrement sous-dimensionnées. Au contraire, les actions de l'État en faveur du transport combiné apparaissent, au moins pour les années 2000-2001, d'un ordre de grandeur adéquat par rapport à l'avantage dont bénéficie le transport routier, du fait qu'il ne paie pas entièrement les coûts externes qu'il provoque¹. L'aide directe de l'État, qui à

(1) Les calculs disponibles, notamment dans des études européennes, méritent certainement d'être examinés en détail et affinés. Les valorisations monétaires des effets externes ne font pas l'unanimité. En outre il faudrait vérifier plus finement la couverture des coûts externes sur les différents types de liaisons. On sait par exemple que les nuisances du transport routier sont beaucoup plus importantes dans les piémonts alpins ou pyrénéens ou dans les zones urbaines : il est possible que les camions y demeurent avantagés.

- Préface -

son maximum a atteint environ 90 millions d'euros annuels, a été en effet renforcée par d'autres dispositifs destinés à améliorer la compétitivité relative du transport combiné, sur lesquels l'évaluation porte un jugement positif : la réfaction de la taxe à l'essieu et la majoration du poids total en charge maximal autorisé pour les trajets terminaux.

La plus grande partie du problème est ailleurs. L'évaluation met d'abord en lumière une déficience de l'aide à l'exploitation, qui heureusement vient d'être palliée : pendant la période évaluée, le mode d'attribution de la subvention de l'État n'était pas approprié. Jusqu'en 2002 la subvention a été directement attribuée à la SNCF, sans qu'on pût s'assurer qu'elle était intégralement et efficacement répercutée sur les tarifs du transport combiné. En 2002, le gouvernement a décidé de mettre en œuvre dès 2003 ce qui est une des recommandations du rapport : verser l'aide aux opérateurs et non à la SNCF. Cette aide, étendue à tous les types de transport combiné : ferroviaire, fluvial et transport maritime à courte distance, bénéficie aux services réguliers de transport combiné constituant une réelle alternative à un parcours routier en France. Elle est calculée en fonction du nombre de transbordements effectués sur le territoire national.

Au-delà de ce point auquel vient d'être porté remède, le rapport montre que les deux objectifs évoqués, favoriser le développement des trafics les plus prometteurs et agir sur la qualité de la prestation combinée, ne bénéficient pas d'une attention suffisante des pouvoirs publics. Pour remédier à cet état de fait, il est indispensable d'agir sur un certain nombre de politiques qui portent directement ou indirectement sur le transport combiné, et de le faire de manière coordonnée.

En premier lieu, les pouvoirs publics peuvent retirer un certain nombre de freins au développement du transport combiné. Ces freins affectent particulièrement deux aspects des priorités mises en lumière par l'évaluation : le climat économique est trop peu concurrentiel, l'utilisation de l'infrastructure est imparfaite.

En France, deux opérateurs de taille moyenne, contrôlés par la SNCF, se partagent la quasi-totalité du trafic national. Si l'on étend l'analyse aux trafics internationaux, bilatéraux ou de transit, il apparaît que le groupe SNCF domine l'activité. Les autres entreprises ferroviaires ont du mal à se faire une place, alors même que la directive européenne 91/440 ouvre théoriquement l'infrastructure aux transports combinés internationaux depuis plus de dix ans. Les pouvoirs publics peuvent favoriser une intensification de la concurrence et l'émergence d'opérateurs plus puissants. Le diagnostic des auteurs du rapport

est que la France est aujourd'hui très en retrait par rapport aux États membres de l'Union les plus dynamiques, les Pays-Bas en particulier. L'échéance de mars 2003 ouvre à cet égard une occasion d'agir. L'État actionnaire peut inciter les deux établissements publics ferroviaires à tirer le meilleur parti de la nouvelle organisation européenne pour offrir une prestation de qualité. De plus, une régulation impartiale du secteur peut garantir que le jeu concurrentiel soit équitable.

En second lieu, les pouvoirs publics peuvent, sans forcément investir, contribuer à une meilleure utilisation de l'infrastructure. Une des conclusions du rapport est que celle-ci est aujourd'hui peu favorable au fret en général et au transport combiné en particulier. Une tarification plus soucieuse de l'optimum collectif améliorerait la situation. Il se pourrait qu'elle fût plus coûteuse pour le fret, mais cela n'empêcherait pas le développement de l'activité : tant que les trains de fret ne rapporteront pas des péages suffisants au gestionnaire de l'infrastructure, on peut craindre que celui-ci ne les privilégie pas ; inversement, dès que la qualité de service, en particulier la vitesse commerciale, sera devenue suffisante, les trains de fret ne devraient pas avoir de mal à acquitter des prix plus élevés que le niveau très bas d'aujourd'hui. L'État peut également inciter les deux établissements publics ferroviaires à améliorer la qualité des sillons offerts au fret et organiser la régulation de manière à éviter toute discrimination entre les usagers de l'infrastructure.

Il est possible d'aller plus loin par des mesures qui, contrairement aux précédentes, exigent des dépenses, et doivent donc faire l'objet de soigneuses évaluations *a priori*.

Les textes créant Réseau ferré de France l'empêchent de financer les infrastructures, donc en particulier les terminaux de transport combiné, au-delà de limites bien précises destinées à protéger la rentabilité de ses fonds propres. Les autres maîtres d'ouvrage sont également soumis à des impératifs de rentabilité. Dans ces conditions, il est inévitable que certains terminaux de transport combiné reçoivent d'importants financements publics. L'évaluation montre que ces financements gagneraient à être concentrés sur des terminaux à partir desquels les flux peuvent être massifiés, et que ceux-ci devraient être localisés de manière à minimiser le temps d'accès des poids lourds. Dans ce sens, le rapport préconise de mettre en œuvre une décentralisation de la maîtrise d'ouvrage, encadrée par un schéma national.

Faut-il enfin que l'État investisse dans l'infrastructure ferroviaire et portuaire ? Le rapport ouvre des pistes en ce sens, qui doivent naturellement être explorées avec prudence. D'un côté, il semble que les chargeurs et les opérateurs du

- Préface -

transport combiné ne soient pas prêts à modifier durablement leurs comportements s'ils n'ont pas des preuves tangibles d'un engagement très net des pouvoirs publics : les interventions purement économiques affectant les prix relatifs sont perçues comme trop aisément révocables. En ce sens, l'affirmation d'une politique d'investissement forte, entamée dans le cadre des actuels contrats de Plan État-région, apparaîtrait comme l'expression d'un engagement durable de l'État : aménagements ou créations de terminaux portuaires, de voies au gabarit B1 ¹, de lignes à priorité fret, voire complètement dédiées à celui-ci.

De l'autre côté, l'efficacité des aménagements n'est jamais complètement garantie. Ils peuvent attirer massivement du trafic de transit dont l'utilité pour l'économie nationale n'est pas avérée : un peu de transit sur un itinéraire peu chargé apporte de la productivité et de la rentabilité, trop de transit le sature et suscite de nouveaux besoins d'infrastructures, souvent onéreux. Inversement, il n'est pas certain que la qualité du maillon ferroviaire devienne rapidement suffisante pour attirer les marchandises : pour le moment, les conflits sociaux répétés de la SNCF dégradent la qualité de service et les conflits entre trains de fret et trains express régionaux paraissent très difficiles à résoudre, même avec quelques aménagements supplémentaires. Les investissements effectués devront donc être choisis avec discernement et accompagnés d'un ensemble de mesures propres à encourager le report vers le transport combiné.

Comme on pouvait s'y attendre, évaluer les politiques en faveur du transport combiné, c'est se confronter à l'ensemble des problèmes du transport de marchandises. Si les pouvoirs publics n'améliorent pas l'environnement économique et réglementaire du transport ferroviaire, dans un contexte européen en pleine évolution, un rapide déclin est probable. Dans un environnement plus concurrentiel, dans un contexte tarifaire et réglementaire plus favorable au fret ferroviaire, des opérateurs entrepreneurs peuvent vraisemblablement insuffler une nouvelle dynamique au fret en général et au transport combiné en particulier. Pour les pouvoirs publics, créer pareil environnement représente un défi de grande ampleur. À eux de doser adéquatement les mesures, et surtout de les concevoir de façon globale et coordonnée, pour relever ce défi et relancer une dynamique aujourd'hui enrayée.

(1) Adapté aux chargements de conteneurs dits « high cube », volumineux (en raison de leur hauteur de 9,6 pieds) et d'utilisation croissante.

Évaluation des politiques publiques en faveur du transport combiné rail-route

1. Objet et conditions de réalisation de l'étude

1.1. Contexte de l'évaluation

La présente étude s'inscrit dans le cadre d'une évaluation de politique publique, qui porte sur les politiques en faveur du transport combiné rail-route.

Le transport combiné rail-route consiste à acheminer par voie ferrée sur le parcours principal des conteneurs, des caisses mobiles ou des remorques routières chargés sur des wagons dans des terminaux spéciaux ou dans les ports, le mode routier assurant les parcours terminaux.

Le développement du transport combiné rail-route est affiché comme un des axes de la politique des transports en France visant à rééquilibrer le partage modal en faveur des modes alternatifs à la route, et en particulier du ferroviaire pour le transport du fret, compte tenu de ses avantages importants en terme de préservation de l'environnement.

Cette orientation ressort de nombreux textes, en particulier de la loi d'orientation des transports intérieurs ¹, des schémas de services collectifs de

(1) « Art. 1^{er} : Le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité. (...) Ces besoins sont satisfaits dans le respect des objectifs de limitation ou de réduction des risques, accidents, nuisances, notamment sonores, émissions de polluants et de gaz à effet de serre.

Art. 3 : La politique globale des transports (...) de marchandises assure le développement harmonieux et complémentaire des divers modes de transports (...).

Elle établit les bases d'une concurrence loyale entre les modes de transport et entre les entreprises (...). Elle favorise leur complémentarité et leur coopération, notamment dans (...) l'aménagement des lieux d'échanges et par le développement rationnel des transports combinés.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

transports de marchandises, institués par la loi d'orientation et d'aménagement du territoire de juin 1999, du Plan national de lutte contre le changement climatique de janvier 2000 (PLNCC) et du Plan national d'amélioration de l'efficacité énergétique (PNAEE).

Les politiques publiques évaluées s'appuient notamment sur les rapports de Pierre Perrod de juillet 1998 « *Dix propositions pour un développement durable du transport combiné* » et de Marc Philippe Daubresse de 1994 et avril 1997 « *Schéma national des plates-formes multimodales* ».

Malgré les actions menées en sa faveur, le transport combiné, après plusieurs années de forte croissance, connaît depuis cinq ans en France une stagnation en terme de trafic, conjuguée à une détérioration sensible de sa rentabilité. Cette stagnation concerne aussi bien les axes nationaux qu'internationaux (trafic bilatéral ou transit) avec toutefois de fortes disparités selon les origines destinations.

En définitive, le développement du transport combiné n'apparaît pas à la hauteur des attentes. Sa part de marché rapportée au total des trafics routiers et ferroviaires reste marginale avec seulement 4 à 5 %, même si cette part atteint 12 % pour les distances supérieures à 500 km. Pour mémoire, le chiffre d'affaires total du transport combiné rail-route en France est d'environ 500 millions d'euros par an.

Le trafic a d'ailleurs connu une évolution contrastée au cours de la dernière décennie : augmentation de 37 % entre 1994 et 1997, stagnation entre 1997 et 2000, et baisse de 10 % entre 2000 et 2001. Le transport combiné représentait 25 % du volume du fret de la SNCF (dont 60 % à l'international) en 2001.

L'équilibre économique de cette activité est par nature problématique. Le prix global du service, comprenant le parcours ferroviaire, le coût des transports routiers terminaux et des opérations de manutentions, est borné par le prix d'un

Art. 4 : (...) *Cette politique globale donne lieu à l'établissement de schémas de services de transport (...)*

Pour les marchandises, le développement de l'usage du transport fluvial, ferroviaire, du transport maritime, et plus particulièrement du cabotage, revêt un caractère prioritaire ; à cet effet, des dotations du budget de l'État encouragent le recours au transport combiné par des compensations tarifaires aux opérateurs, aux termes de conventions passées entre l'État et les opérateurs qui s'engagent sur des objectifs de développement et d'organisation. ».

transport purement routier sur le même trajet, la route constituant le mode dominant et de référence.

Le transport combiné, malgré des avantages importants pour la collectivité en termes de congestion, d'environnement et de sécurité routière et des conditions théoriquement favorables du fait de la libéralisation du marché des transports et de l'ouverture croissante des entreprises sur l'international, connaît des difficultés de développement et souffre d'une insuffisante rentabilité, de la complexité de sa mise en œuvre, d'une insuffisante qualité de service et de la relative inadaptation des structures multimodales.

En application du décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques, le Premier ministre, sur proposition du Conseil national de l'évaluation, a retenu dans le programme d'évaluation la politique de transport combiné rail-route (*Journal Officiel* du 20 septembre 2001).

L'évaluation a été organisée suivant un dispositif plus resserré que le dispositif habituel pour ce sujet technique. Il n'y a pas eu d'instance plénière et l'évaluation a été pilotée par le Conseil national de l'évaluation, avec un comité de pilotage restreint. Les travaux d'évaluation ont été sous-traités à un prestataire extérieur choisi avec un appel d'offres européen.

Cette évaluation a été réalisée par TN SOFRES Consulting en groupement avec EDR, et avec la collaboration de KEREON (France), MDS Transmodal (Grande-Bretagne), SOMEA (Italie), PTV Planung (Allemagne), et ERRI (European Rail Research Institute, Pays-Bas) de mai à décembre 2002.

1.2. Les objectifs des politiques publiques

Le principal objectif des politiques publiques a été et reste de favoriser un transfert des flux de marchandises de la route vers le rail, afin de limiter les nuisances engendrées par les flux de camions sur les routes et de préserver l'environnement.

À cet objectif principal, s'est ajoutée la préoccupation d'aménagement du territoire, suite à la publication successive des rapports DAUBRESSE de 1994 et 1997, qui mettaient l'accent sur l'intérêt d'utiliser l'intermodalité comme outil d'un aménagement équilibré du territoire et d'équiper les régions en terminaux rail-route convenablement disposés dans le cadre d'un schéma national cohérent, articulé avec les pays voisins.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

À la suite de l'incendie du tunnel du Mont Blanc, la préoccupation générale de protection de l'environnement s'est plus particulièrement focalisée sur les zones sensibles, la traversée de la chaîne alpine notamment, mais également, par extension, de la chaîne pyrénéenne, voire d'autres goulots d'étranglement naturels et des zones de forte concentration urbaine. Conformément au cahier des charges, c'est principalement à leurs effets en terme de transfert modal qu'a été mesuré, dans le présent rapport, l'impact des politiques en faveur du transport combiné.

1.3. Champ global de l'étude, problématiques abordées

Le champ de l'étude se concentre sur le transport combiné rail-route. La route roulante qui représente moins de 20 % du trafic combiné ferroviaire en Europe, et qui, hors du tunnel sous la Manche et du projet Modalohr Lyon - Turin, n'existe pas en France, est donc exclue.

L'évaluation porte sur :

- l'ensemble des trafics nationaux et internationaux (bilatéral et transit) ;
- les politiques de développement du transport combiné dans quatre pays européens (Italie, Allemagne, Pays-Bas, Grande-Bretagne), de manière à apporter un éclairage complémentaire à l'évaluation française ;
- les politiques publiques directes et explicites en faveur du transport combiné (aides directes, investissements publics en terminaux, etc.) menées par l'État ;
- les mesures indirectes ou implicites de l'État et des collectivités locales, qui, sans viser directement le transport combiné, ont un effet sur son développement : politique portuaire influant sur le choix modal, développement des services ferroviaires régionaux, politiques locales de plates-formes logistiques, stratégies de l'opérateur ferroviaire en ce qui concerne les priorités d'acheminement des différents types de trains, etc.

La démarche d'évaluation a comporté plusieurs étapes. Dans un premier temps, à partir de l'examen des conditions concrètes de mise en œuvre des politiques en faveur du transport combiné, il s'est agi de faire ressortir les difficultés et les points de blocage, au plan national comme au plan international, dans un cadre qui tienne compte des logiques de marché ou d'environnement concurrentiel, de la stratégie des acteurs et de l'état des rapports sociaux. La réflexion conduite s'adresse donc plus particulièrement aux problématiques suivantes :

- Quels sont les principaux déterminants de la demande actuelle de transport combiné ?
- Quel est l'effet des politiques publiques visant à établir une concurrence plus équitable entre le rail et les transports routiers : règles de travail, respect des réglementations, prise en compte des coûts externes de chaque mode pour la collectivité ?
- Comment est concrètement mise en œuvre la politique de développement du transport combiné : difficultés et points de blocage (fonctionnement du marché, priorités accordées aux différents trafics, conditions d'accès à l'infrastructure, etc.) ? Quelle est la nature des freins qui s'opposent au développement du transport combiné ?
- Quelle compréhension a-t-on du développement plus rapide du transport combiné dans d'autres pays européens ?
- Certaines causes de la stagnation du trafic résident-elles dans des problèmes de type organisationnel : sillons, tarifs, priorités assignées à la SNCF, qualité de service, organisation industrielle du transport routier ?
- Quel jugement porter sur la cohérence des politiques publiques, notamment pour les interventions de l'État et des collectivités locales ? Plus directement, quels sont l'efficacité des politiques publiques, le choix des instruments et leur mise en œuvre ?
- Les résultats obtenus sont-ils proportionnés aux moyens engagés ? Les instruments mis en œuvre sont-ils efficaces (analyse coûts/avantages) ?
- Quelle est la capacité des mécanismes institutionnels et des rapports entre institutions à transmettre aux acteurs des incitations suffisantes ?
- Sur quels leviers d'action faudra-t-il agir en priorité pour favoriser le développement du transport combiné ?

1.4. Les dix mesures évaluées

À la lumière d'un diagnostic de ces différents problèmes, il est possible de porter un jugement sur l'efficacité des politiques publiques conduites en faveur du transport combiné. Dix mesures ont été sélectionnées pour un examen approfondi.

Le choix des mesures à évaluer a été effectué au terme d'un recensement des politiques, mesures, décisions ou actions explicites prises (et de leurs objectifs déclarés) depuis le début des aides, vers 1990, et de l'identification des effets

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

qui en étaient attendus. Ce recensement s'est appliqué également aux mesures indirectes qui, en raison de leur importance, devaient faire l'objet d'une analyse.

C'est sur la base de ce recensement que, parmi l'ensemble des politiques relevant du transport combiné, il a été décidé de faire porter l'analyse sur dix mesures nationales et européennes jugées particulièrement significatives et représentatives des différents segments de la chaîne du transport combiné (segment routier, segment ferroviaire, opérations de manutention) et s'adressant aux différents acteurs du mode (opérateurs ferroviaires, transporteurs routiers, ports) :

- Autorisation d'un poids total en charge des poids lourds de 44 tonnes pour les parcours routiers de pré et post-acheminement (1986 ¹) ;
- Réduction de 75 % de la taxe à l'essieu pour les poids lourds dédiés au transport combiné (1998) ;
- Contrats d'aide à l'acquisition de matériel de transport combiné (1990) ;
- Aides régionales à l'achat d'équipements de transport combiné (1992) ;
- Subvention à la construction des terminaux rail-route (1994) ;
- Subvention au développement des interfaces rail-mer ;
- Tarification de la redevance d'infrastructure ferroviaire (1998) ;
- Subvention à la SNCF (1995) ;
- Accord de qualité 95/20 destiné à améliorer la régularité (2000) ;
- Projets PACT (programme européen 1997).

1.5. Le schéma de la démarche

Dans la pratique, l'évaluation a comporté cinq phases, consécutives ou en léger recouvrement (pour la deuxième et la troisième), qui sont restituées dans le présent rapport :

- On a d'abord procédé à une description fine de la demande de transport combiné (trafics, pratiques logistiques, marchés), de l'offre de transport combiné (recensement des acteurs, organisation du transport combiné, liens institutionnels et commerciaux entre les acteurs), et de l'économie du transport combiné (coûts réels, tarifs). Cette analyse a été menée de manière comparative sur cinq pays (voir notamment l'annexe 5 du rapport) et

(1) L'année indique la date de mise en œuvre de chaque mesure.

débouche sur un diagnostic des conséquences (favorables ou défavorables) des aides décidées dans les différents pays étudiés ;

- Une analyse quantitative a permis d'évaluer l'impact des principaux déterminants économiques, réglementaires, techniques, organisationnels (ou de toute autre nature) sur l'économie, la qualité de service du transport combiné et la sensibilité des flux à ces déterminants. Elle a débouché sur un outil de simulation (« méta-modèle ») appliqué à plusieurs chaînes intermodales contrastées ;
- Une analyse qualitative des politiques, mesures et décisions prises par l'État ou les collectivités locales en faveur du transport combiné a permis de faire ressortir les enjeux non quantifiables et de recueillir la perception du transport combiné par ses principaux acteurs ;
- Un diagnostic, mesure par mesure, du contenu, de la pertinence et des impacts de chaque mesure étudiée a constitué l'évaluation proprement dite des dix mesures sélectionnées ;
- On a enfin formulé une série de recommandations destinées à améliorer les mesures en cours ou à proposer de nouvelles mesures institutionnelles ou organisationnelles.

Note importante relative à la terminologie utilisée

Afin d'éviter toute ambiguïté, l'expression « transport combiné rail-route » est utilisée de préférence à « ferroutage » pour désigner l'activité de transport intermodal dont les parcours s'effectuent par rail et les parcours initiaux et/ou terminaux, les plus courts possible, par route. À noter que certaines chaînes de transport combiné peuvent inclure un maillon maritime.

2. La situation du transport combiné en France et en Europe

2.1. Les trafics de transport combiné

◆ Évolution globale du transport combiné en France

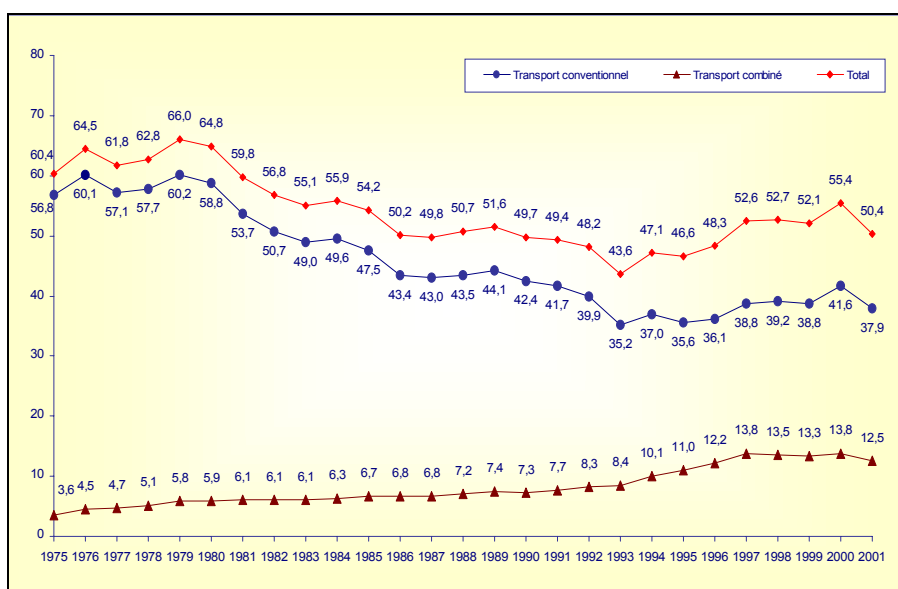
Le trafic de transport combiné a atteint en France 12,5 milliards de tonnes x km en 2001. Globalement, il a enregistré une croissance forte et régulière jusqu'en 1997 et a tendance à stagner depuis lors. Le déclin de trafic de 10 % observé en 2001, dû en grande partie à une conjoncture économique défavorable après une année 2000 favorable, aux grèves et aux difficultés d'exploitation du tunnel

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

sous la Manche, suit la tendance générale du marché du fret ferroviaire. L'année 2002 sera à peu près au même niveau que 2001.

Cette stagnation du trafic signifie, dans un contexte de croissance continue de l'économie et des flux de transports, des pertes de part de marché dues à une dégradation des variables explicatives du transport combiné (qualité, prix relatif).

Graphique 1
Évolution comparée du transport combiné et du fret ferroviaire total (1975-2001, milliards de tonnes x km sur le territoire français)

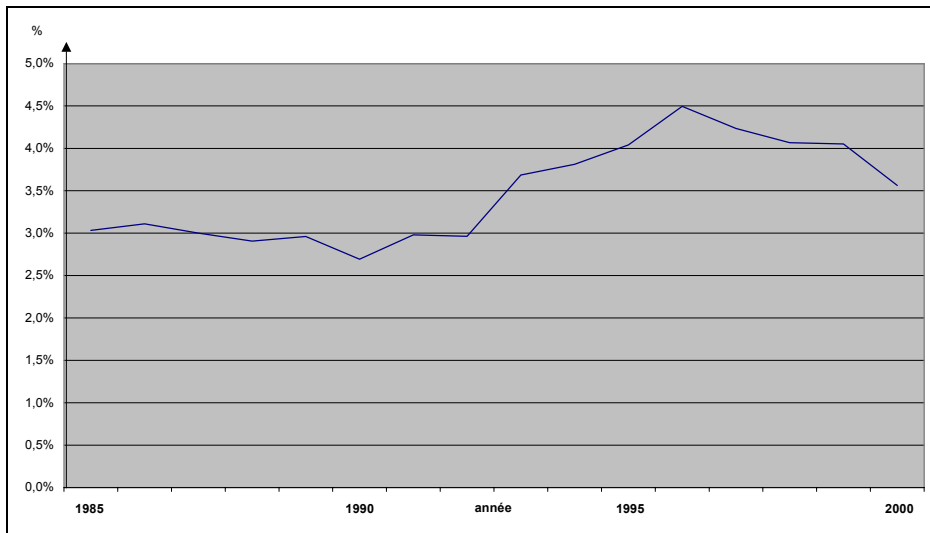


Source : SNCF

◆ Évolution de la part du transport combiné

Sur la base des tonnes x km transportées par l'ensemble des modes sur le territoire français (y compris les flux de transit), le transport combiné a vu sa part augmenter brusquement pendant la période 1993-1996, puis redescendre entre 1997 et 2001. Il faut souligner que même si le taux d'accroissement a été très élevé sur la période 1993-1996, cette part de marché est restée modeste, le transport combiné étant passé de 3 à 4,5 % du total.

Graphique 2
Part relative du transport combiné dans le total du transport
de marchandises en France
(% en tonnes x km, transit inclus)

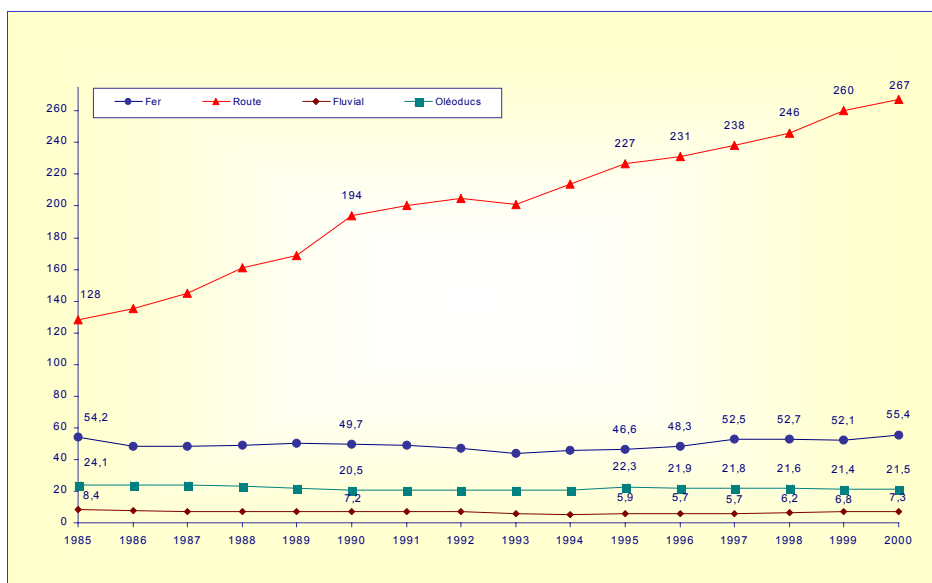


◆ Évolution des différents modes de transport

Pendant cette période de stagnation du transport ferroviaire, le mode routier a connu au contraire une croissance forte et régulière. Il est frappant de constater que les tonnes x km transportées par les modes ferroviaire, fluvial et oléoduc en 2001 sont pratiquement au même niveau qu'en 1985, alors que dans le même temps, les flux acheminés par le mode routier ont augmenté de 109 % en volume.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

Graphique 3
Évolution relative des modes de transport de marchandises
(France, 1985-2000)
en milliards de tonnes x km



Source : INSEE, 38^e rapport de la Commission des comptes des transports de la nation

Cette évolution n'est pas spécifique à la France. Elle s'explique par un effet de structure, correspondant à la diminution des trafics lourds favorables au fer, mais surtout par la perte de compétitivité du ferroviaire face à la route. Au niveau de l'Union européenne, la part du mode routier dans le transport de marchandises (tonnes x km en %) est ainsi passée de 60 % en 1985 à 76 % en 1999, alors que dans le même temps, la part du rail passait de 22 % en 1985 à 13,4 % en 1999. La part du mode routier atteint aujourd'hui 76 % en France, 70 % en Allemagne, 84 % en Grande-Bretagne et 87 % en Italie.

Cette évolution explique le volontarisme affiché par la Commission européenne pour inverser la tendance.

◆ Comparaison internationale

L'Allemagne apparaît comme le « poids lourd » du transport combiné en Europe, avec 117 millions de tonnes en 2000. Ce trafic résulte principalement des flux de conteneurs maritimes à travers les grands ports de la Baltique ainsi

que vers les ports de Rotterdam et d'Anvers, qui représentent 79 % du tonnage total de transport combiné.

Aux Pays-Bas, le trafic s'effectue principalement à l'international du fait de la superficie restreinte du pays. Le port de Rotterdam est une porte d'entrée majeure en Europe des flux de commerce extra européens vers l'Allemagne et l'Italie. La vive croissance des flux de transport combiné aux Pays-Bas est fondée essentiellement sur le développement de navettes de conteneurs à l'international.

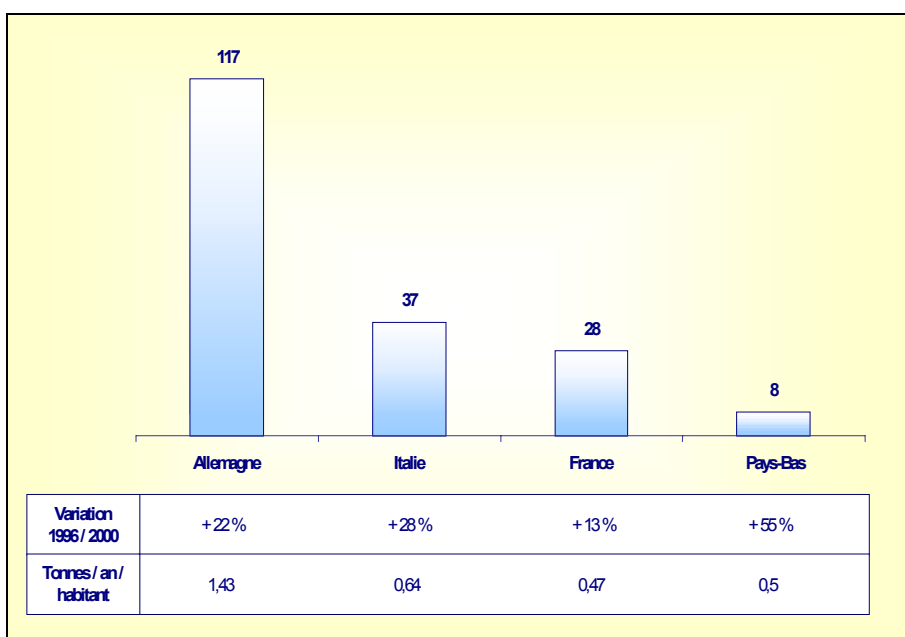
En Italie, la croissance du transport combiné a été tirée à la fois par le rail-route, dont la part dans le total est de 61 % en 2001 et par le trafic de conteneurs maritimes dont la croissance a été stimulée par le développement du port de Gioia Tauro.

La comparaison des trafics de transport combiné¹ rapportée au nombre d'habitants dans chaque pays montre que le trafic en Allemagne est nettement supérieur à celui des autres pays.

(1) Il s'agit du nombre de tonnes acheminées en transport combiné au cours de l'année considérée sur le territoire de chaque pays.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

Graphique 4
Trafic total de transport combiné par pays
(millions tonnes/an, année 2000)



Nota : ce graphique est exprimé en millions de tonnes par an et non pas en tonnes x km comme les graphiques précédents afin d'atténuer l'effet « superficie » de chaque pays

Sources : statistiques nationales des pays concernés

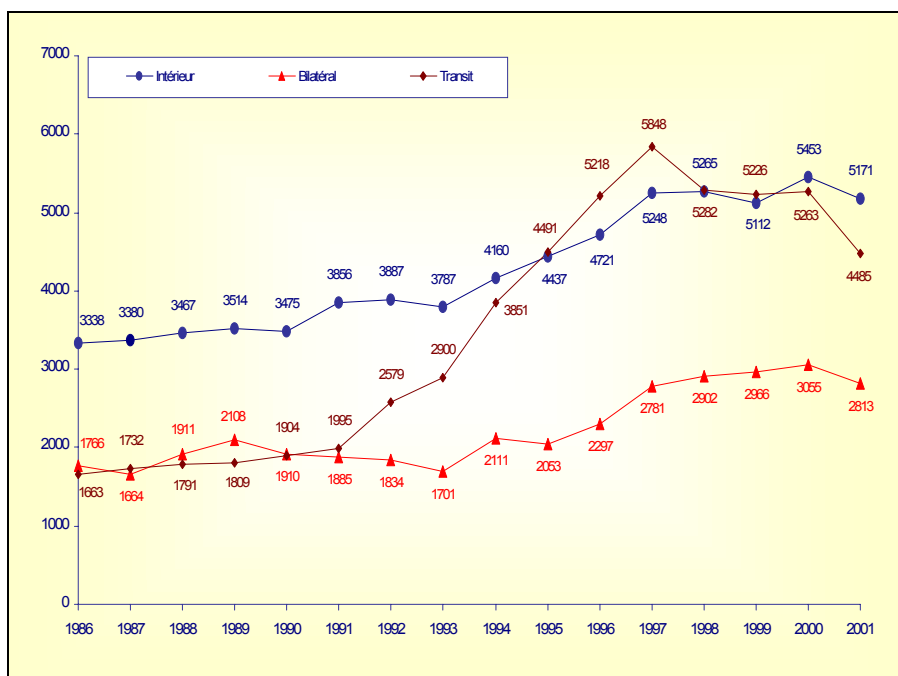
◆ La répartition du trafic français de transport combiné par type d'origine-destination

En 2001, le trafic domestique représente 41 % du trafic total de transport combiné, contre 23 % pour le trafic bilatéral (import-export) et 36 % pour le trafic de transit. Sur les quinze dernières années, il a vu sa part dans le trafic total de transport combiné régresser régulièrement de 49 % (1986) à 41 % (2001).

Au cours de la même période la part du trafic bilatéral (import-export) est passée de 26 % à 23 %.

L'évolution de la part du trafic de transit a été irrégulière. Elle s'est maintenue autour de 25 % jusqu'en 1991, puis a connu une croissance rapide au cours de la période 1992-1997, augmentant de 31 % à 42 % du total du transport combiné¹. Mais en 2001, le trafic de transit a brutalement chuté de 15 %, sa part revenant à 36 % du total. *Quoi qu'il en soit, le trafic de transit représente aujourd'hui une composante essentielle du trafic de transport combiné en France.*

Graphique 5
Transport combiné en France, par type de trafic
(millions de tonnes x km)



Source : ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

(1) Au cours de la période 1992-1997 le transit routier s'est accru de 30 %, contre 127 % pour le transport combiné. C'est au cours de cette période que l'offre de transport combiné sur les grands axes transeuropéens s'est développée sur une grande échelle.

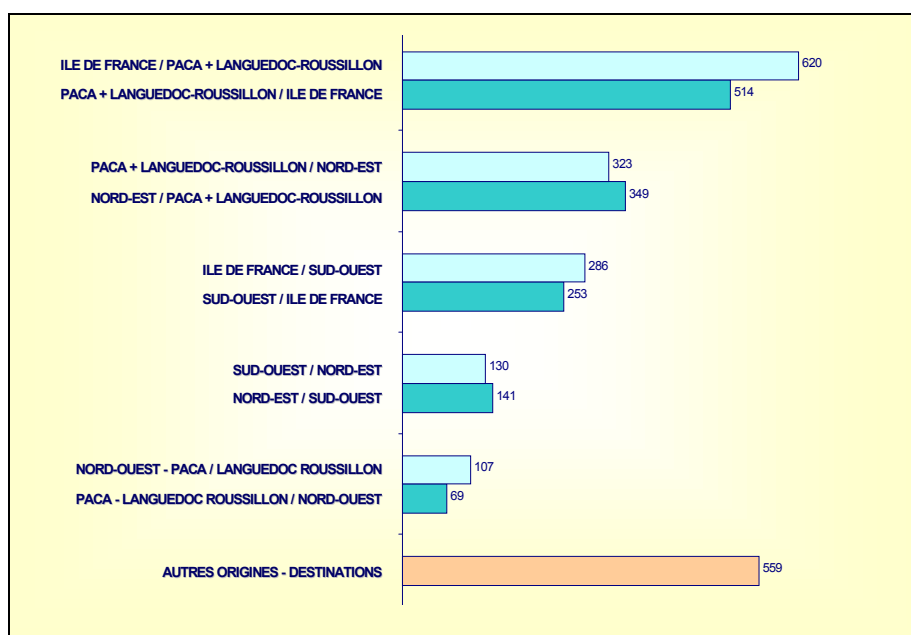
- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

◆ Les flux domestiques

Les flux depuis (ou vers) les régions Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et Languedoc-Roussillon sont les plus importants en volume de trafic.

Au cours des dix dernières années, on a assisté à une forte décroissance des flux entre l'Ile-de-France et le quart sud-ouest. Au contraire, les flux entre le quart nord-est et le sud-est enregistrent une croissance régulière et soutenue. *Il semble donc se produire une polarisation des flux massifiés entre la moitié Nord de la France, d'une part, et les régions Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon, d'autre part.*

Graphique 6
Principaux flux domestiques de transport combiné rail-route
(millions de tonnes x km, année 2000)



Source : SES (Service économique et statistique du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement)

◆ Les flux internationaux bilatéraux

L'Italie est de loin le premier pays partenaire de la France, avec 50 % du total des flux bilatéraux de transport combiné (en tonnes x km sur le territoire français).

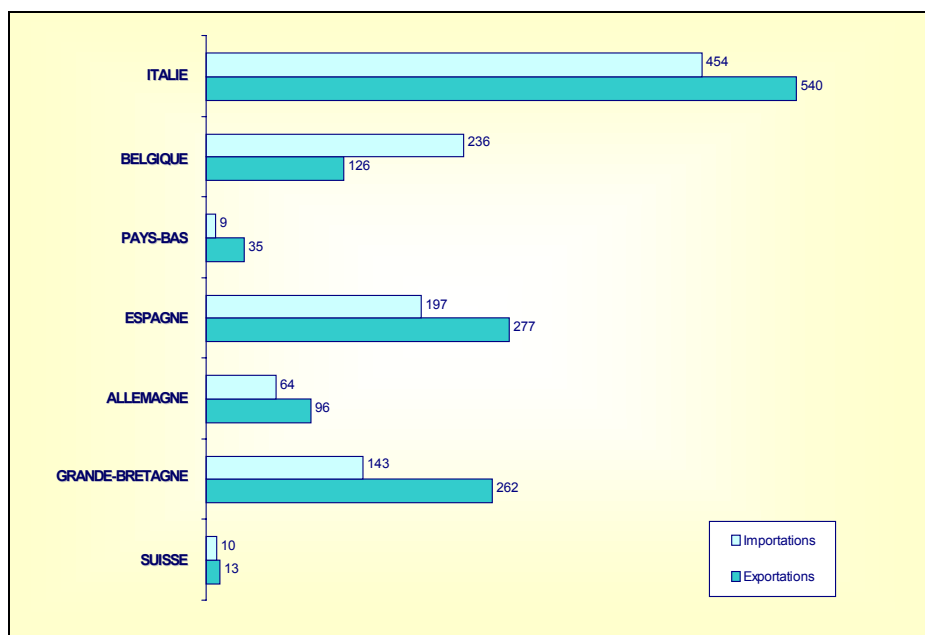
Au contraire, la part du trafic combiné bilatéral France-Allemagne reste étonnamment faible, compte tenu des poids économiques des deux pays. Outre les facteurs liés aux qualités respectives du transport routier et du transport combiné, ceci peut s'expliquer par l'absence de barrière naturelle, par la présence du Rhin, ainsi que par la multiplicité des destinations (tant du côté allemand que du côté français) et du nombre de points-frontières, conduisant à une dispersion des flux. Cette dispersion est favorable au transport routier.

Le trafic avec la Belgique correspond essentiellement à l'hinterland français du port d'Anvers. La part marginale du trafic avec les Pays-Bas est due au fait que l'hinterland du port de Rotterdam est surtout étendu en Allemagne et en Italie, mais peu en France.

Globalement, les flux à l'export sont nettement supérieurs aux flux à l'import.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

Graphique 7
Flux bilatéraux (France - étranger) de transport combiné
(millions de tonnes x km, année 2000)



Source : ministère des Transports (SES)

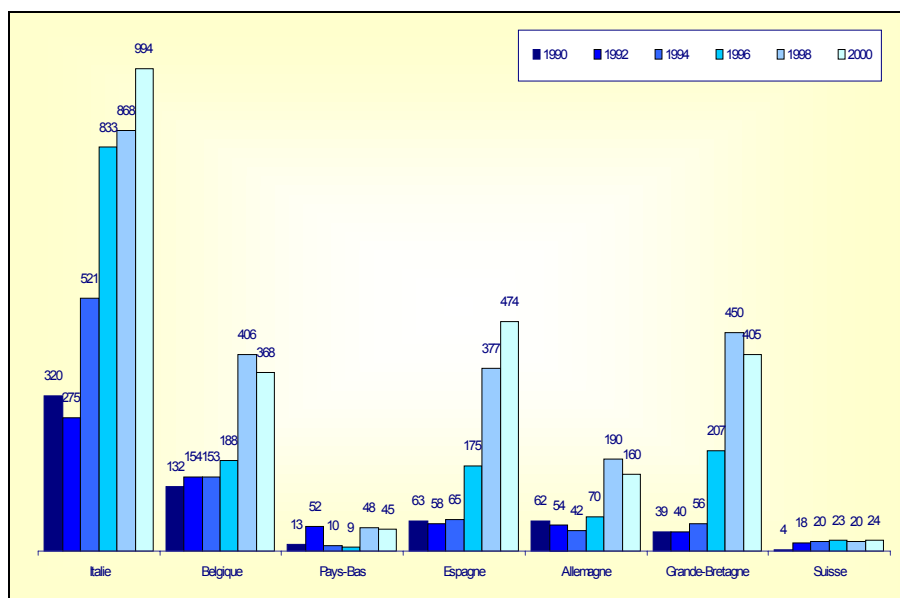
L'évolution du trafic bilatéral au cours des dix dernières années appelle plusieurs remarques :

- L'Italie a toujours eu une part prépondérante dans les flux bilatéraux. Une croissance particulièrement vive a été enregistrée au cours de la période 1992-1996, mais la fermeture du tunnel du Mont-Blanc n'a pas suscité la croissance qu'on aurait pu attendre (cf. notamment échec de la navette Lyon-Turin) ;
- L'explosion du trafic avec la Grande-Bretagne en 1995-1996 correspond à l'ouverture du tunnel sous la Manche. Le déclin observé en 2000 est lié aux multiples incidents (voyageurs clandestins) qui ont perturbé la circulation ferroviaire ;
- La croissance du trafic avec l'Espagne est très vive depuis 1994 avec le Marché unique européen. Ces flux incluent une proportion élevée d'acheminements ferroviaires en France, repris par camion pour le passage

de la frontière notamment en raison de la différence d'écartement ferroviaire ;

- Le trafic France - Allemagne a toujours été, et reste aujourd'hui extrêmement faible au regard du poids économique des deux pays concernés.

Graphique 8
Évolution des flux bilatéraux de transport combiné
(millions de tonnes x km, période 1990-2000)



Source : SITRAM / SNCF (il s'agit des données statistiques de la SNCF, qui sont basées sur le suivi de la marchandise depuis l'origine de la chaîne de transport combiné jusqu'à la destination finale)

◆ Les flux de transit

Les flux de transit de transport combiné à travers la France sont structurés autour de deux axes principaux :

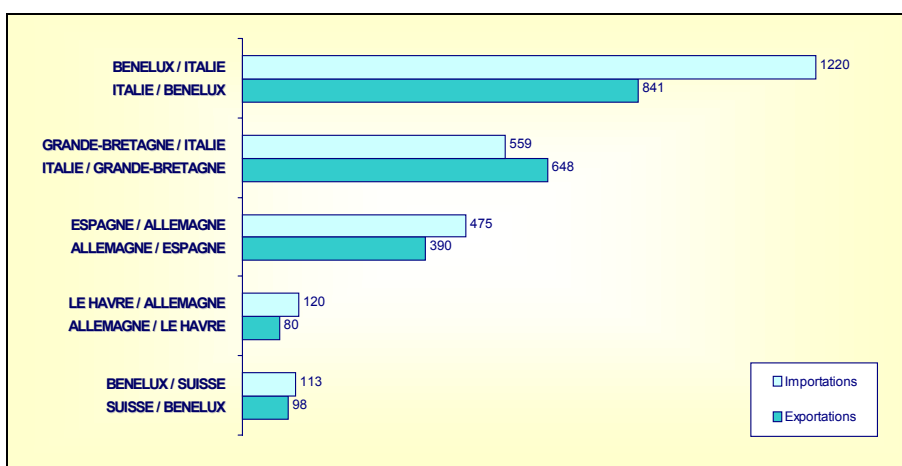
- L'axe nord-ouest/sud-est reliant la Grande-Bretagne, les ports d'Anvers, Zeebrugge et Rotterdam à l'Italie du Nord.
- L'axe reliant l'Allemagne à la Catalogne, via Bâle, Dijon et le sillon rhodanien.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

Les flux de transport combiné sur ces deux axes ont atteint 5,2 milliards de tonnes x km en 2000, puis ont connu une chute sensible en 2001 à 4,5 milliards de tonnes x km.

Il existe d'autres axes de transit non négligeables (Le Havre / Paris / Alsace / Europe de l'Est et Lille / Bordeaux / Espagne / Portugal) mais leur trafic est nettement plus faible.

Graphique 9
Principaux flux de transport combiné en transit à travers la France
(millions de tonnes x km, année 1999)



Note : Les flux entre la Grande-Bretagne et l'Italie passent en majorité par Lyon et Modane, tandis que les flux entre le Benelux et l'Italie se répartissent à environ 40 % sur l'itinéraire Metz-Bâle-Suisse et à 60 % sur l'itinéraire Metz-Dijon-Modane (pourcentages exprimés sur la base des tonnes x km)

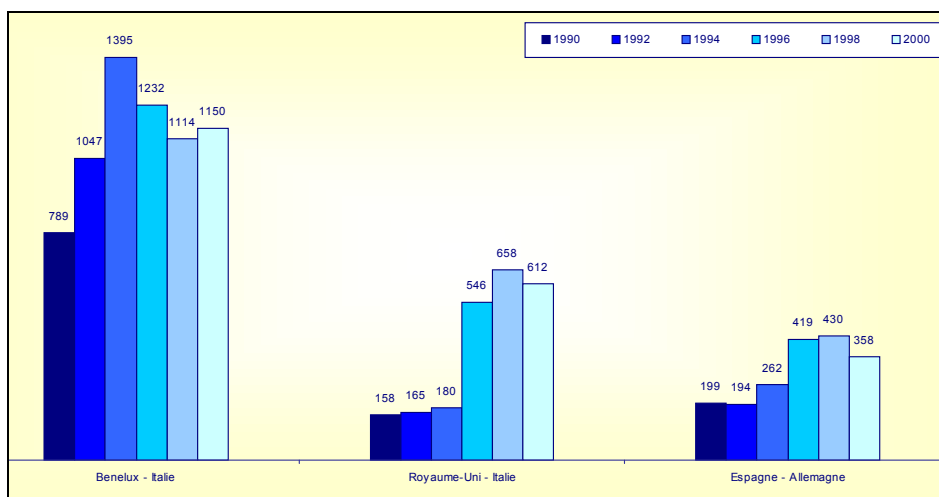
Sources : SNCF, Enquête DAEI sur les flux transalpins

Les flux de transit entre le Benelux (principalement les ports d'Anvers et Rotterdam) et l'Italie représentent, de loin, l'axe de transit le plus « lourd », mais ces flux ont amorcé une décroissance dès 1994, bien avant celle observée depuis 1998 sur les autres axes. On peut attribuer ce déclin à plusieurs facteurs, dont le principal est probablement la concurrence de plus en plus vive de l'itinéraire Benelux - Italie passant par l'Allemagne (Mannheim puis rive droite du Rhin).

En ce qui concerne l'axe Grande-Bretagne / Italie, les difficultés du tunnel sous la Manche expliquent le ralentissement du trafic depuis 2000.

Sur l'axe Espagne / Allemagne, la dégradation de la qualité de service du transport combiné a permis au mode routier de regagner des parts de marché depuis 2000.

Graphique 10
Évolution des principaux flux de transport combiné
en transit à travers la France
(millions de tonnes x km, période 1990-2000)



◆ La part du trafic d'origine maritime dans le transport combiné

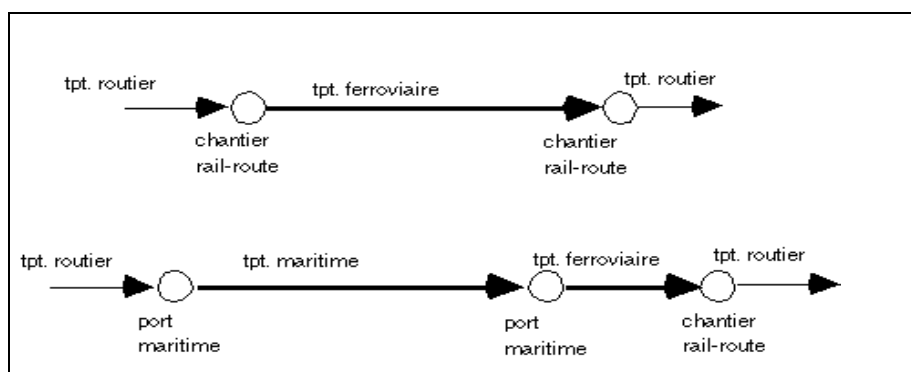
Le transport de conteneurs maritimes représente une part importante des flux de transport combiné en France (probablement comprise entre 45 % et 65 %). Toutefois, une certaine lacune statistique à ce sujet ne permet pas de connaître cette part avec précision. *Elle est globalement moins élevée que chez la plupart de nos voisins.*

2.2. L'organisation du transport combiné

Le transport multimodal est un mode d'acheminement composé de maillons distincts, reliés par des ruptures de charge. L'enchaînement des opérations dépend de la liaison à effectuer et des choix techniques retenus.

Les deux exemples de chaîne multimodale ci-dessous illustrent des situations différentes. Ils sont non limitatifs puisque toutes les combinaisons d'enchaînement sont possibles. Le premier exemple est un cas simple routier - ferroviaire - routier à vocation intra-continentale. Le second illustre une liaison à vocation intercontinentale dans laquelle intervient le transport maritime.

Schéma 1



Nous nous intéressons ici au transport combiné rail-route, sachant que celui-ci peut se trouver en amont ou en aval d'un transport maritime et donc au contact d'opérateurs maritimes et portuaires.

L'ORGANISATION DES CHAÎNES LOGISTIQUES

◆ Point nodal et navettes

Les hubs – ou points nodaux – sont, avec la création des terminaux rail-route, l'axe principal selon lequel a été développé le transport combiné par la SNCF et ses partenaires. Actuellement, près de 35 % du trafic combiné ferroviaire (en t x km) transitent par des hubs dont la vocation est de permettre à la fois une massification du trafic et sa distribution sur un plus grand nombre de destinations.

Il s'agit de constituer, depuis un terminal de transport combiné, des trains entiers, composés de wagons ayant des destinations différentes, puis d'acheminer ces trains jusqu'à un hub. Là, les wagons sont triés et assemblés suivant leur destination terminale, et ce, dans un temps imparti : arrivée, reconstitution et départ se font en principe dans la nuit, pour une livraison chez le client dans un délai global de 24 heures.

Aujourd'hui deux points nodaux majeurs existent en France :

- le point nodal Île-de-France (PNIF) dessert 40 chantiers et traite 185 000 wagons par an ;
- le point nodal européen (PNEU) à Metz-Sablon traite 150 000 wagons par an.

A l'inverse, les navettes directes témoignent de forts volumes directement acheminés d'un terminal à un autre sans passer par les points nodaux.

Cette organisation est particulière à la France, les autres pays européens ayant plutôt privilégié une organisation sous forme de trains directs.

L'Allemagne a choisi de favoriser le transport combiné par un accord appelé « Kombi-Netz 2000 + » (octobre 2001) qui repose sur un système de trains directs à l'échelle nationale, sans arrêt entre origine et destination. Ce choix a permis une réelle amélioration de la ponctualité. Toutefois, des améliorations organisationnelles sont prévues avec l'introduction d'un hub à Hanovre dans le nord de l'Allemagne et à Herne (Ruhr) (réseau X.Net d'ICF en juillet 2002).

Aux Pays-Bas, le principe de navette a été institué dès 1994. Dans le même temps, les chemins de fer néerlandais ont réduit le nombre de terminaux dans le port de Rotterdam en construisant le « Rail Service Center » dans la zone Waalhaven.

Le système de hub existe également en Angleterre. En Italie, CEMAT gère un réseau de 21 terminaux (dont 19 sont la propriété des FS (Ferrovie dello Stato) et 2 sont privés) et propose prioritairement un service de trains directs sur des lignes principales comme Milan-Pomezia ou Milan-Bari. Néanmoins, pour les transports vers le sud et le sud-ouest (Campanie, Calabre, Sicile), on utilise un hub situé à Marcianise (nord de Naples), où les expéditions sont décomposées et recomposées par train.

Tableau 1
Répartition du trafic combiné par nature de logistique ferroviaire
(France, 1999)

Type de logistique	% (nombre de wagons)
Wagon isolé	5 %
Trains directs (trains blocs et navettes)	59 %
Points nodaux	36 %

Source : projet européen « *Intermodal Quality* » (5^e PCRD)

Les points nodaux ont contribué par le passé à la montée en puissance progressive des trafics, avant que leur volume entre deux destinations permette la mise en service de trains directs. C'est en particulier ce que plaide la SNCF pour le développement des trafics en sortie du port du Havre. Ce choix d'organisation est de la compétence des opérateurs de transport combiné bien plus que de l'opérateur ferroviaire. Par contre, les points nodaux entraînent inévitablement un rallongement des temps de parcours par rapport aux navettes directes.

Navettes et passage par un point nodal sont également l'objet d'une controverse entre les avocats de l'aménagement du territoire constatant que les hubs permettent un maillage du transport combiné plus serré et ceux d'une approche plus industrielle qui voient dans l'éparpillement de l'effort une perte d'efficacité de l'ensemble.

◆ Le maillon ferroviaire

Le maillon ferroviaire est « un terrain de jeu à acteurs multiples » dans lequel la SNCF est présente sous plusieurs casquettes à la fois complémentaires et concurrentes : comme organisateur du trafic, comme opérateur de la traction et comme commissionnaire de transport (et éventuellement comme transporteur routier). Le maillon ferroviaire est le lieu où se retrouvent le gestionnaire du réseau de transport, l'entreprise ferroviaire et les opérateurs de transport combiné. Cette situation amorce une évolution notamment par le développement des compétences de RFF, mais la SNCF y conserve encore une place très prépondérante puisqu'elle est partie prenante dans ces trois domaines d'activité. Le maillon ferroviaire est le lieu de goulots d'étranglement qui mettent une limite physique au passage des trains.

Le mélange des trafics ayant des caractéristiques différentes pose un problème technique, mais aussi économique, particulièrement sensible en ce qui concerne

l'allocation des sillons ferroviaires. En France la « priorité voyageurs » est une donnée vivement critiquée par les opérateurs de fret qui réclament la constitution d'un réseau de lignes à priorité fret. Cette concurrence, qui existe aussi entre le fret conventionnel et le transport combiné, peut encore trouver à s'exercer avec la perspective de mise en service d'une autoroute ferroviaire (projet Lyon-Turin) ayant pour effet de concentrer massivement le trafic sur une portion courte du réseau au détriment de liaisons plus longues de transport combiné.

Une autre solution dite de « domestication du trafic » consiste à faire rouler les trains de fret et les trains de voyageurs à des vitesses voisines pour économiser la consommation de sillons. Cette solution est largement développée en Suisse.

◆ Les terminaux (appelés aussi « chantiers », en France)

Les terminaux sont les points de rupture de charge où s'opèrent les opérations de manutentions du port vers le rail, de la route vers le rail ou inversement.

RFF a hérité en 1997 de 39 terminaux de la SNCF, créés, dans la plupart des cas, sur des terrains (triaux ou gares fret) appartenant anciennement à la SNCF. Ces structures souvent anciennes démontrent leur inadaptation croissante. La structure du tissu urbain s'étend en englobant les terminaux situés autrefois en périphérie. D'où une forte augmentation de trafic sur le réseau routier d'accès aux plates-formes et de fortes nuisances externes, ainsi que de médiocres conditions d'exploitation du maillon de desserte terminale routière.

Pour la création de sites nouveaux, on constate une implication financière et opérationnelle de plus en plus forte des régions, en particulier dans le cadre des contrats de Plan État/région, ce qui tend à modifier les termes de la réflexion sur l'implantation de terminaux.

Le morcellement des sites existants entre plusieurs opérateurs aboutit à la juxtaposition de surcapacités et de sous-capacités et limite la flexibilité et la productivité d'ensemble. Pour les nouveaux sites, d'autres formules sont envisagées, en confiant intégralement chaque chantier à un exploitant spécialisé, en relation avec les autres acteurs de la chaîne.

Suite aux réalisations ou travaux d'aménagement récents, les menaces de saturation des terminaux qui pesaient sur les installations dans la fin des années quatre-vingt-dix semblent résolues sauf dans la région Île-de-France, où l'aménagement d'une plate-forme dans le nord-est attendu depuis de

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

nombreuses années est toujours en cours d'étude du fait notamment de l'opposition des riverains.

◆ Les dessertes terminales

Le passage par les dessertes terminales représente entre 22 % et 47 % du coût total du transport combiné (cf. tableau 3). L'amélioration de leur efficacité est du ressort des opérateurs de transport combiné qui contrôlent la chaîne d'un bout à l'autre et des transporteurs routiers qui ont recours au transport combiné. Les mesures d'amélioration ou d'exploitation de la voirie de desserte relèvent cependant de leurs gestionnaires (État pour les routes nationales, et collectivités locales).

Les dessertes terminales des chaînes de transport combiné ferroviaire et fluvial, et non celles du transport combiné maritime, bénéficient de mesures spécifiques résultant de la transposition de la directive 96/53 « Poids et dimensions » : « privilège » des 44 t de poids total en charge au lieu de 40 t (pour compenser le handicap de la tare du conteneur ou de la caisse mobile face à la concurrence routière) et fiscalité avantageuse (décidée en France dans la réforme de la taxe à l'essieu).

LES ACTEURS DU TRANSPORT COMBINÉ EN FRANCE

En schématisant, les différents intervenants sont des acteurs physiques (transporteurs et opérateurs intervenant lors des ruptures de charge) et commerciaux (les commissionnaires de transports, qui ont le contact avec le client et déterminent le mode de transport finalement retenu). Cette fonction commerciale peut être assurée par un transporteur routier, un armateur, un opérateur de transport combiné, voire la SNCF.

◆ La SNCF

La SNCF constitue la clé de voûte du transport combiné. L'entreprise nationale assume une triple fonction :

- elle assure la traction ferroviaire sur le réseau national ;
- elle est gestionnaire de systèmes de transports complexes, assumant la conduite technique de l'ensemble du réseau public, même si RFF est désormais propriétaire de l'infrastructure ;

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

- au travers de SNCF Participations, elle est un commissionnaire de transport : notamment transporteur routier, fournisseur de services de transport combiné et actionnaire de deux opérateurs importants du transport combiné (CNC et Novatrans représentent 45 % du trafic en 2001).

La SNCF développe en outre son potentiel au niveau européen et international, tout en préservant pour le moment son monopole sur la traction en France. S'agissant du transport combiné, la SNCF intervient à plusieurs niveaux.

- *CNC* offre aux chargeurs et aux armements maritimes un service de porte à porte sur l'ensemble de la chaîne multimodale dans toute l'Europe qui ne lui interdit pas la fonction de commissionnaire de transport.
- *Novatrans*, est un opérateur spécialisé dans l'acheminement de caisses mobiles, qui offre exclusivement aux transporteurs routiers une prestation de chantier à chantier.
- *Rouch Intermodal*, transporteur routier absorbé en 2000, contribue au développement du pôle spécialisé « transport combiné » du groupe.
- D'autres sociétés participent à l'activité rail-route : *Districhrono* pour des transports transport de palettes en wagons spécialisés, *Ecorail* pour l'acheminement des déchets ménagers et industriels, *Froidcombi* pour les transports sous température dirigée.
- *Sefergie* joue un rôle de crédit-bailleur en bonifiant le financement de matériel de transport combiné au profit des sociétés de transport routier dans le cadre du contrat TOP financé par l'ADEME, le ministère des Transports et EDF.
- Un partenariat avec la société Lohr (CME) permettra d'expérimenter à partir de 2003 un service de navettes ferroviaires pour poids lourds pour franchir les Alpes.
- Au sein même de *Géodis*, dont la SNCF est le principal actionnaire et opérateur industriel, plusieurs sociétés de transport routier, et notamment *Bourgey-Montreuil*, contribuent aux flux de transport combiné.

Au travers de ces multiples participations, on constate que SNCF exerce à peu près tous les métiers de la logistique, ses filiales se trouvent d'ailleurs fréquemment en concurrence entre elles, sans qu'apparaissent clairement les axes de ses choix stratégiques prioritaires, ni que ces filiales soient en situation de développer une stratégie propre si elles devaient contrecarrer les intérêts de la SNCF. Sur le plan de l'organisation de ses participations, la SNCF n'a pas montré de forte ambition vis-à-vis du transport combiné. Le développement de

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

CNC et Novatrans, deux sociétés de taille moyenne, est manifestement dépendant du contrôle qu'exerce leur actionnaire de référence, la SNCF.

La libéralisation du transport ferroviaire au niveau européen remet en cause son monopole de traction et son rôle d'organisateur du trafic. *La SNCF est-elle suffisamment préparée à cette évolution pourtant désormais inéluctable ?*

◆ RFF – Réseau ferré de France

Réseau ferré de France a été créé en 1997 sous forme d'établissement public industriel et commercial, à la suite des directives européennes et de la loi du 13 février 1997 concernant la séparation entre exploitation et infrastructure des réseaux de chemin de fer.

Il s'est vu attribuer pour mission l'aménagement, la planification et le financement des infrastructures ferroviaires dans un souci d'assainissement financier du système ferroviaire et de clarification des responsabilités entre l'État et la SNCF.

Propriétaire du réseau ferré, RFF en confie la gestion et l'entretien à la SNCF et la rémunère à cet effet, dans le cadre d'une convention conclue entre les deux établissements. 2003 doit voir de nouveaux transferts de compétence entre SNCF et RFF, concernant notamment la gestion des sillons.

Le 15 mars 2003 marque, en application du « paquet ferroviaire » de la Commission européenne, l'ouverture de l'essentiel du réseau national aux tractionnaires étrangers pour les transports internationaux de fret. *Cette date marquera également une nouvelle étape de la montée en puissance de RFF comme gestionnaire du réseau* (à l'instar des structures équivalentes dans les domaines de l'électricité ou des télécommunications) avec la responsabilité de l'attribution des sillons, qui sera effectuée par 40 « super-horairistes ». Ce sera aussi un pas supplémentaire vers l'ouverture à la concurrence. La question doit toutefois être posée de savoir si ce transfert de responsabilité, qui peut être considéré comme un premier pas, est suffisant pour donner à RFF une véritable maîtrise du graphique de circulation des trains.

Si le trafic peut être considéré comme généralement fluide, il présente des points critiques de saturation, comme la grande ceinture de Paris ou le contournement de Lyon ou le nœud de Bordeaux, alors que le trafic de marchandises, et en particulier celui du combiné, se concentre aujourd'hui essentiellement sur les itinéraires suivants : Grande-Bretagne - Paris, axes Nord

- Sud-Est, Paris - Limoges - Toulouse, Paris- Bordeaux- Hendaye, les lignes rejoignant Metz-Sablon, un important point nodal.

RFF a hérité des 39 terminaux de transport combiné de la SNCF, mais s'interroge sur l'opportunité de continuer à s'en occuper à l'avenir. Sa position actuelle est d'en laisser l'initiative aux opérateurs de transport combiné ou à des maîtres d'ouvrage locaux pour les opérations situées hors du domaine public ferroviaire¹. Pour les opérations en projet situées sur le domaine public ferroviaire, les difficultés rencontrées conduisent à s'interroger sur le type de montage à retenir.

◆ Les opérateurs du transport combiné

Les deux plus grands opérateurs nationaux CNC et Novatrans sont de taille relativement modeste. Ils travaillent souvent de manière indépendante dans l'étape de transbordement. Mais, dans la recherche de massification des trafics, une grande partie des trains de transport combiné est de fait gérée en collaboration. Froidcombi et T3M sont deux petits opérateurs nationaux, T3M, filiale de Connex et de TAB ayant créé un service Paris-Milan à la fin 2000. D'autres opérateurs sont également présents comme les opérateurs de l'association européenne UIRR, dont Novatrans est le correspondant français (parmi les correspondants des autres pays européens : TRW, CTL, CEMAT, etc.), ou encore ICF, Transfesa, IFB (Inter Ferry Boats) filiale de SNCB, Ambrogio.

CNC

Le trafic contrôlé par la CNC est composé pour une bonne moitié de conteneurs maritimes, tandis que le reste de la demande provient de chargeurs industriels pour du transport à caractère continental. Le rail-route a tendance à décroître, tandis que le maritime augmente régulièrement en raison de la mondialisation des échanges. CNC est très actif sur le marché international et cherche à se développer au niveau européen, grâce à l'appui de plusieurs partenaires étrangers.

(1) Ex. : Dourges où c'est un syndicat mixte qui a, via la SEM DELTA, la maîtrise d'ouvrage de la plate-forme logistique et bénéficie d'un financement du contrat de Plan État/région.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

En 1997 la CNC a ouvert son capital à IFB, opérateur logistique filiale de la SNCB. Cette prise de participation symbolique témoigne de l'interpénétration progressive des différents opérateurs au plan européen.

La CNC a pris, à la fin 2001, la décision de suspendre l'activité de petits terminaux périphériques qui n'atteignaient pas la taille critique et ne permettant pas la constitution de trains suffisamment remplis ni vers le point nodal ni vers la destination définitive. À l'inverse, 2001 a vu la mise en service des terminaux de Lomme et Bordeaux-Hourcade, ainsi que l'extension du terminal de Rennes. Ces mesures visent à une concentration plus forte des points de trafic combiné, pour lui permettre d'accéder à une meilleure qualité de service et une plus forte rentabilité.

La CNC reste très dépendante de la SNCF, tant pour les tarifs de traction qu'elle ne peut mettre en concurrence, que pour les sillons qui lui sont affectés. Elle pourrait trouver avantage à s'allier avec un opérateur européen de taille industrielle.

Novatrans

Novatrans est le prestataire de service des quelque 250 (parmi 35 000) transporteurs routiers qui offrent un service rail-route alternatif au transport de bout en bout par la route. L'offre de cet opérateur est fondée sur une stratégie « terminal à terminal ». Le trafic de Novatrans est très concentré puisque ses 5 premiers clients représentent 37,9 % du trafic, les 10 premiers 51,5 % et les 20 premiers 64,2 %.

Novatrans achète des trains complets à l'international et sur les grandes lignes nationales. Cette évolution récente (auparavant le risque de remplissage des trains était partagé avec la SNCF mais cette dernière l'a remis en cause en 2001) serait la cause de la dégradation de ses résultats.

Novatrans est par ailleurs sujet à une évolution conjoncturelle qui la fait « surréagir » aux soubresauts de la croissance économique. Dans les périodes de croissance forte, le transport routier adresse une part de son trafic excédentaire au transport combiné. À l'inverse, en période de faible croissance, le combiné perd d'autant plus de trafic que les entreprises de transport routier se recentrent sur leur propre flotte pour leur conserver le plus haut niveau d'activité possible. Sur longue période, la croissance moyenne du trafic contrôlé par Novatrans s'affiche à un peu moins de 5 % l'an.

Le service international est assuré en partenariat avec les sociétés affiliées à l'UIRR dont Novatrans est le membre français. Le développement international de Novatrans (50 % aujourd'hui de l'activité) résulte d'une stratégie de coopération avec ses homologues européens, sans conclure systématiquement des échanges capitalistiques ni financer des implantations directes à l'étranger, ni même prendre la responsabilité de réaliser les opérations de bout en bout.

ICF (ex-Intercontainer – Interfrigo)

Créée en 1967, ICF est la filiale commune spécialisée dans le transport international par rail de conteneurs et caisses mobiles de 29 réseaux européens de chemin de fer. Elle propose à ses clients un service « terminal à terminal » à vocation européenne. Ses trafics à caractère de transit en France se concentrent sur le point nodal de Metz-Sablou, qui permet la gestion et le triage sur l'axe nord-sud de l'Europe.

ICF s'est engagé dans une stratégie de prise de participations dans les terminaux au nord et sud de l'Europe en transformant en octobre 2002 sa structure capitalistique de coopérative en société anonyme (de droit belge) ce qui doit permettre l'entrée de nouveaux partenaires et le renforcement des fonds propres.

T3M

T3M est la filiale commune de TAB et de Connex du groupe Vivendi Environnement (majorité Connex, minorité TAB, au capital de 1,5 M€). Avec TAB dont il détient 35 % du capital, T3M apparaît comme un « terrain d'expérimentation » en France du groupe Vivendi dans le domaine du transport combiné de marchandises. T3M propose depuis octobre 2000 une ligne quotidienne Paris-Milan.

◆ Les intervenants maritimes

Le transport maritime

Les armements cherchent à réaliser d'importants gains de productivité sur les maillons les plus coûteux de la chaîne de transport : la manutention et les acheminements terrestres dans l'hinterland. Les ports doivent dès lors disposer d'une desserte puissante et de qualité, indispensable à la massification des flux dans l'hinterland, ce qui confère un rôle stratégique au transport ferroviaire.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

Par ailleurs, la flotte mondiale de porte-conteneurs augmente régulièrement de 10 % par an depuis 1996 et le mouvement de concentration des compagnies fait apparaître quelques grandes entreprises majeures, elles-mêmes associées dans des alliances.

Pourtant en France, les synergies entre transport combiné et développement de l'activité des ports ne semblent pas aussi fortes que dans des pays tels que l'Italie ou les Pays-Bas.

La voie maritime se pose également en concurrente du transport combiné rail-route avec la volonté de la Commission européenne d'encourager toutes les initiatives prises en faveur du transfert des marchandises, actuellement transportées par la route, vers le cabotage maritime (le cabotage a représenté 40 % de l'activité des ports français en 2001).

Les ports français – Le Havre, Marseille, Dunkerque

Ils sont petits en trafic conteneurs par rapport aux grands ports européens et leur contribution au post-acheminement ferroviaire reste très en deçà des parts des grands ports européens concurrents. Confinés jusque très récemment à un hinterland restreint, ils risquent la marginalisation sur l'échiquier portuaire à moins de s'inscrire dans les stratégies de grands groupes internationaux. Alors que les enjeux sociaux de la manutention semblent en voie de normalisation, Le Havre, Marseille et dans une moindre mesure Dunkerque peuvent espérer prendre une place dans les trafics de conteneurs européens.

Avec 1 523 000 conteneurs EVP (équivalent 20 pieds) pour un tonnage de 14,5 millions de tonnes en 2001, *Le Havre* confirme son leadership en France pour les trafics de conteneurs sur la base d'un trafic entrées/sorties équilibré. La société *Le Havre Shuttles (LHS)*, créée en 1998, est un outil de massification ferroviaire dont le rôle est de développer de nouveaux services afin d'optimiser les moyens mis à disposition des transitaires et armateurs travaillant avec le port du Havre.

L'automne 2001 a vu, après une longue période de blocage, débiter les travaux de construction de Port 2000, le nouveau site portuaire du Havre dédié au trafic de conteneurs dans le contexte de regroupements et de fusions des grands armements conteneurisés afin de limiter le nombre d'escales et de ports européens touchés. L'objectif du Port autonome du Havre est de doubler le trafic conteneurisé global du port à l'occasion de la mise en service des 6

premiers postes à quai et d'atteindre 3 millions d'EVP à l'horizon 2007 et 4 millions d'EVP dans un deuxième temps.

Pour *Marseille*, avec 742 000 EVP traités en 2001, l'enjeu est de se repositionner parmi les ports méditerranéens, ce port ayant perdu la première place qu'il occupait en 1985 pour la 7^e actuellement.

Dunkerque gère à l'heure actuelle un trafic de conteneurs tout à fait modeste avec 150 000 EVP, mais grâce à sa manutention performante et au développement de trafic potentiel lié à la plate-forme de Dourges, il ambitionne de développer fortement ce trafic à l'horizon du plan 2000-2006 et de jouer d'une forme de complémentarité avec le port d'Anvers.

◆ Les transporteurs routiers spécialisés

Les transporteurs routiers sont le plus souvent positionnés comme commissionnaires de transport. Ce sont eux qui effectuent l'arbitrage d'une liaison ferroviaire, en substitution à la route, lorsqu'ils y trouvent avantage. Ils ajoutent alors, au transport de chantier à chantier que leur assure Novatrans, les pré et post-acheminements routiers et vendent la prestation complète à leurs clients chargeurs.

Les sociétés de transport routier qui apportent le plus de trafic à Novatrans, sont : Rouch Intermodal, TAB, Guyon, Medina, La Flèche, Bourgey-Montreuil. Mais ces entreprises, filiales de grands groupes de transport (tels Géodis, Christian Salvesen, Danzas, Norbert Dentressangle), sont le plus souvent de taille très moyenne comme en témoigne leur chiffre d'affaires : Rouch (30,5 M€ en 2001 dont 80 % pour le transport combiné), TAB (27,4 M€ en 2000), Guyon, du groupe Darfeuille (21,3 M€ en 2001 dont 40 % dans le transport combiné)...

◆ Les groupements d'intérêt

Dans un marché dominé par l'offre de la SNCF, un ensemble de groupes d'intérêt jouant le rôle d'interlocuteurs et de lobbies s'est constitué.

L'UIRR (Union internationale des sociétés de transport combiné rail-route)

La finalité de l'UIRR est la défense et la promotion du transport combiné en Europe et le transfert d'un maximum de trafic de la route au rail. Cette structure constituée, sous forme de société, fonctionne à la fois comme :

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

- une plate-forme de lobbying représentant des sociétés européennes toutes constituées sur le même principe (« non majorité du capital détenu par les ferroviaires ») ; son unique membre français est Novatrans ; CNC est membre associé ;
- un vecteur pour porter les projets européens de ses membres dans le cadre de programmes comme PACT ou Marco Polo ;
- un « club » pour ses membres qui construisent un réseau de collaborations exclusives à l'échelle européenne.

Une étude de l'UIRR, financée dans le cadre du programme PACT et conduite par Booz Allen & Hamilton « Developing a Quality Strategy for Combined transport » (novembre 2000) dresse un tableau particulièrement incisif des difficultés du transport combiné et des moyens à mettre en œuvre pour atteindre une meilleure qualité de service.

Le GNTC/GETC

Le GNTC (Groupement national des transports combinés), créé en 1976, rassemble la quasi-totalité des entreprises routières exploitant la technique du transport combiné et a pour objectif d'assurer la défense des intérêts de ses membres et la promotion du transport combiné rail-route auprès des pouvoirs publics, de la SNCF, des transporteurs routiers et des chargeurs. Il représente le savoir-faire du transport combiné côté utilisateurs et se positionne en relais entre la clientèle et les représentants du monde ferroviaire pour les sensibiliser aux exigences du marché. En 1999, le GNTC a été à l'origine de la création du GETC (Groupement européen du transport combiné) qui assure le lobbying au niveau des organisations internationales (Union européenne, CEMT, CEE-ONU).

La Fédération des entreprises de Transport et Logistique de France (TLF)

TLF, créée en 1998, réunit 4 500 entreprises de toutes tailles, totalisant 250 000 salariés et représentant toute la chaîne du transport et de la logistique.

L'organisation se fixe notamment comme objectifs de constituer une organisation d'un poids économique majeur dans le secteur et de promouvoir les métiers du transport et de la logistique. Le positionnement de TLF sur le combiné est axé sur la qualité du ferroviaire et sa libéralisation. Selon cette fédération :

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

- le transport ferroviaire de marchandises ne répond pas aux exigences de fiabilité, de qualité et de compétitivité qu'exigent les industriels ;
- il ne survit que grâce à des subventions d'une ampleur sans égal dans d'autres secteurs.

La FNTR

La FNTR (Fédération nationale des transports routiers) représente 15 000 entreprises adhérentes, de toute taille et de toute spécialité, qui emploient plus de 225 000 personnes pour un chiffre d'affaires de 20 milliards d'euros. Les missions de la FNTR sont d'accompagner le développement du secteur, d'assurer sa défense et sa promotion et préparer l'avenir de la route au-delà de l'action de lobbying de court terme. La FNTR défend « une éthique de l'équilibre, du juste milieu entre l'ultra libéralisme qui fausse les conditions de la concurrence et le protectionnisme réglementaire qui met en danger le pavillon français ».

La FNTR et la SNCF sont à l'origine de l'accord dit « 95/20 » qui a tenté pour la première fois en 2000 d'engager contractuellement les partenaires du transport combiné dans une démarche d'amélioration de la qualité de service.

Cette multiplicité d'associations, fédérations et groupements professionnels ne facilite certainement pas le dialogue entre les clients du transport combiné d'une part et la SNCF, RFF et les pouvoirs publics d'autre part. L'absence d'interlocuteur incontournable représentatif des utilisateurs du transport combiné devrait inciter à envisager un dialogue direct avec les entreprises utilisatrices elles-mêmes (grands logisticiens et grands chargeurs).

L'ORGANISATION DES ACTEURS DANS LES AUTRES PAYS EUROPÉENS

Un des éléments clés de la *politique britannique* dans le domaine des transports a été l'introduction de la concurrence dans le secteur ferroviaire. Suite à leur privatisation en 1994, les chemins de fer britanniques ont été organisés selon un découpage fonctionnel :

- Network Rail, qui a succédé au monopole privé Railtrack, est la compagnie propriétaire et gestionnaire du réseau (elle vend des sillons et en gère l'allocation) ;

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

- les sociétés de fret privées négocient directement avec Network Rail leurs conditions d'accès au réseau, sous le contrôle du régulateur et possèdent leur propre matériel roulant ;
- Eurotunnel plc, fournisseur d'infrastructure, a une influence importante sur le développement du transport combiné au Royaume-Uni ;
- l'Office of Rail Regulator (ORR) contrôle la politique de Network Rail en matière d'allocation des sillons.

En Allemagne, la société Deutsche Bahn AG est l'acteur majeur du transport ferroviaire avec un double principe de séparation des activités dans une société holding et de recentrage sur ses métiers historiques :

- le ministère fédéral des Transports définit le cadre légal et technique de fonctionnement du transport ferroviaire, les Länder étant responsables des aspects non régulés par l'instance fédérale ;
- DB Netz, filiale de Deutsche Bahn est gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire ;
- la filiale DB Cargo est responsable des activités fret ;
- TFG Transfracht (Compagnie internationale de fret pour le transport de marchandises) est une filiale mixte de DB Cargo AG et HHLA, spécialisée dans le transport combiné entre les ports et les hinterlands ;
- jusqu'en 1996, les terminaux de transport combiné appartenaient à Deutsche Bahn AG et DB Cargo AG ; depuis, avec la mise en œuvre du processus de privatisation, ils sont sous tutelle administrative ;
- le concurrent de TFG Transfracht est la compagnie privée Kombiverkehr, dont l'actionariat est constitué de transporteurs et de transitaires. Kombiverkehr est membre de l'UIRR et son activité se concentre sur le transport combiné non accompagné transalpin et le transport combiné accompagné européen.

Depuis 1995, *l'Italie* mène une politique volontariste afin de favoriser le transport combiné. Cette politique s'appliquait jusqu'à une période récente dans un environnement monopolistique : Trenitalia Divisione Cargo (ex-Ferrovie dello Stato, Division Fret) pour la traction et quelques opérateurs spécialisés.

Aujourd'hui, l'Italie se prépare à l'introduction de la concurrence dans le secteur du transport ferroviaire. La fonction de gestionnaire d'infrastructure n'est pas encore séparée de celle de l'opérateur ferroviaire historique. Trenitalia

Divizione Cargo vend la traction aux opérateurs (CEMAT, Italcontainer) ou aux opérateurs de terminaux.

CEMAT gère un réseau de 21 terminaux et propose prioritairement un service de trains directs sur des lignes principales comme Milan-Pomezia ou Milan-Bari. Pour les transports vers le sud et le sud-ouest (Campania, Calabre, Sicile), on utilise un hub situé à Marcianise (Nord de Naples).

Les *Pays-Bas* encouragent la libéralisation du fret ferroviaire, le développement de la concurrence entre opérateurs de même que l'entrée de nouveaux opérateurs ferroviaires.

L'organisation du transport intermodal aux Pays-Bas est caractérisée par le système des navettes à partir des ports (composition fixe, trajet à fréquence régulière). L'opérateur spécialisé assume le risque commercial du sillon et de la traction.

« Dutch Infrastructure Manager » (DIM) est le gestionnaire des infrastructures ferroviaires. NS est l'opérateur historique. NS Cargo a été cédé en 2000 à Railion devenu Railion Benelux. La majorité du capital (92 %) de Railion est détenue par Deutsche Bahn, NS n'ayant qu'une participation minoritaire (6 %). Railion Benelux a perdu sa position de quasi-monopole. Le trafic intermodal domestique a été perdu au profit des nouveaux opérateurs :

- ACTS Nederland, qui s'est lancé dans la traction en 1999 (ACTS Tractie) ;
- ShortLines, qui opère des liaisons domestiques et internationales et a des visées sur le marché belge de la traction ;
- EGK et ERS Railways, qui ont annoncé leur intention de faire prochainement de la traction.

Les ports néerlandais sont le principal point d'entrée-sortie des conteneurs maritimes en Europe, entraînant de manière quasi automatique du transport combiné mer-rail. La stratégie des armateurs (choix du port, décision d'offrir à leurs clients un service porte à porte) est donc cruciale, certains devenant directement opérateurs de transport combiné.

En comparaison avec celle de ces quatre pays européens, l'organisation française des acteurs du transport combiné révèle une certaine confusion des rôles due pour l'essentiel à l'omniprésence de la SNCF. La relative faiblesse des autres acteurs et le manque d'autonomie des opérateurs de transport combiné influent également sur la capacité d'ensemble du système. Les exemples

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

précédents le montrent, il y a chez nos partenaires européens une « libéralisation d'avance » dans la mise à plat des différentes responsabilités liées à la chaîne du transport ferroviaire.

On constate également l'émergence de groupes de grande taille qui se révèlent d'ores et déjà capables de peser sur la structuration des trafics de transport combiné. C'est le cas avec les armateurs qui choisissent leurs ports d'entrée-sortie en Europe, c'est également le cas dans certains groupes de transport routier comme Salvesen, c'est enfin le cas avec des manutentionnaires comme ceux que l'on trouve dans les ports hollando-belges ou dans le port de Hambourg.

Ces montées en puissance sont appelées à influencer fortement sur la structure de l'offre de transport combiné en Europe : nombre d'acteurs, flux, lignes, etc. Un système aussi complexe que celui que nous venons de décrire engendre des difficultés de fonctionnement. Dans ce contexte, la confusion des rôles est un facteur majeur du manque de lisibilité de l'organisation d'ensemble. C'est le travers du fonctionnement français, et de quelques autres pays européens.

Cette confusion « institutionnelle » se retrouve au plan opérationnel : une faible coordination entre les pratiques des différents opérateurs engendre des pertes d'efficacité, le développement d'une certaine opacité dans les pratiques et une certaine défiance à l'égard de ce système complexe. Par ailleurs, les opérateurs du transport combiné français sont plutôt faibles, ou au mieux en train de se constituer, ce qui contribue à une image de fragilité en net décalage par rapport à ce que les autres pays européens donnent à observer.

3. Forces et faiblesses du transport combiné en France

3.1. Les critères décisifs du choix modal

Les enquêtes réalisées dans le cadre de plusieurs projets européens ¹ ont montré que les attentes des utilisateurs actuels ou potentiels du transport combiné sont focalisées sur deux critères principaux :

- le prix du transport combiné, plus exactement son prix relatif par rapport au « tout route », apparaît comme le principal facteur de décision ;

(1) *Projet IQ, LOGIQ2 et RECORDIT du 5^e Programme-cadre pour la recherche et le développement (PCRD).*

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

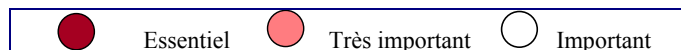
- la qualité de service recouvre deux aspects différents :
 - le délai, facteur important dans le cas des chaînes terrestres, mais moins essentiel dans le cas des chaînes maritimes ;
 - la fiabilité et la régularité constituent des conditions préalables indispensables (mais non suffisantes) à l'utilisation du transport combiné.

On remarque à ce sujet que l'arrêt de la croissance du transport combiné depuis 1997 coïncide avec la dégradation de sa qualité ¹ survenue à partir de cette même date, cette dégradation étant un phénomène général en Europe ².

Le tableau ci-dessous résume les conclusions de ces projets en terme de besoins exprimés par les chargeurs et les logisticiens. Il met en évidence des attentes de nature et d'intensité différentes selon le profil du client (chargeurs, transporteurs, logisticiens) et selon les segments du marché.

Tableau 2
Principales attentes des utilisateurs par rapport au transport combiné

	Prix	Temps d'acheminement	Régularité / fiabilité	Qualité des horaires / flexibilité	Qualité des accès aux plates-formes	Gabarit disponible
Chaînes maritimes	●		●			●
Produits dangereux	●				○	●
Denrées périssables	●	●	●	●	○	●
Chargeurs (flux inter-sites)	●		●		○	●
Grands transporteurs /logisticiens	●	●		●	○	●
Produits à fort volume/faible densité	●		●		○	●



(1) Fin 1999, 50 % seulement des trains circulant sur les grands corridors internationaux sont arrivés à l'heure (source : UIRR).

(2) Nous n'avons pas identifié d'études fournissant l'évolution des indicateurs de régularité du trafic dans le temps.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

3.2. Le coût du transport combiné : facteur-clé de compétitivité

◆ Structure de coût du transport combiné

Nous avons analysé 4 exemples contrastés de chaînes intermodales, 2 chaînes purement terrestres et 2 chaînes avec maillon maritime :

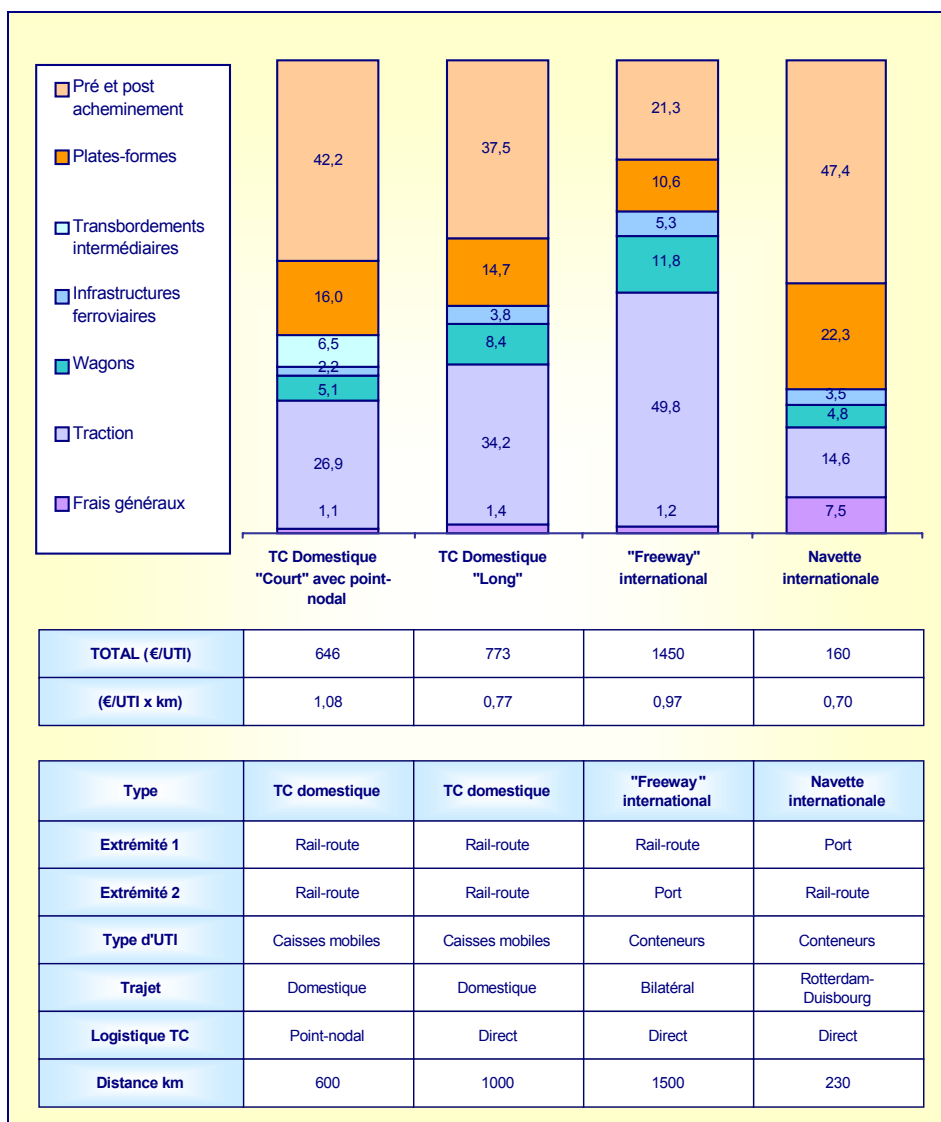
- une chaîne « domestique » de 600 km, avec point nodal, rail-route aux deux extrémités, caisse mobile de classe A (équivalent à 2 EVP – équivalent vingt pieds –) ;
- une chaîne « domestique » directe de 1 000 km, rail-route aux deux extrémités, caisse mobile de classe A ;
- une chaîne internationale de 1 500 km, rail-route à une extrémité et chargement direct dans un port à l'autre extrémité, conteneur 40 pieds ;
- une chaîne internationale courte distance issue d'un grand port maritime, rail-route à l'autre extrémité, conteneur 40 pieds.

Les structures des coûts de ces chaînes sont résumées dans le tableau suivant. Elles appellent plusieurs remarques :

- toutes les chaînes étudiées se situent dans une fourchette de coût de 0,70 à 1,1 €/UTI x km (UTI : unité de transport intermodal) ;
- la part relative des coûts de traction, de gestion des wagons et d'usage des infrastructures dans le coût total de la chaîne intermodale augmente avec la distance ;
- le coût total au km dépend de la nature des extrémités de la chaîne.

Il faut remarquer que contrairement au secteur routier pour lequel il existe un suivi régulier et officiel des coûts, les informations sur les coûts du transport combiné en France sont parcimonieuses. Elles ne sont généralement données qu'à titre indicatif par les opérateurs et les tarifs publiés font généralement l'objet de rabais négociés au coup par coup. Dans les pays étrangers, où la compétition intra et inter-modale est plus forte (par exemple aux Pays-Bas), l'information est plus transparente.

Tableau 3
Structure de coût des chaînes intermodales « types »
(en pourcentage du coût total)



Sources : projet RECORDIT, MDS Transmodal, ERRI

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

- ◆ Prix et coûts comparés du transport combiné et du transport routier longue distance

Dans les cinq pays étudiés ¹, on constate un léger avantage de prix au bénéfice du transport combiné, de l'ordre de 9 % à 12 % en moyenne. Ainsi, sur la base d'un trajet de 600 km, le prix du camion au km est d'environ 1,1 €/km (chargement, parcours, déchargement et repositionnement) contre 1 €/UTI x km dans le cas du transport combiné (y compris parcours d'approche).²

Les expériences étrangères montrent que des opérateurs de transport combiné peuvent réaliser des profits, tout en pratiquant des prix légèrement en dessous (10 %) de ceux du transport routier et moyennant des subventions publiques qui ne sont pas significativement plus avantageuses que celles pratiquées en France.

Si le transport combiné en France a vu sa part de marché plafonner, voire décliner, au cours des cinq dernières années, c'est certainement parce que les coûts de revient sont anormalement élevés et également parce que d'autres facteurs non directement liés au prix l'ont handicapé.

- ◆ Les principaux facteurs de sensibilité du coût du transport combiné ³

Encadré 1

Note importante relative au « méta-modèle » utilisé pour la simulation quantitative

La réalisation du « méta-modèle » part du constat qu'il n'existe pas de modèle universel capable d'analyser tous les déterminants des flux de transport combiné, mais qu'il existe par contre de nombreux modèles qui permettent de traiter l'une ou l'autre des facettes de ce problème. Nous avons donc développé une approche qui consiste à tirer parti des modèles et outils de simulation existants, et à construire un « méta-modèle » sous logiciel EXCEL, synthétisant les relations logiques entre les

(1) Allemagne, Pays-Bas, France, Italie, Grande-Bretagne.

(2) Avec l'hypothèse qu'il s'agit de flux massifiés. Le tableau de la page précédente met en évidence la diversité des chaînes possibles (caisses mobiles ou conteneurs maritimes, flux plus ou moins massifiés). Le coût ci-dessus de 1 €/UTI x km correspond à la valeur estimée d'une chaîne moyenne de 650 km.

(3) Ces facteurs-clés ont été caractérisés au moyen d'une analyse quantitative, qui a consisté à comparer les modélisations réalisées au plan mondial au cours des dix dernières années sur le thème des relations fonctionnelles entre les facteurs-clés du transport combiné et leurs impacts. Cette analyse a permis de réaliser un « méta-modèle » grâce auquel des relations de cause à effet ont été simulées (voir annexe 14).

déterminants des flux de transport combiné et leurs impacts (voir manuel d'utilisation).

Nous attirons l'attention sur les limites intrinsèques à ce concept de méta-modèle, qui s'appuie sur des modèles identifiés à travers une recherche documentaire comparative détaillée des modèles existants conçus à partir de contextes et de méthodologies spécifiques (zone géographique, mode d'échantillonnage, etc.) et non pas sur une approche économétrique basée sur des échantillons ou des panels. En outre, il ne prend en compte ni les effets croisés des déterminants du transport combiné, ni les éventuels facteurs susceptibles d'inhiber certains effets.

Ce méta-modèle doit donc être considéré avant tout comme un outil à caractère pédagogique, qui permet de rendre compte de l'ordre de grandeur de l'impact de chaque mesure sur la part de marché du transport combiné. Les résultats en terme d'élasticités doivent être interprétés avec prudence car les élasticités trouvées dans la littérature se situent dans des plages très larges et nous les avons calibrées dans le méta-modèle à des niveaux jugés probables.

Les détails relatifs aux modèles et études utilisés peuvent être consultés en annexes 12 et 13.

Les élasticités de la part de marché du transport combiné (facteur expliqué) au prix du transport combiné (facteur explicatif), telles que nous les avons identifiées dans les modèles analysés se situent dans une fourchette comprise entre - 0,45 et - 1,70. Malgré la largeur importante de cette plage d'élasticité, on constate une convergence de plusieurs études autour d'un ordre de grandeur de - 1, que nous retenons comme valeur de base. Compte tenu de cette sensibilité élevée, il est important de comprendre quels facteurs ont un impact décisif sur le coût du transport combiné ¹.

La réglementation routière ne concerne pas seulement le mode concurrent (le tout route) mais aussi le transport combiné. L'autorisation d'un poids total en charge (PTC) de 44 tonnes (au lieu de 40 tonnes) pour les camions effectuant des pré et post-acheminements permet en effet des chargements de 28 à 29 tonnes de charge utile contre 25 à 26 tonnes pour les transports routiers limités à 40 tonnes de PTC. Selon la configuration de la chaîne intermodale concernée, cela se traduit par une réduction du coût total de la chaîne comprise entre 2 % et 5 %.

(1) Ces facteurs sont présentés dans l'ordre de la chaîne intermodale.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

La taille des plates-formes rail-route - Les coûts d'exploitation présentent une forte économie d'échelle à la capacité des plates-formes. On observe en particulier une augmentation rapide du coût par UTI manutentionnée dès lors que la capacité descend au-dessous de 300 UTI par jour.

La distance du trajet ferroviaire - L'analyse des différents modèles traitant de la relation coût - distance conduit aux conclusions suivantes :

- On observe une diminution régulière du coût/UTI x km en fonction de la distance. Il n'existe pas à proprement parler de rupture dans les courbes qui conduirait à identifier des « seuils » de rentabilité intangibles. A titre d'exemple, nous avons évalué que si la distance moyenne du maillon ferroviaire passe de 500 à 600 km (soit + 20 %), l'impact de cette augmentation provoque un accroissement du trafic de l'ordre de + 10 %.
- Le coût d'exploitation d'une chaîne de conteneurs (avec maillon maritime) est plus faible, à distance égale, que le coût d'exploitation d'une chaîne entièrement terrestre (terminaux rail-route aux deux extrémités).
- Il apparaît donc que la réduction des coûts unitaires est tout autant un problème de massification des flux (et donc de productivité du service) que de distance du parcours.

Le coût d'usage des infrastructures ferroviaires - Si l'on fait l'hypothèse d'un doublement du niveau actuel de la redevance, l'application de l'hypothèse d'élasticité de la demande au prix du transport combiné (- 1) aboutirait à une perte de trafic comprise entre 6 et 10 % selon le type de chaîne concerné.

La productivité du tractionnaire ferroviaire - Nous estimons que l'élasticité du trafic de transport combiné à la productivité de la SNCF se situe dans une fourchette comprise entre + 0,2 et + 0,6. Cette estimation est obtenue en combinant les effets de l'élasticité-prix et du poids du coût du maillon ferroviaire dans le coût total du transport combiné.

Les subventions aux opérateurs - Si on applique le coefficient d'élasticité de la part de marché du transport combiné à son prix et en supposant que la SNCF a répercuté la subvention reçue en totalité sur le transport combiné, l'impact de cette subvention sur la part de marché du transport combiné est estimé entre + 2 % et + 5 % selon le profil de la chaîne intermodale (soit de l'ordre de 200 à 650 millions de tonnes x km).

3.3. Les facteurs liés à la qualité de service du transport combiné ¹

La régularité et la fiabilité du service - L'élasticité du trafic du transport combiné par rapport à la régularité semble très forte (son ordre de grandeur serait compris entre 2 et 3). Dans l'hypothèse où la proportion des trains arrivant à destination avec un retard inférieur à une ½ heure augmenterait d'un point (de 60 à 61 % par exemple), l'application d'une élasticité de 2,5 conduirait à un gain de trafic du transport combiné de 4 % ². Bien que cette élasticité soit à considérer avec précaution dans la mesure où sa plage de performance n'est programmée précisément, on peut toutefois affirmer que l'impact de ce facteur sur le trafic est très fort.

Le temps d'accès aux terminaux (parcours de pré et post-acheminement routier) - Pour un terminal existant, la sensibilité de la part de marché du transport combiné à l'amélioration de la desserte routière du terminal rail-route est estimée à +0,9. Si on applique ce coefficient d'élasticité, une amélioration de 30 % du temps d'accès moyen à un terminal (par exemple grâce à une amélioration des infrastructures routières d'approche) conduirait à un gain de 27 % du trafic de transport combiné à travers cette plate-forme. L'impact décisif du critère de « proximité » entre les chargeurs et les terminaux rail-route est confirmé par une étude réalisée il y a trois ans sur le projet de nouvelle plate-forme rail-route en région parisienne.

Le temps d'acheminement et la fréquence des trains apparaissent comme des facteurs-clés de compétitivité. Les sensibilités de la part de marché du transport combiné (facteur expliqué) sont estimées respectivement à -1,2 par rapport au facteur explicatif « temps d'acheminement » et +0,2 par rapport au facteur explicatif « fréquence des trains ».

L'effet des grèves à la SNCF - L'impact de la grève du printemps 2001 s'est traduit par une perte de 750 millions de t x km en mars-avril 2001 par rapport à mars-avril 2000. En 2002, à fin août, 0,07 journées par agent ont été perdues au titre des grèves, soit le meilleur résultat jamais enregistré sur 8 mois. Ce chiffre s'élevait à 0,46 en 1998.

(1) Ces facteurs-clés ont été caractérisés au moyen d'une analyse quantitative, qui a consisté à comparer les modélisations réalisées au plan mondial au cours des dix dernières années sur le thème des relations fonctionnelles entre les facteurs-clés du transport combiné et leurs impacts. Cette analyse a permis de réaliser un « méta-modèle » grâce auquel des relations de cause à effet ont été simulées (voir annexe 14).

(2) $2,5 \times 1,6 \% = +4 \%$ (l'accroissement de 60 à 61 % correspond à une amélioration de la régularité de 1,6 %).

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

Les lignes à priorité fret - Le projet EUFRANET a mis en évidence l'impact positif qui résulterait du développement d'un réseau ferroviaire dédié au fret au niveau européen. Pour la France, le modèle aboutit à un gain de part de marché du transport combiné en 2020 par rapport au scénario au fil de l'eau compris entre 2 à 13 points selon le degré de volontarisme du scénario mis en œuvre. L'hypothèse servant de base à ce projet consiste à dédier au fret un nombre restreint d'axes ferroviaires appartenant au réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF¹). Selon cette étude, la France est l'un des pays d'Europe qui bénéficierait le plus du réseau dédié au fret en terme de transfert modal, soulignant ainsi que le potentiel captable en France résultant d'une amélioration de la qualité du transport combiné serait très significatif.

Ce projet montre également qu'une exploitation optimale du réseau dédié au fret suppose de prévoir le regroupement de trains courts sur les troncs communs dédiés au fret, permettant de proposer des fréquences élevées sans toutefois occuper des sillons trop nombreux.

La mise au gabarit B1 des axes stratégiques du réseau - Pour un même tonnage de marchandises acheminées, le gabarit B1 permet de faire circuler dans des conditions techniques acceptables des conteneurs « high-cube » avec 14 % de wagons en moins.

Deux études socio-économiques réalisées récemment ont mis en évidence la rentabilité potentielle élevée de ce type de projet et un impact favorable pour la collectivité, malgré des investissements assez élevés.

Cet impact est toutefois très variable selon l'axe considéré. Les axes de transit, en particulier ceux qui comprennent un maillon maritime, sont les plus concernés. De plus, l'enjeu de trafic est d'autant plus important qu'il s'agit d'axes qui se trouvent en concurrence avec d'autres axes qui ne transitent pas par la France (exemple : sillon mosellan, plaine d'Alsace, traversée des Alpes du Nord). En effet, dans ce cas, la mise au gabarit B1 apparaît comme une condition-clé pour ne pas perdre de trafic au profit des réseaux des pays limitrophes.

(1) Cette hypothèse, même si les lignes sont peu nombreuses, est évidemment assez difficile à mettre en œuvre et exige d'engager des investissements très lourds. Du reste, l'étude n'analyse pas la rentabilité potentielle de ces scénarios.

3.4. Les autres facteurs de développement du transport combiné en France

◆ L'émergence d'une approche globale de la chaîne de transport

Le dispositif d'aides publiques porte sur les différents segments du transport combiné avec l'ambition de diminuer ses coûts et de le rendre compétitif par rapport à la route. Cette politique peut certes contribuer à répondre à une problématique de compétitivité axée sur le prix. Cependant, le système français du transport combiné repose essentiellement sur deux PME (CNC et Novatrans, qui font 40 % du trafic), dont l'une est en grande difficulté financière. Toutes deux manquent d'indépendance quant à leur devenir et aux alliances qu'elles pourraient chercher à nouer.

Or, la demande de transport combiné dépend principalement de son niveau de fiabilité, lequel dépend de facteurs comme la puissance des intervenants, les flux de trafic de marchandises qu'ils engendrent, aux plans national et a fortiori international. Ceux-ci peuvent éventuellement permettre une standardisation plus forte des services et le développement de pratiques communes porteuses d'efficacité.

C'est pourquoi on observe en Europe une véritable recherche de puissance, par des regroupements d'acteurs et la constitution de réseaux. Ces regroupements visent une maîtrise de la logistique permettant un service à plus grande valeur ajoutée, bénéficiant d'une rentabilité plus importante.

Sur le territoire national, ce repositionnement s'effectue selon deux modes : d'une part, les entreprises développent des stratégies de positionnement sur les métiers connexes de leur métier de base (c'est le cas par exemple de T3M, qui constitue la première incursion en France du groupe CGEA/Connex dans le transport combiné). D'autre part, on voit se positionner de nouveaux acteurs (qui se préparent par exemple aux conséquences de la libéralisation progressive de la traction). Ce mode de développement se retrouve ailleurs en Europe, et, si l'on ne saurait prédire quel métier est le mieux à même de conquérir une place dominante sur ce marché, il semble en revanche certain que ces acteurs seront de taille européenne voire mondiale.

Ainsi pointe la nécessité pour le transport combiné de se doter d'opérateurs à l'échelle de l'europanisation croissante des flux.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

L'attente des acteurs du transport combiné serait donc, non pas de modifier les aides existantes ou de les remplacer par autre chose, mais de les compléter par une approche plus industrielle qui permette l'émergence d'acteurs à la taille de la concurrence et contribue, au sortir des années noires de l'activité portuaire, à une captation durable des flux logistiques européens.

Encadré 2

Points de vues d'acteurs

Les acteurs expriment cette interrogation. Elle concerne la nature même du regard porté par l'autorité publique sur le transport combiné : « L'Europe est une réalité à laquelle nul ne saurait échapper. Le marché du transport combiné est un marché européen par nature ».

Un acteur portuaire : « Il n'est plus possible de se contenter de « soutenir » un trafic, il faut se rendre capable d'investir pour permettre l'existence d'un trafic durable et économiquement viable. La question n'est pas celle du retour financier de l'aide versée, mais celle de l'efficacité de l'investissement consenti par rapport à la concurrence européenne ».

Un ancien responsable de la SNCF porte un regard inquiet : « Le domaine de prédilection du transport combiné devrait concerner les flux transeuropéens. Or les acteurs sont nationaux. Il faut se préparer à ce que l'ouverture à la concurrence permette l'émergence d'acteurs européens. Les ports devraient être les partenaires privilégiés du transport combiné, mais ils restent petits en trafic par rapport aux grands ports européens et l'on constate une grande mollesse des opérateurs ferroviaires à l'égard de ce marché potentiel ».

Un haut fonctionnaire de l'Équipement : « Il est nécessaire que s'organisent des partenariats avec d'autres opérateurs européens ».

◆ La situation en Europe

En théorie, plusieurs modèles d'organisation de la chaîne sont possibles : autour des compagnies maritimes qui chercheront à contrôler jusqu'au bout les flux qu'elles ont amené dans les ports, autour des opérateurs ferroviaires ou encore par l'intégration des partenaires présents au sein de l'UIRR.

- Les armateurs essaient de conquérir sur le transport terrestre les marges qu'ils n'ont pas sur le transport maritime. Ils entrent donc en concurrence avec leurs propres clients, mais la structuration des marchés dépend de leur localisation géographique. Ainsi pourrait-on dire que Paris est aux mains des armateurs quand l'Alsace reste aux mains des transitaires. On peut faire

ce constat du développement des opérateurs sur les marchés connexes à leur métier de base. En Grande-Bretagne, les armateurs sont omniprésents et défendent bec et ongles leurs circuits commerciaux. On peut imaginer que demain les armateurs soient opérateurs de transport combiné et gestionnaires d'infrastructures ferroviaires (terminaux par exemple). L'offensive a été lancée sur le fluvial.

- La prochaine étape se situe sur le ferroviaire avec l'arrivée de la déréglementation. L'accord entre Deutsche Bahn et les chemins de fer néerlandais NS est sans doute le plus important sur le continent. Il organise la fusion de leurs activités fret respectives pour créer une seule grande compagnie. Avec une position déjà dominante sur le marché ferroviaire de l'Europe centrale, DB Cargo instaure une politique d'expansion très active, en particulier vers les pays de l'Est. On peut mentionner également les récents accords pour les trafics Allemagne-Italie.
- Parmi les actionnaires associés d'Intercontainer (ICF), le statu quo qui prévalait depuis de nombreuses années est rompu. À travers la fusion des départements fret de la DB et des NS, auxquels d'autres réseaux sont invités à se joindre, c'est la question cruciale du contrôle du premier opérateur de transport combiné international d'Europe par une partie de ses actionnaires qui est posée.
- Les accords de correspondance entre les membres de l'UIRR traduisent des stratégies de réseau qui dépassent rapidement le cadre de la famille routière, avec les prises de participation entre opérateurs nationaux (comme la présence de l'italien Cemat et du français Novatrans dans le belge TRW ou du suisse Hupac dans le néerlandais Trailstar) et la création d'opérateurs d'émblée internationaux.
- Aux Pays-Bas, les compagnies maritimes jouent un rôle majeur dans la structuration des trafics par leur choix des ports d'entrée. Certaines d'entre elles veulent contrôler le trafic en porte à porte et développent une offre globale. Les compagnies qui font ce choix cherchent à contrôler directement leur hinterland en assurant une logistique de qualité à coût contrôlé. En général ces compagnies préfèrent concentrer leurs trafics sur un faible nombre de points d'entrée (Maersk-Sealand, P&O-Nedloyd).
- En Allemagne, une part majoritaire du trafic issu du transport maritime se concentre sur le rail-route et le fluvial. Sur le plan des flux, on voit émerger certains industriels comme véritables acteurs du transport combiné. C'est le

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

cas notamment dans l'industrie chimique et dans la construction automobile : BASF achemine aujourd'hui 25 convois journaliers sur deux parcours. Les manutentionnaires portuaires en particulier dans le port de Hambourg ont pris en mains le trafic de ce port et son hinterland.

◆ Comparaison des logiques sociales et réglementaires rail et route

En règle générale, les syndicats, qu'ils appartiennent au monde du rail ou à celui de la route, s'accordent sur l'intérêt du développement du transport combiné et reprochent à la politique d'aide publique en faveur de ce mode une absence de cohérence et de lisibilité. Ils reconnaissent que les difficultés de conciliation sociale nuisent à l'image du transport combiné et au capital confiance crucial pour ce mode de transport. Ils sont attachés à une vision d'évolution sur le long terme.

Encadré 3

Points de vue de syndicats ferroviaires

Les choix d'investissements, en matière de plates-formes de transport combiné par exemple, relèveraient plus d'opportunités politiques que de décisions issues d'études sérieuses fondées sur un inventaire précis des flux potentiellement captables par le transport combiné.

Sans accueillir de façon enthousiaste la perspective d'ouverture de l'activité ferroviaire à d'autres acteurs (ils pensent que cela ne réglerait en rien les dysfonctionnements organisationnels), ils reconnaissent qu'une réorganisation est nécessaire et que des gains de productivité sont possibles même si cela doit entraîner des conséquences en terme d'emploi.

Ils sont critiques sur les conséquences négatives pour le transport combiné du système des rémunérations qui lie le montant de la rémunération des conducteurs à la vitesse.

Ils confirment par ailleurs que la situation évolue assez vite en ce qui concerne l'interopérabilité au niveau européen et que cela devrait déboucher sur une meilleure efficacité des services ferroviaires internationaux.

Les syndicats préconisent enfin une contractualisation beaucoup plus forte avec l'État et la Commission européenne, et souhaiteraient que les décisions d'investissements soient liées autant que possible à des engagements de trafics de la part des opérateurs.

Encadré 4

Points de vue de syndicats routiers

Les différentes mesures qui ont été prises en faveur du transport combiné ces dernières années présentent une efficacité décevante à leurs yeux. Les annonces de développement du trafic de transport combiné n'ont pas été suivies d'effets. Ceci serait notamment dû à un manque de transparence des mesures et de leur mise en application et à des difficultés organisationnelles au sein de la SNCF.

Les acteurs sociaux du monde routier mettent en exergue la différence de productivité entre le fer et la route (nombre de jours travaillés, changements de locomotives nécessaires sur un trajet, rigidités organisationnelles et sociales).

Ils reprochent au mode ferroviaire de ne pas avoir le « sens du client ». Pour eux, il est essentiel que la qualité et la fiabilité du service ferroviaire soient améliorées. La traçabilité et le souci du client doivent donc être développés. « Il faut pour cela des interlocuteurs crédibles, fiables et responsables à la SNCF ».

Ils reprochent au monde ferroviaire de penser le transport de marchandises comme une logistique de service public. « Aujourd'hui un camion est un véritable outil de production. Le transport combiné doit rentrer dans la même logique ».

Les acteurs sociaux du monde routier croient en la nécessité pour la SNCF de se concentrer sur son cœur de métier (la traction ferroviaire) et en l'ouverture de la commercialisation des services ferroviaires à la concurrence.

Ils fondent un espoir dans les tendances qui se dessinent chez les grands logisticiens : offrir une alternative de transport à la route. Ils sont de moins en moins dans la logique tout camion et commencent à s'intéresser aux questions de développement durable sous la pression de leurs clients qui intègrent ces préoccupations dans leurs appels d'offres.

◆ L'opérateur ferroviaire

La présence de la SNCF sur les trois grandes fonctions de la gestion du réseau, de la traction, et de l'offre de transport est une donnée historique de l'entreprise. Cependant cette tendance à aller vers le « haut logisticien » peut être perçue comme une sorte de fuite en avant lui faisant négliger son cœur de métier.

Sur le plan de la configuration du réseau, aucun grand axe ferroviaire du réseau français n'est actuellement dédié au fret, bien que quelques axes soient de plus en plus « spécialisés » (par exemple la rive droite du Rhône). La demande convergente des acteurs est de disposer d'un réseau dédié pour des raisons de

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

facilité d'exploitation et de performance. Cette question va relever de la responsabilité de RFF à partir du 15 mars 2003.

S'agissant de la responsabilité de la SNCF en tant que tractionnaire, les enjeux de la responsabilisation commerciale et de la qualité de service sont posés de manière tout à fait explicite, tant par les critiques recueillies de toutes part lors de nos entretiens, que dans les études européennes et nationales disponibles. Il n'est pas un acteur qui ne dénonce l'insuffisance d'implication de la SNCF dans le développement d'une véritable relation « client-fournisseur ». L'on peut cependant penser que les pressions subies par l'entreprise, relayée par la prise de conscience de sa hiérarchie, finiront par porter des fruits et l'on peut voir, par exemple dans l'accord 95/20, l'expression authentique de la volonté de l'entreprise d'aller vers plus de qualité.

Le point le plus marquant reste sans doute l'immobilité de la structure d'ensemble. Si le pôle SNCF Participations semble d'ailleurs avoir pour vocation de porter des acquisitions, on perçoit mal les orientations stratégiques de la gestion de ce portefeuille d'actifs. Il n'y a pas de recomposition, de fusions, d'intégration dans l'ensemble des métiers du groupe. Celui-ci apparaît plus comme « un meccano », dont on ne se résigne à abandonner aucun élément et qu'on complexifie au gré des opportunités. La tutelle publique de l'entreprise participe sans aucun doute à cette tendance qui astreint parfois la SNCF, au gré des gouvernements successifs, à s'engager dans des expérimentations ou des innovations sans lendemains.

Des doutes s'expriment sur l'autonomie du management de l'entreprise, présumé recevoir du gouvernement un mandat impératif de maintien de la paix sociale.

Les critiques qui sont adressées à la SNCF réclament une meilleure visibilité de ses différentes activités, la mise en place d'une comptabilité par activité et davantage d'autonomie pour les structures correspondant aux différentes fonctions qu'elle assume. En charge de leurs coûts et de leurs profits, les responsables veilleraient normalement à la qualité de leurs prestations et de leurs relations avec leurs clients.

Enfin, par l'étendue de son emprise, la SNCF exerce un effet de gel sur le paysage du transport combiné en France. En portant le regard sur les pays européens, on constate que cette situation est de plus en plus originale en Europe, où les entreprises ferroviaires font le choix de la puissance recentrée sur le cœur de métier. Dans le domaine du ferroviaire plus encore que dans d'autres

secteurs, la France apparaît sensiblement moins concurrentielle que beaucoup d'États membres de l'Union européenne.

Encadré 5

Points de vue des acteurs

Un responsable du Conseil national des transports (CNT) : « Le chemin de fer a des difficultés à répondre à la demande d'évolution. Le mode fer est obsolète et la production fret est de plus en plus inadaptée. SNCF est une entreprise qui ne se renouvelle pas. Une entreprise à l'ancienne où l'on fait carrière avec une vision du monde qui se sclérose. À l'inverse dans un groupe routier le turnover assure un renouvellement permanent des énergies et de la vision du monde économique ».

Un responsable patronal : « Les politiques publiques de ces dernières années ? Elles ont été catastrophiques ! Il y a eu confusion volontaire pour assimiler développement durable, transport ferroviaire, transport combiné, SNCF, cheminots, CGT. La stratégie de la SNCF a été d'intégrer CNC, Géodis, Rouch. Il faut maintenant « dé-intégrer » ! L'État ne joue pas son rôle d'actionnaire ; on mélange les rôles de régulateur, de gestionnaire de service public, d'actionnaire ».

Un opérateur : « Une transformation de la SNCF est nécessaire pour réaliser un saut de performance. Aujourd'hui la collaboration est à peu près inexistante. Il y a une très grande opacité et, chaque fois qu'il y a des problèmes, ce n'est pas de la faute de la SNCF ».

Un cadre dirigeant de la SNCF : « Il y a incontestablement des marges de productivité au sein de la SNCF si l'on arrive à donner de la souplesse et à réduire les frais fixes supportés par le fret. Mais, le personnel reste très opposé à toute perspective de filialisation, comprise comme un début de privatisation. Le projet « Cap Client » de gestion par activité et par objectifs a provoqué la grève de 2001 ».

Un dirigeant de RFF : « Le transport combiné a besoins de sillons « robustes », sans aléas, sur des axes fréquentés : Lille - Paris, Paris - Dijon, Lille - Metz - Dijon - Lyon - Italie - Espagne. La directive européenne prescrit que les gestionnaires d'infrastructures devront gérer les sillons à partir de mars 2003 : en France, RFF prendra donc cette responsabilité que détient actuellement la SNCF ».

Un haut fonctionnaire de l'Équipement : « Les choix d'investissement auraient dû libérer des sillons pour le fret. La direction fret de la SNCF a l'ambition d'avoir de bons sillons fret permettant une meilleure productivité et un meilleur service aux clients qui demandent fiabilité et régularité ».

◆ Place et organisation des plaques portuaires

Après les années quatre-vingt-dix marquées par l'immobilisme et les hésitations à engager une vraie réforme, les ports français accèdent enfin à l'opportunité

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

d'un développement de leurs trafics par la mise en œuvre de projets importants, principalement au Havre avec le projet Le Havre 2000 ou, dans le cadre des contrats de Plan, à Marseille et Dunkerque.

Le caractère récent de la mise en œuvre des investissements ne permet pas encore d'observer d'évolution des trafics réels au-delà d'éventuelles inflexions de nature purement conjoncturelles.

Il n'en demeure pas moins que les trois principaux ports à conteneurs français font face à leur destin industriel : Le Havre en se positionnant en alternative aux ports hollando-belges, Dunkerque dans un jeu de complémentarité avec Anvers, et Marseille dans une chance (ultime ?) de retrouver une place en Méditerranée, après avoir reculé de la première place qu'elle détenait en 1985 pour le trafic conteneurisé à la 7^e actuellement.

L'enjeu s'articule autour de :

- la construction de trafics plus importants et stables ;
- le développement d'une offre de services performante et standardisée ;
- l'accès à un hinterland plus vaste et mieux maîtrisé, pour lequel la coopération avec l'opérateur ferroviaire constitue une impérieuse nécessité.

Ce projet suppose de développer des relations contractuelles avec des opérateurs de dimension industrielle dans et autour des ports et pose très prioritairement la question de la qualité de leur desserte ferroviaire. Or jusqu'à présent, les ports et la SNCF ne semblent pas avoir développé des relations à la hauteur des enjeux. Au-delà de l'alternative controversée entre navette et passage par un point nodal, c'est sans doute à une forme de partage du risque commercial de développement des trafics que les ports invitent la SNCF et, à travers elle, les pouvoirs publics.

Les parts modales ferroviaires des trafics de conteneurs sont plus élevées qu'en France dans de nombreux ports européens. Deux façades maritimes se distinguent nettement : d'un côté, les ports allemands qui offrent les meilleures dessertes en Europe (70 % de part de marché pour les volumes en transit dans l'hinterland supérieur à 200 km), de l'autre, les ports italiens avec une part moyenne du mode ferroviaire de 22 % dans les conteneurs.

Encadré 6

Perception des enjeux portuaires

Un responsable de la SNCF : « Les grands ports étrangers, grâce à des volumes de trafics conséquents, sont parvenus à constituer des réseaux de trains directs en navettes, à la demande des armateurs. En France, la CNC est souvent contrainte, au départ ou à destination des ports, de recourir au point nodal d'Île-de-France en raison de volumes de trafics insuffisants. Le PNIF peut ainsi être utilisé en phase de développement d'un trafic. La montée en puissance d'une relation comme Le Havre/Strasbourg n'a par exemple été possible que grâce au recours initial au PNIF. La SNCF commercialise de la traction aux opérateurs sur des bases forfaitaires par train. Ensuite, les opérateurs commercialisent à leurs risques et périls. La SNCF n'investit pas directement dans les zones portuaires mais elle est présente au travers de son groupe, via notamment Sealogis ».

La direction des ports : « La question de la concurrence avec les ports du nord de l'Europe passe clairement par l'équipement ferroviaire des ports français. Le cabotage est appelé à se développer sous l'impulsion de la Commission européenne et avec l'aide de l'État. Il ne faut pas que le fer se positionne en concurrent. Les deux modes ont le même intérêt de déplacer des flux de la route vers les solutions alternatives. Les armateurs et les ports souhaiteraient des navettes plutôt que le passage par les points nodaux, pour gagner en régularité, rapidité, fiabilité. Mais c'est du domaine de responsabilité de la SNCF. Reste que la fiabilité actuelle n'est pas satisfaisante ».

Un haut fonctionnaire de l'Équipement : « Pour nos ports, il est aujourd'hui vital de bâtir avec les opérateurs ferroviaires de bonnes dessertes sur un hinterland lointain ».

Un responsable du CNT : « Après avoir traité le problème des dockers, il faut s'attaquer à celui des ports eux-mêmes qui doivent devenir des entreprises. Il faut voir en eux des portes d'entrée européennes et cesser de raisonner avec plus de deux ports en France. Les autres sont sur une échelle trop différente. Pour avancer il faut choisir ». « Il faut inciter à un partage des risques commerciaux entre acteurs portuaires et acteurs ferroviaires ».

Le port du Havre : « Pour un chargeur, la position géographique du port européen d'entrée ou de sortie n'est pas l'essentiel. Ce qui compte c'est la performance et l'application de la réglementation qui est d'ores et déjà européenne. Les chargeurs recherchent les points de moindre résistance, ce qui pose la question de l'efficacité de tous les services (y compris douaniers) ».

Un exemple européen d'intégration

Le port de Hambourg représente sans aucun doute le modèle le plus intéressant en termes de dynamique territoriale et d'intégration du maillon ferroviaire dans la chaîne globale : les deux grands manutentionnaires sont devenus avec l'aide de la ville de Hambourg des opérateurs ferroviaires capables d'orienter les choix modaux des armateurs et de construire des trafics fortement massifiés sur les grandes relations.

La ville-État de Hambourg, par l'intermédiaire de HHLA ¹, s'est impliquée dans l'organisation des services ferroviaires, en coopération avec des organisateurs de transport ferroviaire. Le partenariat s'appuie sur la coordination des opérations depuis les terre-pleins des terminaux jusqu'à la destination finale chez le client. Des navettes directes avec fréquences élevées et temps de transit réduits ont été lancées sur la Pologne, la République Tchèque et la Hongrie. Elles représentent annuellement un volume de 200 000 EVP (un quart du trafic ferroviaire total).

◆ Rôle des régions

Une confusion règne actuellement en France vis-à-vis du sort réservé au portage de certains petits terminaux de transport combiné. Elle est la double conséquence de la mauvaise performance d'ensemble du transport combiné ces dernières années et de la réticence de RFF à financer des infrastructures dont il a hérité, et qui sont pour lui d'intérêt marginal dans le contexte de sa propre émergence.

La réticence de RFF est clairement contrebalancée par l'implication de plus en plus marquée des régions dans le développement des plates-formes de transport combiné.

Les contrats de Plan État-région portent sur le transport combiné un regard qui n'est pas homogène. Il est fonction de la localisation géographique de la région et de la pression que fait peser la congestion des infrastructures. Les contrats laissent d'ailleurs voir de grandes différences en termes de volonté politique et de modes de soutien. La mise en œuvre des projets ne bénéficie pas non plus du même niveau de relais. Peu de régions sont par ailleurs impliquées dans l'aide à l'investissement au profit des transporteurs routiers. En revanche, au-delà de

(1) *Hamburger Hafen - und Lager Aktiengesellschaft, société municipale de droit privé en charge des services portuaires.*

l'intérêt pour les terminaux, les régions sont partie prenante à la décongestion du réseau ferroviaire de fret. Si ce réseau n'existe pas à l'échelle nationale, les régions seraient-elles en train de le faire émerger ?

Historiquement, les coûts d'infrastructures, dont les terminaux, étaient intégrés dans les coûts de traction facturés par la SNCF. L'intervention de RFF oblige aujourd'hui à les individualiser, obligation que l'on retrouve lorsque le propriétaire du chantier n'est pas l'établissement public. La facturation du coût de passage par les chantiers fait partie des questions que posent aujourd'hui la gestion, la construction ou le développement des chantiers d'une manière générale. Ce coût est fonction du degré d'amortissement des plates-formes et du niveau de subventions dont elles ont pu bénéficier. Cette problématique d'un niveau de coût compatible avec la compétitivité des services de transport combiné se pose aussi de façon cruciale pour le montage des nouvelles opérations d'aménagement ou de création de terminaux, accentuée encore par les contraintes qu'impose « l'article 4 ¹ » à RFF quand il est maître d'ouvrage. Il en résulte un profond déséquilibre entre des terminaux offrant pourtant des prestations équivalentes. Cette situation va directement à l'encontre de la standardisation des opérations du transport combiné qu'appellent de leurs vœux l'ensemble des opérateurs, en particulier les étrangers et est fortement ressentie par les régions qui portent à l'heure actuelle des projets lourds.

Le concept de plates-formes logistiques autour des terminaux reçoit un fort soutien des régions. Cette orientation des régions est mal perçue par certains opérateurs qui y voient une concurrence, alors que les régions y trouvent les perspectives d'une activité économique créatrice d'emplois. L'organisation du fonctionnement des plates-formes conduit les régions à s'inscrire dans le processus d'ouverture concurrentielle de la traction et du choix d'opérateurs.

Les projets de plates-formes sont des projets à fort contenu environnemental sujets à une contrainte d'acceptabilité forte dont l'insuffisante prise en compte a causé des retards importants dans leur mise en œuvre.

(1) Article 4 du décret relatif aux missions et au statut de RFF - Disposition selon laquelle, dans un projet, RFF ne doit pas financer plus que la part lui procurant un retour raisonnable sur l'investissement.

Encadré 7

Points de vue d'acteurs

Les acteurs convergent plutôt en faveur de la création d'un réseau de plates-formes de grande taille dans lequel les régions joueraient le rôle que RFF ne semble ni vouloir, ni pouvoir tenir.

Un développeur régional : « Aujourd'hui, si les navettes de transport combiné ont un impact sur le développement régional, le développement des plates-formes ne peut que concerner les collectivités locales. RFF n'agit qu'à son corps défendant à condition que tout lui ait été payé. Il faut rompre avec l'approche « Sam Suffit ». Dans le montage de projet, une collectivité locale qui agirait seule pourrait faire des erreurs. Il faut la présence des opérateurs assurant un portage de 20 % au moins du projet. Au plan de la France il faut fermer un chantier sur deux ».

Novatrans : « Les contraintes que font peser les obligations de rentabilité des investissements de RFF sont trop lourdes et provoquent de forts déséquilibres entre terminaux. Nous ne souhaitons plus dépendre de RFF dans la réalisation des terminaux ».

CNC : « La chaîne du transport combiné ne peut pas être compétitive par rapport au transport routier sans le bénéfice d'aides publiques. Il serait nécessaire de ne plus faire payer les coûts fixes des terminaux, mais uniquement les coûts variables, en apportant cependant une aide en période de croissance d'un nouveau terminal ».

Un haut fonctionnaire de l'Équipement : « La croissance du transport combiné sur les axes où une massification est possible permet des prix de revient et une qualité de service attractifs. En conséquence, il convient de faire porter l'effort d'équipement et d'aménagement sur des chantiers bien positionnés, ce qui a contrario condamne les petits chantiers. Une réflexion est à mener sur l'ossature d'ensemble des terminaux alors que le développement des initiatives régionales ne garantit pas une optimisation du réseau des plates-formes. Il faut en particulier réfléchir à des outils pouvant avoir une vocation inter-régionale. Ce n'est pas à RFF de s'occuper des terminaux. Et l'aide publique doit être versée directement aux opérateurs, à charge pour eux de concevoir eux-mêmes leurs chantiers. L'équilibre est à trouver entre les opérateurs, les régions, appelées à financer, et RFF qui ne resterait propriétaire que des voies ».

Un responsable du CNT : « Les régions elles-mêmes doivent s'impliquer plus avant dans le transport combiné. On ne devrait cependant pas sous-estimer le handicap de départ : la place est déjà occupée par le réseau consulaire qui pense route et a développé des zones logistiques ».

4. Évaluation des politiques en faveur du transport combiné depuis 10 ans

4.1. Introduction

En 1997, Marc-Philippe Daubresse posait la question : comment créer un réseau pertinent de terminaux du transport combiné dans le cadre de l'aménagement harmonieux du territoire, en utilisant les opportunités du marché face à la concurrence européenne ? En réponse à cette question, il proposait l'élaboration d'un 6^e schéma d'infrastructures pour le transport combiné (à l'horizon 2015) en complément des cinq schémas prévus par la loi d'orientation d'aménagement et de développement du territoire (LOADT), avec deux priorités : une hiérarchisation des sites où se jouera l'avenir du transport combiné et une clarification des rôles respectifs de l'État aménageur du territoire, des régions garantes des réseaux locaux et du marché. En ce qui concerne la hiérarchisation des sites, le rapport notait que les enjeux principaux se situent au niveau des ports français et proposait une labellisation des terminaux de transport combiné en 3 niveaux d'enjeux, dont les terminaux d'intérêt européen. Enfin, deux réflexions annexes étaient également explorées à titre prospectif : un financement garanti par une ressource innovante et pérenne et une approche des montages juridiques pour les grands chantiers terminaux.

En 1998, le rapport « Perrod », constatait que, du fait de son développement rapide, le trafic combiné se heurtait à de nouvelles difficultés qui sont celles du passage à la maturité. Il formulait des propositions pour le développement du transport combiné qui concernent tous les acteurs et préconisait un plan à cinq ans, visant à résoudre trois problèmes majeurs : l'insuffisance de rentabilité, la complexité du fonctionnement et la saturation des infrastructures. Parmi ces propositions, on peut noter l'encouragement des coopérations et alliances entre opérateurs français de transport combiné, la fixation des principes de priorité à accorder dans l'affectation des sillons du transport, la nécessité d'une convention entre l'État et la SNCF associant les aides publiques à la réalisation d'objectifs chiffrés de croissance du transport combiné, ainsi qu'un plan de cinq ans pour les chantiers à décider rapidement. Enfin, il insistait également sur le fait que l'intervention de l'État sera nécessaire tant que le marché des transports de marchandises sera sous-tarifé et ne sera pas assaini.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

Depuis la préparation de ces rapports la situation a beaucoup évolué :

- alors qu'en 1996-1997 le transport combiné était dans une période de forte croissance, on assiste depuis lors à une stagnation du trafic ;
- l'ouverture du marché ferroviaire à la concurrence est maintenant une réalité programmée ;
- chez nos voisins, les acteurs du transport combiné ont radicalement évolué ;
- enfin, on note la persistance des problèmes structurels déjà relevés par les rapports Daubresse et Perrod.

Dans ce contexte, la présente évaluation a pour objectif d'apprécier dans quelle mesure les politiques (ou mesures) menées depuis dix ans en faveur du transport combiné possèdent les trois principales qualités qui caractérisent idéalement une « bonne » politique.

- *L'efficacité* : dans quelle mesure les effets propres de la politique sont-ils conformes à ses objectifs ?
- *L'efficience* : les ressources financières mobilisées par la politique ont-elles été bien utilisées ? Les résultats de la politique sont-ils à la mesure des sommes dépensées ?
- *La pertinence* : dans quelle mesure la politique est-elle adaptée à la nature du problème qu'elle est censée résoudre et au contexte économique, politique et social ?

Les dix principales mesures de politiques publiques en faveur du transport combiné ont été sélectionnées avec le comité de pilotage (voir annexe 8). Elles font l'objet dans ce chapitre d'une monographie détaillée ainsi que d'un diagnostic d'ensemble.

Encadré 8

Pour mémoire, les dix mesures retenues sont les suivantes ¹

A. MESURES CONCERNANT LES PRÉ ET POST-ACHEMINEMENTS

- Autorisation d'un poids total en charge (PTC) de 44 tonnes pour les parcours routiers de pré et post-acheminement (1986)
- Réduction de 75 % de la taxe à l'essieu pour les poids lourds dédiés au transport combiné (1998)
- Contrats TOP d'aide à l'acquisition de matériels de transport combiné (1990)
- Aides régionales à l'achat d'équipements de transport combiné (1992)

B. MESURES CONCERNANT LES TERMINAUX

- Subventions à la construction des terminaux rail-route (1994)
- Subvention au développement des interfaces rail-mer.

C. MESURES CONCERNANT LE MAILLON FERROVIAIRE

- Tarification de la redevance d'infrastructure ferroviaire (1998)
- Subvention à la SNCF (1995)
- Accord 95/20 d'incitation à l'amélioration de la régularité (2000)

D. MESURES EUROPÉENNES

- Projets PACT (programme européen 1997-2002)

4.2. Les mesures destinées à favoriser la desserte par camion des terminaux de transport combiné

◆ Description des mesures

L'autorisation d'un poids total en charge (PTC) de 44 tonnes (au lieu de 40 tonnes) pour les camions effectuant des pré et post-acheminements

Le transport routier est normalement limité à un poids total en charge de 40 tonnes. L'article R312.4 (ex. R55) du code de la route et l'arrêté du 9 octobre 1986 fixant les conditions de son application autorisent la dérogation de 44 tonnes dans le cas d'un transport combiné rail-route ou fluvial-route sur le territoire national ou avec un État membre et avec certaines limitations.

(1) L'année indique la date de mise en œuvre de chaque mesure.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

La réduction de la taxe à l'essieu (abattement de 75 %) pour les poids lourds dédiés au transport combiné

La taxe à l'essieu a été créée en 1968 pour compenser les dépenses supplémentaires d'entretien et de renforcement de la voirie occasionnées par la circulation de certains véhicules de fort tonnage. La loi du 2 juillet 1998 a généralisé la taxe à l'essieu en la rendant applicable à la quasi-totalité des véhicules de plus de 12 tonnes. Cependant, une réduction de 75 % est accordée aux véhicules qui utilisent les systèmes mixtes rail-route, quelle que soit leur zone de circulation.

◆ Description de la mise en œuvre des mesures et des résultats obtenus

L'autorisation d'un poids total en charge (PTC) de 44 tonnes est jugée très intéressante par les entreprises faisant ou envisageant de faire du transport combiné, notamment lorsqu'elles transportent des produits pondéreux. Elle est vécue comme un avantage concurrentiel réel. D'après les opérateurs de transport combiné interrogés, elle a permis d'acquérir de la clientèle et donc d'entraîner un transfert modal.

La réduction de la taxe à l'essieu (75 %) est également appréciée par les transporteurs, notamment parce qu'elle réduit les coûts d'exploitation. Elle constitue toutefois un avantage plus réduit que la précédente si l'on considère son impact relatif par rapport au coût total (porte à porte) de la chaîne de transport combiné.

◆ Efficacité des mesures

L'autorisation d'un PTC de 44 tonnes permet des chargements de 28 à 29 tonnes de charge utile contre 25 à 26 tonnes pour les transports routiers limités à 40 tonnes de PTC. Ceci correspond, pour un même tonnage transporté, à une réduction de 10 % à 15 % des coûts de pré et post-acheminement routier, c'est-à-dire 2 % à 5 % du coût total de la chaîne. L'impact de cette mesure a été par conséquent très positif pour les chargeurs et les transporteurs.

La taxe à l'essieu pour les poids lourds dédiés au transport combiné est en 2002 de 939 €¹ par véhicule/an. Sur la base d'un coût total annuel d'exploitation du camion de 38 400 €/an,² l'abattement de 75 % sur cette taxe représente une

(1) Base semi-remorque à 2 essieux, suspension standard.

(2) Sur la base des hypothèses suivantes : 3 allers-retours par jour, 300 jours/an, parcours urbain ou semi-urbain (1,6 €/tonne x km), charge utile : 20 tonnes.

diminution d'environ 1,8 % des coûts d'exploitation de pré et post-acheminement routier.

Le bilan global des deux mesures est donc positif, avec une réduction estimée à environ 12 % des coûts routiers d'approche. Rapporté aux 4 chaînes types (voir au point 3, paragraphe 3.2.), cela représente une diminution du coût total de chaque chaîne comprise entre 2 et 6 %. Compte tenu de l'hypothèse retenue pour l'élasticité demande-prix (- 1), l'impact sur le trafic est du même ordre.

◆ **Efficiences des mesures (rapport coûts/avantages)**

L'autorisation du PTC de 44 tonnes entraîne certes une légère augmentation des coûts de dégradation des chaussées, mais ces augmentations semblent loin de contrebalancer les avantages de la mesure pour le développement du transport combiné. L'abattement sur la taxe à l'essieu représente un manque à gagner relativement faible pour les pouvoirs publics (estimé à environ 760 000 euros). Si ce manque à gagner est compensé par une taxe distorsive, le coût qui en résulte pour l'ensemble de la collectivité ¹ peut être estimé dans une fourchette de 0,05 % à 0,20 % du manque à gagner en question.

Au total, ces deux mesures présentent une efficacité réelle pour un coût très faible. Leur efficacité est donc bonne.

◆ **Pertinence des mesures**

De telles mesures sont pertinentes.

(1) Ce coût collectif représente en quelque sorte la perte d'efficacité collective qui résulte du remplacement du produit de la taxe à l'essieu par celui d'une autre taxe (par exemple une taxe sur le travail réduit l'emploi, une taxe sur les revenus réduit l'incitation au travail, etc.).

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

◆ Procédure d'actualisation pour une réévaluation ultérieure

Indicateurs d'effets	Résultats du méta-modèle Évolution du nombre de camions bénéficiant des deux mesures, au cours de l'année écoulée
Contacts clés	Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie Opérateurs de transport combiné (CNC, Rouch, Savam, etc.)
Séquençage	Fin 2003

4.3. Les aides à l'acquisition de matériels de transport combiné par les entreprises de transport routier de marchandises

◆ Description des mesures

Contrat TOP

Le contrat TOP est un dispositif mis en place en 1990 visant à développer le transport combiné en France. Ses promoteurs et financeurs sont l'ADEME, le ministère des Transports et EDF. La gestion du dispositif repose sur Sefergie, filiale de la SNCF. Le contrat TOP propose aux transporteurs routiers un plan de financement pour l'acquisition de matériel (caisses mobiles, semi-remorques à prise par pince (SRPP), châssis) sous la forme d'un contrat de crédit-bail à taux bonifié. L'aide vise les PME de transport plus que les grands groupes (plafonnement du nombre d'équipements aidés par entreprise). Elle vise également la mutation des transporteurs routiers vers la technique du transport combiné.

Initiatives des régions

Cinq régions (Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées et Bretagne) ont créé un fonds régional d'aide au transport combiné¹. L'Île-de-France vient de s'y rajouter à l'automne 2002. Les aides régionales sont différentes du contrat TOP puisqu'elles consistent en une aide directe sous forme de subvention versée aux transporteurs lors de l'acquisition

(1) La région Nord-Pas-de-Calais disposait d'un dispositif similaire mais l'a retiré fin 1999, préférant réintégrer sa politique de soutien au transport combiné dans un dispositif plus large d'aides aux entreprises.

de matériels. Les dispositifs sont relativement similaires d'une région à l'autre. La subvention régionale s'élève en général à 4 500 à 6 000 euros par matériel aidé selon qu'il s'agit d'une caisse mobile, d'un châssis ou d'un SRPP (semi-remorque à prise par pinces). Les régions ont généralement mis en place des plafonds et l'aide ne concerne que les entreprises qui sont installées sur le territoire régional.

◆ Description de la mise en œuvre de la mesure et des résultats obtenus

Contrat TOP

70 entreprises et 1 400 caisses mobiles ont été financées par le contrat TOP depuis 1990, pour une somme de 6,86 millions d'euros. Contrairement à ce qui était prévu, les entreprises les plus aidées dans le cadre du contrat TOP ont été celles qui utilisaient déjà la technique combinée (82 % des financements, 56 % des entreprises) et sont plutôt des « grandes » entreprises (67 % des investissements, environ 50 % des entreprises).

Initiatives des régions

En masse financière, les cinq régions versent autour de 500 000 euros par an, soit moins que les subventions aux transporteurs accordées par Sefergie de façon indirecte, et pour un nombre de transporteurs plus restreint. Il est plus intéressant pour une entreprise de recevoir la subvention régionale directe, autour de 20 % de l'investissement, que le contrat TOP.

◆ Efficacité de la mesure

Contrat TOP

Le contrat TOP a fait l'objet en 2002 d'une évaluation demandée par l'ADEME. Les principaux enseignements de cette évaluation sont repris et commentés ci-après :

- L'impact sur le coût du transport intermodal : l'estimation que nous avons réalisée montre que le contrat TOP conduit à une diminution d'environ 0,3 %

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

du coût global de la chaîne de transport combiné¹, soit un impact du même ordre de grandeur que la réduction de la taxe à l'essieu.

- L'impact des mesures sur le trafic du transport combiné : le contrat TOP n'explique pas la forte croissance du transport combiné au cours de la décennie quatre-vingt-dix. En effet, les aides publiques ont certes participé à l'augmentation des parts de marché, mais la part du contrat TOP dans cette politique est réduite (moins de 0,5 % de la politique de l'État d'aide au transport combiné). Malgré un accueil favorable par les transporteurs, le contrat TOP leur apporte un avantage limité qui n'est pas suffisant pour déclencher la décision d'investissement.

- L'impact des mesures sur les coûts externes² : un des principaux éléments positifs du bilan socio-économique du transport combiné est le gain en terme de pollution atmosphérique. Cependant, ce gain doit être relativisé dans la mesure où, comme on vient de l'indiquer, le contrat TOP n'apparaît pas très incitatif.

Initiatives des régions

Les transporteurs semblent apprécier les aides mises en place par certaines régions. Globalement, l'ensemble des subventions directes de ces régions depuis leur démarrage est estimé à environ 3 millions d'euros, soit 40 % du montant du contrat TOP.

- ◆ **Efficiencia de la medida (rapport coût/avantages)**

Contrat TOP

On peut rappeler que le coût des contrats TOP s'élève à environ 7 millions d'euros depuis 1990, pour un accroissement de trafic estimé à 0,3 %. En plus de son faible impact sur le processus de décision des transporteurs pour utiliser le transport combiné, le contrat TOP présente un coût de gestion élevé. Ces frais

(1) Calcul : - une caisse effectuée en moyenne 750 voyages

- coût moyen d'une caisse mobile : 17 000 €

- coût total de la chaîne : 700 €/UTI (valeur moyenne des 4 chaînes-types)

- part du coût d'amortissement du contenu dans le coût total : 3,2 %

- dont 10 % en moyenne de bonification contrat TOP, soit 0,3 %.

(2) Selon l'étude d'évaluation réalisée pour l'ADEME en avril 2002 par Reverdy Associés et Jonction, la mise en place de 100 caisses mobiles ferait gagner essentiellement des coûts externes. L'estimation de ces coûts nous semble au demeurant contestable.

de gestion s'expliquent à la fois par le type d'aide proposé (crédit-bail à taux bonifié) et par le faible nombre de dossiers réalisés chaque année qui ne permet pas un bon amortissement des coûts fixes de la structure de gestion de l'aide publique.

Initiatives des régions

Les aides directes distribuées par les régions aux transporteurs routiers pour l'acquisition de matériel de transport combiné (environ 0,5 million d'euros par an) sont bien perçues car leur impact sur les coûts d'exploitation des entreprises régionales subventionnées est clairement identifiable par les intéressés. Cependant, nous ne disposons pas d'éléments concernant leurs coûts de gestion. Ces aides ne sont, en outre, pas strictement identiques d'une région à l'autre et leur impact réel en termes d'augmentation du trafic de transport combiné et de transfert modal est difficile à estimer.

◆ Pertinence de la mesure

Contrat TOP

Le montant de l'aide directe aux transporteurs routiers reste très faible au regard des autres aides publiques au transport combiné. En outre, le choix du crédit-bail à taux bonifié entraîne deux inconvénients qui sont des coûts de gestion élevés et un taux de subvention plafonné.

Une subvention directe, plus importante, et accompagnée d'une communication claire sur les conséquences environnementales positives de ce type de mesure permettrait d'accroître la notoriété du dispositif auprès des transporteurs routiers.

Initiatives des régions

La condition mise par certaines régions, selon laquelle le bénéficiaire doit être localisé dans la région, est certes compréhensible et légitime de la part des Conseils régionaux qui veulent réserver leurs aides financières à leurs ressortissants, mais elle conduit à des acrobaties bureaucratiques peu cohérentes avec l'ambition des objectifs poursuivis. La plupart des grandes entreprises de transports concernées sont d'envergure nationale et, si elles ont leur siège en région parisienne, elles ne devraient pas pouvoir formellement bénéficier de ces aides régionales. Elles sont donc amenées à « tricher » et à demander ces aides au titre de leurs établissements localisés dans les régions qui les accordent.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

◆ Procédure d'actualisation pour une réévaluation ultérieure

Indicateurs d'effets	Nombre de caisses et de châssis subventionnés au cours de l'année écoulée. Pourcentage du parc français de caisses/châssis subventionné en 2002 (l'estimation du parc sera probablement une donnée difficile à obtenir. La mesure en avait été très grossière dans l'évaluation TOP, à partir du parc financé par ce dispositif unique, elle deviendra encore plus incertaine avec la diversification des canaux de distribution d'aides). Nombre de nouvelles sociétés bénéficiaires de la subvention. Nombre (et pourcentage) de sociétés bénéficiaires faisant du transport combiné pour la première fois (transfert modal).
Contacts clés	ADEME/Régions
Séquençage	Fin 2003

4.4. Les politiques des terminaux rail-route

◆ Description des politiques

Les aides à l'investissement de l'État et des régions concernent les infrastructures, les superstructures et les systèmes d'information et de gestion des terminaux de transport combiné rail-route. Ces aides sont accordées à tout maître d'ouvrage (RFF, opérateurs de transport combiné, collectivités locales) pour la création ou l'aménagement de terminaux de transport combiné, et à tout opérateur de transport combiné pour la modernisation des équipements. L'enveloppe inscrite à cet effet aux budgets 2000 et 2001 est de 18,3 millions d'euros. Les collectivités locales ont montré leur forte volonté politique dans ce domaine, puisque plus de la moitié des régions ont inscrit des opérations de transport combiné aux contrats de Plan État/région 2000-2006. L'objectif de ces politiques est l'équipement du territoire en terminaux permettant le développement du transport combiné comme alternative au transport routier, dans une stratégie d'optimisation du système de transport et de rééquilibrage modal permettant de répondre à la fois aux objectifs économiques et environnementaux.

◆ Description de la mise en œuvre des politiques et des résultats obtenus

La création, la relocalisation ¹ ou l'extension de terminaux rail-route permettent de remplacer ou de moderniser des terminaux existants dont les performances atteignent leurs limites du fait d'insuffisances techniques ou de situation d'engorgement. On compte en France un terminal rail-route (en fonctionnement) résultant d'une relocalisation : celui de Hourcade (Bordeaux) mis en service en 2002. Les deux tableaux ci-après décrivent l'état actuel d'avancement du programme d'investissements : le premier tableau est consacré aux investissements réalisés et opérationnels, le deuxième tableau est consacré aux projets en cours ou à l'étude.

Tableau 4
Créations, extensions et relocalisations de terminaux :
terminaux opérationnels

Site	Année de mise en service	Investissement (M€) (ordre de grandeur)	Relocalisation (R) Extension de capacité (E) Création (C)	Commentaires
Bonneuil	2001	5 M€	C	Nouveau terminal, créé pour T3M, sur un site du Port Autonome de Paris
Rennes	2002	3,5 M€	E	
Hourcade (Bordeaux)	2002	47 M€	R	Ouvert – remplacement de Bordeaux Bastide
Lomme	2001	11 M€	R	Lomme est une opération de relocalisation « de transition », pour accueillir la croissance du trafic dans l'attente de Dourges C'est l'opération de Dourges qui permettra de fermer le terminal de Lille-Saint-Sauveur

(1) Par relocalisation nous entendons la construction d'un nouveau terminal dans une zone bien desservie en infrastructures routières, en remplacement d'un autre terminal localisé dans une zone de congestion routière.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

Tableau 5
Terminaux en cours de réalisation ou en projet

Site	Année de mise en service	Investissement (M€) (ordre de grandeur)	Relocalisation (R) Extension de capacité (E) Création (C)	Commentaires
Valenton (Paris)	2003	15,3 M€	E	
Avignon-Champfleuri		18,8 M€	E	Le terminal actuel est proche de la saturation Difficultés de financement ?
Marseille-Le Canet	2007	19,4 M€	E	Réaménagement partiel
Lyon-Vénissieux	2003 2004	Phase 1 : 2,1 M€ Phase 2 :	E	Réalisation en 2 phases Recherche de financements
Perpignan	2007	27,4 M€	E	Finalisation du dossier
Toulouse : Castelnau d'estretfond Fenouillet St Jory			C E E	Projets d'extension.
Mulhouse	2003	0,6 M€	E	
Lomme II	2006	11,6 M€	E	
Cavaillon-Orius	2005	23 M€	C	En cours d'étude

Tableau 6
Terminaux en cours de réalisation ou en projet (suite)

Site	Année de mise en service	Investissement (M€) (ordre de grandeur)	Relocalisation (R) Extension de capacité (E) Création (C)	Commentaires
Saint-Mard (Paris Nord-Est)			C	Accompagnement de la demande
Valenton II	2003	15,3 M€	E	
Vaires s/Marne		6 M€	C	En cours d'étude
Orléans : Transfert aux Aubrais			R	En cours d'étude
Sète	2003	5 M€	R	Remplacement de la plate-forme de Montpellier-Rondelet
Réorganisation autour du Grand-Miramas				Nouveau terminal associé à la plate-forme logistique déjà aménagée
Dourges (sud de Lille)	2003	74 M€	C/R	Remplacement de la plate-forme de Saint-Sauveur située au centre de Lille. L'investissement indiqué correspond au terminal trimodal, y compris foncier et diffuseur d'accès sur l'autoroute A1.
Dijon (Gevrey)	2003	9,4 M€	R	Remplacement de Dijon Porte Neuve

On dispose de peu d'éléments détaillés pour illustrer ces projets qui relèvent de politiques d'investissement relativement lourdes.

Bordeaux-Hourcade

Le projet de plate-forme de Bordeaux-Hourcade a été conçu par la SNCF dès 1974 pour faire face à la saturation et aux problèmes de desserte de Bordeaux-Bastide. Ce projet abandonné a été repris par la SNCF dans la fin des années quatre-vingt et par RFF lors de sa création en 1997. SNCF a assuré la conduite des études et a assumé la maîtrise d'œuvre et la maîtrise d'ouvrage déléguée. Les travaux commencés en 1999 se sont achevés en janvier 2002. Les investissements d'infrastructure représentaient un montant de 40 millions

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

d'euros, financés par l'État, RFF, le Conseil régional, le département de la Gironde, la communauté urbaine de Bordeaux et le FEDER (pour 25 % du montant).

S'agissant des travaux d'aménagement de la plate-forme proprement dite, l'investissement représentant 7,5 millions d'euros a été financé :

- par CNC et Novatrans	24 %
- par la région	7,5 %
- par le département	7,5 %
- par la communauté urbaine	7,5 %
- par le FEDER	25 %
- par l'État (ministère de l'Équipement)	28,5 %

La gestion de la plate-forme (composée de trois cours ferroviaires) a été confiée (le terme de gestion déléguée recouvre autre chose) aux opérateurs présents à Bordeaux-Bastide auparavant. Il s'agit de CNC (pour deux cours) et de Novatrans (pour la troisième cour). Une convention d'occupation est toujours en négociation entre les opérateurs et RFF, Novatrans jugeant que le loyer demandé par RFF dépasse le niveau compatible avec l'organisation de services de transport combiné compétitifs par rapport à la route. Le trafic au démarrage de la plate-forme était de 300 UTI/jour. Après 6 mois, on a enregistré une hausse de 12 %. La saturation de la plate-forme dans son dispositif actuel serait atteinte à 600 UTI/jour.

Fourges

Les objectifs poursuivis par la région Nord-Pas-de-Calais sont l'aménagement de la plate-forme multimodale de niveau européen de Fourges, sa mise en service dans les conditions optimales de compétitivité et de qualité de service et sa mise en réseau avec les autres équipements régionaux.

La maîtrise d'ouvrage de la plate-forme multimodale est assurée par un syndicat mixte qui regroupe la région Nord-Pas-de-Calais, le département du Nord, le département du Pas-de-Calais, la communauté urbaine de Lille-Métropole, le district d'Hénin - Carvin et la commune d'Ostricourt.

Le financement est assuré par l'État (VNF, RFF, ministère de l'Équipement), la région, le syndicat mixte et le FEDER. L'ensemble du projet représente un

investissement de 130 millions d'euros dans lequel le terminal représente environ 70 millions d'euros.

◆ Efficacité des politiques

L'impact du temps d'approche nécessaire aux camions pour atteindre chaque plate-forme a été mis en évidence au point 3. Pour ceux dont les réserves de capacité sont les plus faibles, la sensibilité de la part de marché du transport combiné à l'amélioration de la desserte routière du terminal rail-route est estimée à + 0,9¹. L'application de ce coefficient de sensibilité à une hypothèse de réduction de 30 % du temps d'accès moyen des camions à un terminal (par exemple grâce à l'amélioration des infrastructures routières d'approche de ce terminal) conduirait à un gain de trafic de 27 % à travers ce terminal.

De plus, le coût par UTI traitée augmente rapidement dès lors que la capacité d'un terminal descend en dessous de 300 UTI par jour. Or, les terminaux rail-route implantés en France atteignent rarement ce seuil. Le manque de productivité rend l'exploitation de nombreux terminaux non rentables sans le recours à des subventions publiques. On voit donc la nécessité d'éviter à tout prix un « saupoudrage » des investissements.

D'une manière générale, les effets escomptés de la politique sont conformes aux objectifs visés, c'est-à-dire un accroissement de la part du transport combiné. Toutefois, dans la pratique, les objectifs sont loin d'être atteints. Le projet de terminal en région parisienne, en gestation depuis plus de 10 ans, n'est toujours pas définitivement adopté (il est inscrit dans le schéma directeur mais sa localisation reste à définir). Les autres terminaux concernés en priorité (c'est-à-dire ceux dont les réserves de capacité sont les plus faibles) sont Avignon, Marseille, Lyon/Vénissieux, Perpignan Saint-Charles. Aucun d'entre eux n'est opérationnel à ce jour.

Plusieurs facteurs sont à même d'expliquer la lenteur dans la réalisation des terminaux :

- le temps de latence : il est lié à la lourdeur des procédures administratives et en particulier des enquêtes d'utilité publique ; toutefois, on peut légitimement se poser la question de savoir si les temps de latence observés (supérieurs à 5 ou 6 ans) peuvent être considérés comme normaux pour des projets dont l'urgence a été démontrée, et si la cause de cette lenteur ne doit

(1) Source : étude « *Computation of a Perception Index in Intermodal Transport* » réalisée par Stratec pour la Commission européenne 1999-2000.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

pas être recherchée dans le manque de structures ayant pouvoir de décision et donnant les impulsions nécessaires ;

- l'opposition croissante des riverains à l'implantation de nouveaux terminaux : c'est le facteur de blocage le plus visible du processus, par exemple dans le cas du terminal « Nord-Est » de la région parisienne ¹.

◆ Efficience des politiques (rapport coût-avantages)

Il est difficile de se prononcer aujourd'hui sur l'efficience de cette politique car les projets n'ont pas encore atteint un stade suffisamment avancé. Cependant, on peut estimer que les investissements seront vraisemblablement rentables s'ils reposent effectivement sur des études de marché crédibles et appuyées par l'engagement financier des opérateurs futurs, et non sur des décisions influencées par des facteurs politiques extérieurs. La prise en compte de l'influence de ces politiques sur les externalités et leur contribution à la politique d'aménagement du territoire (liée en particulier au caractère stratégique du développement des ports du Havre, de Marseille et de Dunkerque) renforcent leur efficience.

◆ Pertinence des politiques

Ces politiques restent pertinentes car elles présentent un intérêt certain en matière d'aménagement du territoire. Un terminal de transport combiné rail-route bien pensé est en effet structurant pour un territoire.

Pour autant, il est prioritaire que ces politiques d'investissements bénéficient d'une réelle coordination au niveau national. Le développement des terminaux rail-route terrestres mais également le développement des terminaux de transport combiné portuaires doivent absolument être gérés de façon coordonnée pour être efficaces.

◆ Procédure d'actualisation pour une réévaluation ultérieure

Indicateurs d'effets	Nombre d'UTI traitées sur le site concerné Nombre d'hectares de zones logistiques aménagés et occupés dans l'aire de marché du terminal.
Contacts-clés	Régions, DRE, RFF
Séquençage	Variable selon les terminaux de transport combiné

(1) Source : Direction régionale de l'Équipement Île-de-France.

4.5. Les politiques relatives au développement des dessertes des terminaux portuaires

Il est difficile de porter un regard rétrospectif sur les politiques relatives au développement des terminaux portuaires dans la mesure où ces politiques apparaissent essentiellement actuelles et sont consécutives à l'assainissement relatif de la situation dans les ports, réalisé au cours de la fin des années quatre-vingt-dix, dans un contexte de régression des financements publics et de profonde hésitation à engager des réformes.

◆ Description de la mesure

La politique portuaire en terme d'interface mer-rail est cruciale. Aujourd'hui, 15 % à 20 % de l'activité ferroviaire fret en général est liée aux ports français. Les ports constituent le maillon essentiel d'une chaîne de transport multimodale vers lequel doivent converger les divers modes de transport intérieur. Parmi les facteurs de compétitivité des ports, la qualité de cette desserte est déterminante. C'est en effet sur les transports de pré et post-acheminement que peuvent être réalisées aujourd'hui d'importants gains de productivité, en termes de temps et de respect des délais, et surtout de coûts de transport. La question de la stratégie et des actions concrètes de la SNCF, de RFF et des opérateurs de transport combiné est donc vitale pour l'avenir des ports français. En effet, si les pré et post-acheminements ferroviaires des ports français représentent entre le tiers et la moitié du fret international sur notre territoire, ils offrent un potentiel de croissance de plusieurs milliards de tonnes x km¹.

◆ Description de la mise en œuvre de la mesure

Le Havre

Le Port autonome du Havre a démarré à l'automne 2001 les travaux de construction de Port 2000, nouveau site portuaire dédié au trafic de conteneurs. L'objectif est de doubler le trafic conteneurisé global du port du Havre à l'occasion de la mise en service des 6 premiers postes à quai et d'atteindre 3 millions d'EVP à l'horizon 2007, puis 4 millions d'EVP (à comparer au 1,6 million d'EVP réalisé en 2001).

(1) Source : rapport du CNT 2002.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

- Le financement de Port 2000 ne relève pas du contrat de Plan État-région. La construction durera environ 3 ans. La première phase de Port 2000 dont le coût total s'élève à 517 millions d'euros, sera opérationnelle mi-2004.
- Le chantier ferroviaire unique situé à l'intérieur du périmètre de Port 2000 prévoit la réalisation d'un faisceau de soutien et d'une cour ferroviaire pour un montant de l'ordre de 15 millions d'euros. À cela s'ajoute le coût des dessertes ferroviaires proches qui s'élève à 85 millions d'euros. Il s'agit principalement des aménagements de lignes hors périmètre de Port 2000. Cet investissement est réalisé sous maîtrise d'ouvrage RFF avec un financement État, collectivités territoriales et FEDER.
- Des investissements privés (de la part de manutentionnaires et de logisticiens notamment pour les aménagements en superstructures et les outillages) sont envisagés pour un montant d'environ 228 millions d'euros.

Marseille

L'objectif en matière portuaire du contrat de Plan État-région est de permettre l'écoulement de flux croissants dans une perspective de développement durable. À cet effet, l'État et la région mobilisent des moyens importants au cours de la période 2000-2006 dans le domaine de la logistique portuaire, terrestre et fluviale. Le principe est que l'État intervient pour les travaux d'infrastructure, la région pour les superstructures, pour des montants respectifs de 34,7 M€ et 16,4 M€. L'État et la région souhaitent développer fortement le trafic de marchandises conteneurisées et élargir l'hinterland du port, particulièrement la zone industrielle de Fos. Dans ce cadre, le port autonome de Marseille a décidé de doter le terminal de Mourepiane d'un nouveau faisceau ferroviaire pour 8 millions d'euros dont le financement sera partiellement porté par les utilisateurs. La mise en service est prévue pour 2004. Par ailleurs, un terminal fluvial sera créé à Fos dont le potentiel est évalué à 115 000 EVP à l'horizon 2010.

Dunkerque

Le Port autonome de Dunkerque s'est investi, en partenariat avec des opérateurs privés, dans le développement de nouveaux trafics de conteneurs. Ces efforts doivent être poursuivis et nécessitent parallèlement une amélioration des dessertes terrestres du port, tous modes confondus, afin de développer son hinterland. Le quai de Flandre, dédié au trafic de conteneurs, bénéficiera d'un allongement de 600 mètres et d'un approfondissement à - 16,5 mètres afin de permettre un double poste à quai, l'accueil de navires plus importants et la croissance du trafic au-delà des 150 000 EVP, limite actuelle des capacités. Les

travaux nécessaires seront réalisés en deux phases. Le coût total de l'ensemble des travaux envisagés pour le port est de 93,7 M€¹. Les financements européens sont sollicités afin de compléter et d'accélérer les investissements prévus.

◆ Efficacité de la mesure

Les années quatre-vingt-dix ont constitué une période de régression de la politique portuaire comme en témoigne par exemple le rapport de la Cour des comptes sur la politique portuaire française d'octobre 1999 qui souligne les régressions du financement (de 125 M€ en 1990 à 90 M€ en 1997). La restriction des crédits budgétaires mais aussi le caractère ambitieux des programmes inscrits dans les contrats de Plan État-région 1994-1998 ont eu pour conséquence que le taux d'exécution de ces contrats s'élevait à 27 % fin 1996 et à 35 % fin 1997. Avec la résolution des questions liées à la manutention portuaire, la situation et les perspectives d'évolution des ports se sont améliorées, mais leur desserte ferroviaire ne suit pas. Des choix ciblés sont nécessaires pour le développement d'hinterlands ferroviaires. L'efficacité ne peut être au rendez-vous s'il n'y a pas de couplage entre les politiques d'investissement dans les interfaces rail-mer et les politiques de développement d'axes lourds de fret.

◆ Efficience de la mesure (rapport coût-avantages)

Nous ne sommes pas en mesure de porter un jugement sur une situation d'investissement en plein devenir. Par exemple, les travaux de Port 2000 ne s'achèveront qu'à l'échéance 2004. L'efficience (en terme de rapport coût-avantages) n'est peut-être pas ici le critère pertinent, en tout cas sur le court ou moyen terme. De telles politiques ne s'évaluent que sur le long terme.

◆ Pertinence de la mesure

La pertinence de cette mesure est bonne, voire essentielle, l'un des axes majeurs de développement du transport combiné étant le développement du transport des conteneurs maritimes (comme le montre l'exemple italien).

À cet égard, il convient de se demander jusqu'où doit aller l'effort de captation des trafics. C'est là tout à la fois un choix industriel et politique : faut-il

(1) État : 20,6 M€, Conseil régional : 27,4 M€, département du Nord : 5,2 M€ et Port autonome et autres : 45,7 M€.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

uniquement maintenir les flux actuels, voire récupérer des flux bilatéraux qui passaient par la France et ont été détournés vers d'autres ports (ports de la mer du Nord) ou bien y a-t-il également intérêt à capter des flux de transit qui ne passent pas (ou plus) par la France et qui génèreraient de l'activité et permettraient de massifier les flux et donc d'améliorer la rentabilité ? Pour trancher ce débat, il conviendra bien sûr de prendre en compte le fait que le captage de flux de transit supplémentaires entraînerait des coûts externes supplémentaires ainsi que des besoins d'investissement d'infrastructures pour disposer des capacités suffisantes sur le réseau, sans quoi la qualité de service nécessaire ne pourrait être atteinte.

Toujours dans l'idée de massifier les flux là où cela est possible, ne faudrait-il pas enfin concentrer tous les efforts (ou presque) sur les ports du Havre et de Marseille, en tenant compte de la complémentarité entre voies navigables et transport combiné pour la desserte de ces ports ?

◆ Procédure d'actualisation pour une réévaluation ultérieure

Indicateurs d'effets	Accroissement du nombre d'EVP Évolution des parts modales du fluvial et du ferroviaire pour la desserte des ports Fiabilité des passages portuaires Rendement des équipements Formation de navettes ferroviaires Développement d'une dynamique logistique associée
Contacts clés	PAM, PAD, PAH Régions DRE
Séquençage	Fin des tranches Échéance du CPER

4.6. La tarification de l'accès à l'infrastructure

◆ Description de la mesure

Cette politique consiste à orienter la tarification de l'accès à l'infrastructure de façon à favoriser le développement du fret ferroviaire en général et du transport combiné en particulier¹. La redevance moyenne fret, fondée sur le coût

(1) Il faut préciser que selon les pays, on peut avoir une tarification au coût marginal ou au coût moyen. La notion de « sous-tarification » n'a de sens que par rapport à l'approche normative choisie.

marginal, est en France de 0,82 euro par train x km en application du barème 2002 (contre 0,45 en 1999). Cette tarification¹ est inférieure à la tarification « voyageurs ».

Selon RFF, deux raisons justifient la tarification actuelle pour le fret :

- si le fret était le seul utilisateur d'une ligne donnée, les coûts de maintenance et de régénération seraient moins élevés qu'en cas d'utilisation partagée fret/voyageurs ;
- la qualité des sillons attribués au fret est globalement moindre du fait qu'il s'agit d'horaires de nuit et que les activités voyageurs (TER et grandes lignes) sont servies en priorité.

◆ Description de la mise en œuvre de la mesure et des résultats obtenus

Le tarif 2002 de la redevance d'infrastructure comporte les caractéristiques suivantes :

- 4 catégories de lignes (périurbaines, grandes lignes, autres lignes et lignes à grande vitesse) elles-mêmes divisées en 12 sous-catégories en fonction de l'intensité du trafic (et de la vitesse maximale, pour les grandes lignes) ;
- une redevance comprenant les éléments suivants :
 - un droit d'accès (par km et par mois) important pour les lignes périurbaines, faible ou nul pour les autres lignes,
 - un droit de réservation des sillons, dépendant de l'heure (creuse, normale, de pointe) également important pour les lignes périurbaines, faible ou nul pour les autres lignes,
 - un droit de réservation des arrêts en gare, qui ne s'applique qu'aux lignes périurbaines à fort trafic,
 - un droit de circulation fixé uniformément pour toutes les catégories de lignes à 0,79 euro par train x km pour les voyageurs et 0,23 euro par train x km pour le fret.

(1) Ceci est un tarif moyen, qui cache de fortes disparités. Un parcours de transit fret qui ne passe pas dans des grandes villes ne sera tarifé que 0,5 euro au km (droit de circulation), alors qu'un train de fret qui part de Paris sera taxé au maximum, car le droit de réservation en heures de pointe est de 3 euros au km.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

◆ Efficacité de la mesure

L'analyse de l'élasticité de la demande de transport combiné au prix de ce mode permet de mieux comprendre l'impact de la redevance d'infrastructure ferroviaire sur la compétitivité du transport combiné. Le raisonnement est le suivant : les coûts d'usage d'infrastructure pratiqués dans les différents pays d'Europe pour le fret se situent dans une fourchette comprise entre 0,05 et 3 euros/train x km¹ (respectivement pour la Suède et l'Allemagne). La redevance RFF (barème 2002) s'élève à 0,82 €/train x km.

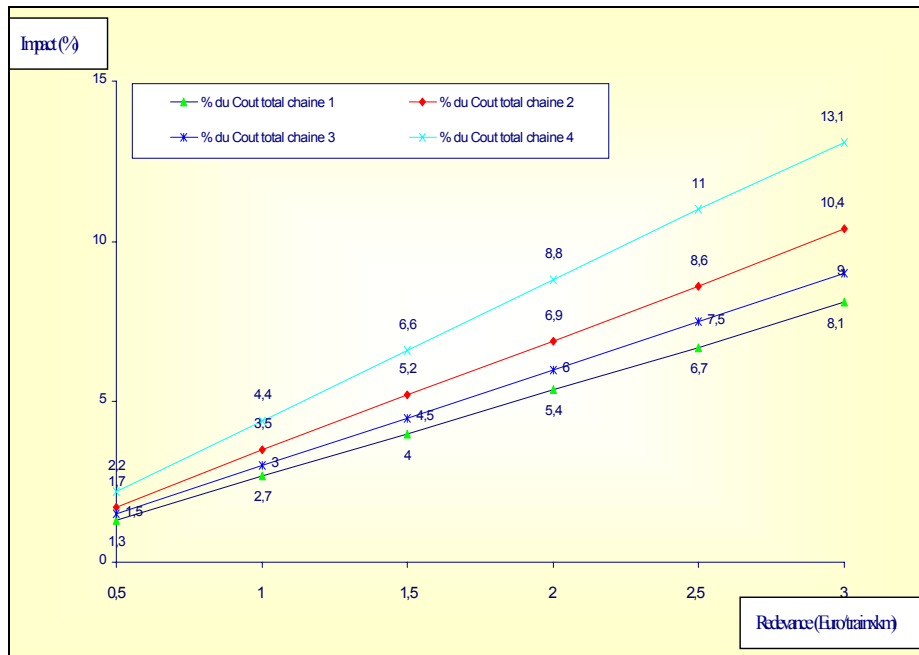
Nous avons donc fait l'hypothèse que le montant de la redevance pourrait varier, en France, à l'intérieur d'une fourchette comprise entre 0,5 et 3,5 fois le niveau du barème RFF 2002. Dans cette hypothèse, la part du coût de la redevance d'infrastructure dans le coût total des 4 chaînes types serait telle que représentée dans le graphique ci-après². La redevance atteindrait alors jusqu'à 8 % à 13 % du coût total de la chaîne de transport combiné³, selon le type de chaîne considéré.

(1) Source : *Projet RECORDIT*, novembre 2001, *Livrable D5* (le coût d'usage de 0,018 EUR/train x km mentionné pour les Pays-Bas a été sensiblement accru depuis lors).

(2) Hypothèses : 1 - 35 UTI par train 2 - L'augmentation des coûts d'usage est répercutée intégralement par les opérateurs de transport combiné dans leur prix de vente.

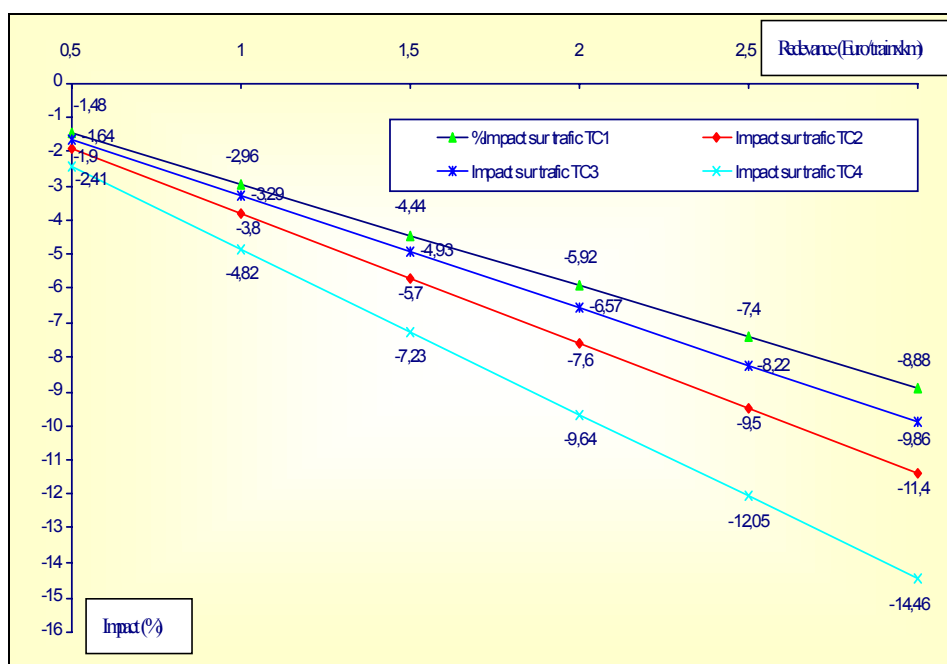
(3) Les graphiques sont basés sur un coût d'usage de l'infrastructure de 0,82 euro/train x km pour chacune des 4 chaînes-types, ce qui constitue une approximation par rapport à la réalité.

Graphique 11
Simulation de l'impact du coût d'usage d'infrastructure
sur le coût total des 4 chaînes-types



Partant de ce résultat, nous avons appliqué l'hypothèse d'élasticité de la demande de transport combiné par rapport au prix (- 1) estimée au chapitre 3. Cette simulation conduit à une perte de trafic de transport combiné comprise entre 6 % et 10 % selon les chaînes concernées, dans l'hypothèse où la redevance serait deux fois plus élevée qu'actuellement.

Graphique 12
Simulation de l'impact (en %) du coût d'usage d'infrastructure
sur le trafic captable par le transport combiné (pour chaque chaîne-type)



◆ **Efficience de la mesure (rapport coût/avantages)**

Nous avons estimé que le doublement du montant moyen de la redevance d'infrastructure coûterait environ 40 millions d'euros aux opérateurs et qu'il en résulterait une diminution de 6 à 10 % du trafic de transport combiné.

Il semble que RFF ne fasse payer au trafic fret qu'une partie de son coût d'accès à l'infrastructure¹. Les estimations réalisées à ce jour varient d'une source à l'autre et le sujet mériterait une expertise complémentaire, notamment en ce qui concerne le transport combiné.

(1) Source : « Fiche sur la tarification de l'infrastructure pour le fret », Conseil général des Ponts et Chaussées (note préparée dans le cadre des contacts avec la Commission européenne suite au Livre Blanc « La Politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure du choix »).

L'impact de cette mesure sur le trafic de transport combiné n'est pas négligeable dans la mesure où il participe à la réduction du prix du transport combiné et donc à son attractivité dans un contexte de concurrence avec le « tout route ».

◆ Pertinence de la mesure

Cette politique se fait au détriment de la capacité de financement de RFF et donc de sa capacité d'investissement dans de nouvelles infrastructures nécessaires notamment au niveau des axes engorgés. De plus, les conditions actuelles de facturation des coûts d'usage de l'infrastructure s'inscrivent dans un contexte de relations financières complexes entre la SNCF et RFF. En effet, la SNCF paie environ 1,8 milliard d'euros par an à RFF pour l'usage des infrastructures et, en sens inverse, RFF verse environ 2,6 milliards d'euros à la SNCF pour les prestations d'entretien des voies. Afin d'assurer la viabilité financière de RFF et de lui permettre de financer les investissements nécessaires, il faudrait que les trains de fret paient les coûts variables en totalité.

◆ Procédure d'actualisation pour une réévaluation ultérieure

Indicateurs d'effets	Utilisation du méta-modèle (pour mesurer les effets des modifications éventuelles de la redevance)
Contacts clés	RFF
Séquençage	Fin 2003

4.7. La subvention à la SNCF pour le transport combiné

◆ Description de la mesure

L'État français apporte un soutien financier pour l'exploitation du transport combiné à la SNCF, qui le prend en compte pour fixer ses prix. Le fondement de ce régime d'aide réside dans le bénéfice que retire la collectivité nationale du transfert du transport de marchandises vers les modes alternatifs à la route (moins d'insécurité, de pollution atmosphérique et d'effet de serre). Tous les opérateurs du transport combiné, comme les transporteurs et les chargeurs qui recourent au transport combiné, bénéficient donc indirectement de cette aide.

Même si la SNCF était jusqu'alors le seul bénéficiaire, ce dispositif d'aide était, dans la limite des moyens que l'État entend y consacrer, théoriquement ouvert à toute entreprise ferroviaire qui exploiterait en France des services de transport

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

combiné dans le cadre fixé par la réglementation européenne. Cette aide de l'État à la SNCF au titre de l'exploitation du transport combiné était plafonnée initialement à 20 M€. Après une augmentation à 35 M€ en 1999, puis 95 M€ en 2000 et 2001, elle a chuté à 20 M€ en 2002.

◆ Description de la mise en œuvre de la mesure et des résultats obtenus

Le mécanisme a été mis en place en 1995. Des conventions, initialement semestrielles et devenues annuelles en 1999, prévoient d'asseoir la subvention sur trois indicateurs : le volume transporté en tonnes x km, la création de trains pour des distances supérieures à 200 km et la qualité (estimée selon un indice de performance). Le critère de volume a été seul utilisé à partir de l'année 2000, car il représentait finalement un indicateur de synthèse correct de ces différents paramètres.

Dans le cadre de l'objectif de développement du trafic qui lui était fixé, l'aide a été affectée par la SNCF à trois objets (les deux premières affectations consommaient 25 % de l'aide, la troisième 75 %) :

- des contrats annuels d'objectifs avec les opérateurs Novatrans et CNC en fonction des tonnes x km achetées à la SNCF ;
- une bonification décroissante des tarifs de traction sur les liaisons nouvelles, pour accompagner les efforts de lancement commercial de ces liaisons ;
- une bonification générale des tarifs de la traction de terminal à terminal, pour assurer des prix compétitifs avec la route.

◆ Efficacité de la mesure

Nous avons estimé précédemment, sur la base d'une comparaison des modèles identifiés dans la littérature, que l'élasticité de la part de marché du transport combiné (facteur expliqué) au prix du transport combiné (facteur explicatif) était élevée (de l'ordre de - 1). Ceci signifie qu'une diminution de 1 % du prix entraînerait une augmentation de 1 % de la part de marché du transport combiné.

On peut évaluer l'impact de la subvention sur la demande de transport combiné en supposant que la SNCF a répercuté cette subvention en totalité sur le prix du transport combiné (hypothèse forte, que les acteurs du transport combiné contestent).

Sur cette base et compte tenu du fait que la subvention 2002 (20 millions d'euros) est estimée à environ 5 % du chiffre d'affaires du transport combiné en France, l'impact sur le trafic serait donc significatif. Le 5 % ainsi obtenu correspond à environ 15 % du coût de la traction ferroviaire (en prenant pour hypothèse une part moyenne des coûts de traction dans le coût total de la chaîne égale à 30 %). Ceci est cohérent avec le fait qu'au départ l'aide à l'exploitation délivrée par l'État à la SNCF avait été fixée à environ 10 % des recettes. Toutefois, au vu des annonces de la SNCF d'augmentation de 15 à 20 % de ses tarifs suite à la réforme en cours de préparation pour 2003 du mode de subvention, on peut penser que la valeur de 10 % était un minorant.

Globalement, l'impact de la subvention serait donc de 5 % du prix du transport combiné, selon la chaîne-type considérée. En appliquant l'élasticité part de marché/prix, on aboutit à une augmentation moyenne de la part de marché du transport combiné du même ordre de grandeur, soit 5 %.

◆ **Efficiences de la mesure (rapport coût/avantages)**

Des comptes par activité n'étant pas disponibles, aucun élément ne permet de conclure sur l'impact réel de la subvention sur la baisse du prix du transport combiné et sur l'augmentation de trafic que cela aurait pu engendrer. Du reste, les opérateurs de transport combiné remettent clairement en cause la gestion de cette aide par la SNCF.

La subvention à la SNCF n'a donc vraisemblablement pas été utilisée au mieux et sa gestion n'a pas, jusqu'à présent, fait l'objet d'une évaluation suffisante de la part de l'État.

◆ **Pertinence de la mesure**

Le manque de clarté de l'emploi de cet appui financier de l'État nuit gravement à l'image de cette mesure. Les opérateurs se plaignent de l'opacité du dispositif et la Commission européenne conteste le bien-fondé d'une aide à l'exploitant ferroviaire. Les logisticiens interrogés demandent de la clarté, la standardisation du produit et un engagement sur la qualité. Ils considèrent que ces aides ne participent pas à la construction de flux, mais ne font qu'aider ceux qui existent déjà. Pour autant, tous s'accordent sur le constat selon lequel cette mesure reste essentielle à la survie du transport combiné dans un contexte de compétition forte avec le mode routier.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

Comme cela a été évoqué plus haut, le gouvernement a décidé de modifier le dispositif à partir de 2003. Le nouveau régime d'aides, qui a été notifié en septembre 2002 à la Commission européenne, prévoit l'attribution des aides directement aux opérateurs, pour les services de transport combiné domestiques ou d'import-export organisés à partir d'un terminal situé sur le territoire français métropolitain. Cette aide concernera désormais tous les types de transport combiné : ferroviaire, fluvial et maritime (cabotage alternatif à la route). L'aide sera calculée au prorata du nombre de transbordements d'UTI réalisés pour de tels services. Ainsi les trafics nationaux seront subventionnés pour les deux extrémités, les trafics internationaux, pour la seule extrémité en France et le transit, pas du tout. Tous les opérateurs, qu'ils soient filiales ou non de la SNCF, nationaux ou étrangers, pourront en bénéficier pour leurs opérations sur le territoire français. Cette aide s'élèverait à environ 15 à 20 euros TTC par transbordement et devrait entrer en vigueur dès l'autorisation du régime par la Commission européenne, avec effet au 1^{er} janvier 2003.

◆ Procédure d'actualisation pour une réévaluation ultérieure

Indicateurs d'effets	Répartition de la subvention par opérateur Impact sur le trafic de transport combiné Utilisation du méta-modèle
Contacts clés	Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (direction des Transports Terrestres) Opérateurs français et étrangers ayant bénéficié de la mesure
Séquençage	Fin 2003 – début 2004 (bilan de la première année de fonctionnement du nouveau mode de subvention)

4.8. L'accord 95/20

◆ Description de la mesure

Un accord a été signé entre la SNCF et les représentants du transport routier, baptisé « 95/20 ». Il a été lancé en mars 2000. La SNCF et Novatrans¹ s'engageaient à offrir 95 % de régularité sur trois axes majeurs : Paris-Avignon, Paris-Toulouse et Paris-Marseille. Les retards ne devaient pas excéder une

(1) Le rôle de la société Novatrans (opérateur spécialisé dans le transport combiné rail/route) est primordial car non seulement elle gère entièrement ces trains directs, mais elle exploite également les terminaux au départ et à l'arrivée de ces axes. La SNCF de son côté réalise la traction ferroviaire.

demi-heure par rapport à l'horaire prévu sur ces liaisons. La Fédération nationale des transporteurs routiers (FNTR) et le Groupement national des transports combinés (GNTC) promettaient d'augmenter de 20 % le trafic combiné sur ces trois axes, c'est-à-dire d'assurer une croissance de 200 000 tonnes sur ces destinations. Cette expérience visait à développer le combiné rail/route. En cas de succès, les quatre partenaires s'engageaient à étendre l'accord à d'autres relations.

◆ Description de la mise en œuvre de la mesure et des résultats obtenus

Il est très difficile d'obtenir des chiffres quant à l'évolution en volume du trafic sur les axes concernés. En matière de qualité, sur l'ensemble de l'année 2001, la fiabilité n'a atteint que 91 %, un résultat qui masque des performances contrastées, puisque certains trains sont parvenus à 97 % de ponctualité. Ce taux de fiabilité s'avère sensiblement meilleur que celui des autres axes de transport du combiné qui était en moyenne de 82 % en 2001. Paradoxalement, il semble que les axes ayant atteint un niveau élevé de fiabilité (Toulouse : 97 %) aient au final attiré moins de volumes supplémentaires que ceux souffrant d'un niveau de fiabilité moindre (Avignon). Le temps de mise à disposition des caisses à l'arrivée des trains a peu évolué (4 conducteurs routiers sur 5 attendent moins de 30 minutes leur conteneur ou caisse mobile au terminal de transport combiné, soit moins que pour les autres trains du combiné) et le taux de remplissage des trains de l'expérimentation reste faible (50 %).

◆ Efficacité de la mesure

Le taux de 95 % de ponctualité n'ayant pas été atteint, la mesure n'a pas rempli ses objectifs. Mais même sur la liaison où il a été atteint, la croissance attendue du trafic n'a pas eu lieu malgré des réserves de capacité significatives sur ces trains.

Le bilan du Contrat 95/20 effectué en avril 2002 montre que la régularité des prestations de Fret SNCF ne s'est pas sensiblement améliorée. Pourtant, si l'on en croit les modèles¹ existants en matière de sensibilité de la demande de transport combiné à la régularité de l'offre, il serait intéressant de poursuivre l'effort amorcé dans cette direction car l'élasticité de la part de marché du

(1) Nous avons fait tourner spécialement le modèle utilisé par la « Strategic Rail Authority » (Grande-Bretagne) afin d'évaluer l'élasticité de la demande de transport combiné à la régularité du trafic, la régularité étant définie comme la proportion des trains qui arrivent avec moins d'1/2 heure de retard

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

transport combiné (facteur expliqué) à la régularité du trafic (facteur explicatif) est très forte, de l'ordre de 3 à 3,5, à la hausse comme à la baisse.

Les signataires de l'accord 95/20 restent eux aussi, et bien qu'ils aient mis un terme à l'expérience, convaincus du bien-fondé de la démarche. Ils considèrent que ce projet ne leur a pas permis de communiquer sur une amélioration de la qualité de service du transport combiné, comme ils l'escomptaient, mais qu'il a néanmoins été très riche en enseignements divers :

- les dysfonctionnements, côté ferroviaire comme côté routier (ponctualité des transporteurs pour le chargement notamment) ont pu être pointés ;
- lorsque, sur un même axe, une infrastructure autoroutière est performante, l'offre de transport combiné a peu de chance d'être concurrentielle (ex. : sur Toulouse), surtout si le trafic sur cet axe est déséquilibré (un sens plus important que l'autre). Les transporteurs optent alors plus volontiers pour le transport routier qui permet d'effectuer des « triangulaires » ;
- le trafic « ne se décrète pas » ; avant de développer un axe de transport combiné, il convient de réaliser des études sérieuses d'évaluation de trafic « transférable » et des besoins précis des entreprises prêtes à confier du trafic à ce mode de transport ; il est intéressant de contractualiser directement avec ces entreprises, plutôt qu'avec des fédérations qui ne peuvent décider en lieu et place de leurs adhérents des trafics qu'ils sont prêts à confier au transport combiné ;
- les trains de transport combiné ont attiré plus de trafic sur les axes les plus longs (Lille - Avignon) et susceptibles d'intéresser des trafics pas uniquement franco-français.

L'accord 95/20, en permettant à tous les acteurs de se mettre autour d'une même table, a donc eu une vertu pédagogique évidente.

◆ **Efficiences de la mesure (rapport coût/avantages)**

Nous ne disposons pas d'informations précises concernant les coûts induits par cette mesure, ce qui rend impossible un avis définitif sur l'efficacité de la mesure considérée. Cependant, nous pouvons supposer que l'amélioration de la régularité repose vraisemblablement sur des moyens de réorganisation interne dont le coût n'est pas très élevé. Par ailleurs, l'analyse a démontré que la régularité constituait un facteur clé du développement du transport combiné. Les résultats moyens de cette première expérience ne remettent donc aucunement en cause l'intérêt et l'efficacité potentielle de cette mesure.

◆ Pertinence de la mesure

Une telle mesure conserve tout son intérêt dans la mesure où elle est fondée sur un système de contractualisation entre l'opérateur ferroviaire, les opérateurs de transport combiné et les transporteurs routiers. Ce dispositif, même s'il n'est pas efficace rapidement, devrait permettre à tous les partenaires d'être gagnants sur le moyen/long terme si les axes sont bien choisis. On peut par ailleurs souligner l'intérêt qu'a reçu la présentation de cette démarche dans les groupes de travail transport combiné de la Conférence européenne des ministres des Transports (CEMT) et de la CEE-ONU : cette démarche apparaît à tous porteuse de progrès, et méritant d'être poursuivie et approfondie.

◆ Procédure d'actualisation pour une réévaluation ultérieure

Indicateurs d'effets	Degré de respect des objectifs d'amélioration de la régularité Utilisation du méta-modèle
Contacts clés	Fret SNCF Novatrans FNTR GNTC
Séquençage	Mai 2003 (prochain bilan)

4.9. Le programme PACT (programme européen)

◆ Description de la mesure

Le programme PACT (Pilot Actions in Combined Transport) a été lancé par la direction générale Transport-Énergie de la Commission européenne en 1992 pour une période de 5 ans et a été reconduit en 1997 pour 5 ans (1997-2002). Il prévoyait l'octroi de soutiens financiers communautaires à des actions à caractère innovateur en faveur du transport combiné¹. Le programme Marco Polo est le prolongement du programme PACT qui s'est terminé le 31 décembre 2001. Il prévoit plus généralement l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises.

(1) Le premier programme PACT, à caractère expérimental, a permis de financer 65 projets, à hauteur totale de 18 millions d'euros. Le second programme est doté d'un budget de 35 millions d'euros.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

Le but principal du programme PACT était de favoriser le recours au transport combiné. Les objectifs poursuivis étaient les suivants : augmenter la compétitivité du transport combiné (en termes de prix et de qualité du service par rapport au transport routier de bout en bout) ; utiliser une technologie de pointe dans le secteur du transport combiné et améliorer les possibilités d'offres de services de transport combiné. Le montant du soutien financier communautaire se limitait à 30 % du coût total du projet lorsqu'il s'agissait de mesures opérationnelles et pouvait aller jusqu'à 50 % pour les études de faisabilité.

◆ Description de la mise en œuvre de la mesure et des résultats obtenus

Entre 1997 et 2001, ce sont plus de 80 projets qui ont été financés (au 30 septembre 2001, 81 projets avaient été financés et 11 étaient en cours de négociation) au titre du programme PACT. Parmi eux, dix concernent à la fois la France et le transport combiné rail-route. Ces 10 projets correspondent soit à la mise en place de navettes intermodales, soit à une amélioration de l'interopérabilité, comme l'indiquent les deux tableaux ci-après ¹.

(1) Source : « *Evaluation of the Implementation of Council Regulation 2196/98 (PACT)* », rapport final pour la DG TREN, novembre 2000.

Tableau 7
Projets PACT relatifs à la mise en place de navettes intermodales
(France, 1997-2002)

Leader du projet	Description	Budget engagé (en euros)	Paiements effectués (en euros)	Période de réalisation
CNC	Système de navette à travers le « hub » de Muizen (Belgique), incluant un système d'information et de traçage	301 507	273 979	1997-1998
Port du Havre	Mise en place de services réguliers vers l'hinterland + système d'information entre terminaux portuaires	33 210	8 500	1997
Tranfesa France	Mise en place d'un service de navette ferroviaire viable pour des pièces automobile entre Paris et la Slovaquie	315 000	250 815 (autres paiements à venir)	1998-2001
UIRR (INT)	Introduction d'un système de trains blocks entre la France et l'Allemagne	361 274	144 510	1998-2000
CNC	Mise en place d'un système de navette entre Paris, Londres et Glasgow	300 000	256 228	1999-2001
Exxon Mobil Chemicals	Mise en place d'un service de navette pour produits chimiques entre Notre-Dame de Gravenchon et Anvers	187 500	75 000 (autres paiements à venir)	2000 en cours
T3M	Mise en place d'un service de navette entre Bonneuil et l'Italie	600 000		En négociation (lors de l'évaluation)

Projets PACT visant à améliorer l'interopérabilité (France, 1997-2002)

Leader du projet	Description	Budget engagé (en Euros)	Paiements effectués (en Euros)	Période réalisation
RENFE/SNCF	Création d'une structure commune de management pour la régulation des trains de fret internationaux (station frontalière Irun/Hendaye)	27 030	27 030	1997-1998
RENFE/SNCF	Création d'une structure commune de management pour la régulation des trains de fret internationaux sur la frontière est des Pyrénées (Cerbère/Port Bou)	33 676	33 676	1998-1999
SNCF/FS	Création d'une structure de gestion de trafic commune à Modane	830 000	290 000 (autres paiements à venir)	1998-en cours (lors de l'évaluation)

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

◆ Efficacité de la mesure

Tous les projets de transport combiné rail-route financés par le programme PACT en France n'ont pas connu le même degré de succès. Si les projets liés à l'amélioration de l'interopérabilité ont globalement tous atteints leurs objectifs, ce n'est pas le cas des projets de mise en place de navettes qui ont dû faire face à une restructuration du marché du transport combiné et à une dégradation de la qualité du service ferroviaire. Dans certains cas, la Commission européenne a cessé les versements initialement prévus.

Tableau 8
Projets PACT relatifs à la mise en place de navettes intermodales
(France, 1997-2002)

Leader du projet	Description	Degré de succès (à l'issue de l'évaluation)	Période de réalisation
CNC	Mise en place d'un système « hub and spoke » pour le réseau nord-européen	SUCCES CNC et ses partenaires ont développé un système de navettes à travers le « hub » de Muizen (Belgique), incluant un système d'information et de traçage	1997-1998
Port du Havre	Développement d'un système de navette entre Le Havre et Vienne	SUCCES PARTIEL L'initiative du port pour mettre en place des services réguliers et fréquents vers l'hinterland a échoué à cause de la restructuration du marché du transport combiné et de la rupture consécutive du consortium. Cependant, le port a développé des systèmes d'informations utiles dans ses terminaux portuaires, ce qui a engendré des gains d'efficacité	1997
Tranfesa France	Mise en place d'un système de navette entre Paris et Ljubljana	GRAND SUCCES Le bénéficiaire a utilisé la subvention PACT pour attirer dans ses trains les chargements en retour de Slovénie vers la France. Les premiers produits captés ont été les pièces automobiles	1998-2001
UIRR (INT)	Introduction d'un système de trains blocks entre la France et l'Allemagne	SUCCES PARTIEL L'UIRR voulait introduire un service de transport combiné en trains blocks entre la France et l'Allemagne qui soit fréquent et fiable. Cependant, malgré l'existence d'un marché potentiel, le projet n'a pas pu être mené à terme, les deux opérateurs ferroviaires concernés ne parvenant pas à offrir un service compétitif avec celui de la route	1998-2000
CNC	Mise en place d'un système de navette entre Paris, Londres et Glasgow	SUCCES PARTIEL Le lancement de ce nouveau service de navettes triangulaire s'est bien passé et a entraîné une augmentation des chargements et des revenus. Cependant, à cause de la diminution de la qualité du service ferroviaire, certains clients ont préféré revenir au transport routier	1999-2001
Exxon Mobil Chemicals	Mise en place d'un service de navette entre Notre-Dame de Gravenchon et Anvers	EN COURS Exxon espère transférer de larges volumes de produits chimiques de la route vers le fer et organise ce projet avec ses partenaires de transport	2000 en cours
T3M	Mise en place d'un service de navette entre Bonneuil et l'Italie	SUCCES Lancement d'une ligne quotidienne Paris-Milan en octobre 2000. Cependant T3M éprouve de réels problèmes de régularité de service, liés à la traction	

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

Tableau 9
Projets PACT visant à améliorer l'interopérabilité
(France, 1997-2002)

Leader du projet	Description	Degré de succès (à l'issue de l'évaluation)	Période de réalisation
RENFE/ SNCF	Mise en place d'un management conjoint de la gare frontalière Irun/Hendaye	SUCCES Avec des moyens relativement simples, les deux opérateurs ferroviaires ont créé une structure commune de management pour la régulation des trains de fret internationaux. Ce projet a conduit à une amélioration de 30 % de l'efficacité du passage des frontières	1997-1998
RENFE/ SNCF	Mise en place d'un management conjoint de la gare frontalière Cerbère / Port Bou	SUCCES Encouragés par la réussite du projet précédent (Irun/Hendaye), RENFE et la SNCF ont mis en place un système de management conjoint similaire au précédent mais sur la frontière est des Pyrénées (Cerbère/Port Bou), et avec des gains d'efficacité équivalents (30 %)	1998-1999
SNCF/FS	Mise en place d'un management conjoint et d'une meilleure interopérabilité au passage frontière de Modane	EN COURS (lors de l'évaluation) Création d'une structure de gestion de trafic commune à Modane entraînant un partage des informations, des procédures communes de régulation et de sécurité, et la fourniture d'équipements appropriés pour faciliter l'interopérabilité des locomotives entre les systèmes	1998 en cours

L'un des objectifs du projet PACT était l'innovation technologique. Or, les résultats montrent que sur l'ensemble des projets PACT, près de la moitié ont consisté à ouvrir un nouvel itinéraire plutôt qu'à développer une innovation technologique. Les changements induits sur le trafic de transport combiné sous l'effet du programme PACT (rail-route + fluvial + maritime), ont été estimés par AEA Technology. Au cours de la période 1996-1998, ils se chiffrent à 6,5 milliards de tonnes x km, soit 2,2 milliards de tonnes x km par année de financement.

◆ **Efficience de la mesure (rapport coût/avantages)**

L'ordre de grandeur du coût du programme pour les projets relatifs à la France est de 0,5 million d'euros par an sur les cinq dernières années, à comparer à un gain de trafic de 10 % (l'évaluation de cet impact étant probablement optimiste, comme nous l'avons vu précédemment).

Selon le rapport d'évaluation réalisé par AEA Technology Environment pour la Commission européenne, le programme PACT a été administré de façon très efficace. La plupart des mesures opérationnelles supportées par le programme PACT sont rentables pour la collectivité en tenant compte des émissions de dioxyde de carbone évitées, mais, du fait des conditions difficiles du secteur des transports combinés, la viabilité commerciale est difficile à réaliser, même avec l'assistance au démarrage fournie par PACT. Le rapport d'évaluation estime que PACT a contribué directement à environ 1 % du transport combiné en 1996. Ceci représente un impact important, si l'on considère le budget relativement limité de PACT. Toutefois, cet impact doit être relativisé dans la mesure où les subventions accordées au titre de ces projets, assez modestes, n'ont pas été le seul facteur déterminant dans le processus de décision d'investissement.

◆ Pertinence de la mesure

Les projets PACT n'ont pas tous été des succès. En revanche, ils ont contribué à créer une dynamique de développement des navettes en France. PACT offre une assistance au démarrage qui contribue à l'élimination des obstacles financiers au transport combiné. Toutefois, PACT n'est pas en mesure d'éliminer les obstacles importants causés par la structure et les cadres de réglementation du secteur du transport ferroviaire.

◆ Procédure d'actualisation pour une réévaluation ultérieure

Indicateurs d'effets	Degré de succès des projets en cours
Contactés clés	Commission européenne DG TREN AEA Technology Environment UK Heather Haydock et Dr George Marsh (tél. : 01235 463962 / télécopie 01235 463574)
Séquençage	2003 (évaluation de la partie 2000-2002 du programme PACT)

4.10. Les autres politiques et mesures

L'inventaire des politiques réalisé au début de l'étude avait permis, outre les dix mesures évaluées en détail dans les paragraphes précédents de ce chapitre, d'identifier d'autres politiques dont le champ est moins directement au cœur du sujet car elles ne relèvent pas des politiques publiques françaises. Elles peuvent toutefois avoir des impacts significatifs sur le développement du transport combiné.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

On trouvera les détails de cet inventaire en annexe 8.

◆ Les politiques communautaires en faveur du transport combiné

Ces politiques sont orientées selon quatre axes :

- L'aide à la recherche et au développement à travers les programmes européens (PCRD) a porté principalement sur les nouvelles technologies intermodales, les nouveaux schémas organisationnels ainsi que la mise au point de méthodes statistiques adaptées.
- Le financement partiel de grands projets d'infrastructures intermodales (« European Freight Transport Network »).
- La libéralisation du marché du transport de fret, à travers les directives 91-440 du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires, 95-18 relative à la licence d'entreprise ferroviaire et 95-19 relative à la répartition des capacités d'infrastructure et à la perception des redevances du 19 juin 1995. Ces directives ont été modifiées par les directives 2001-12, 2001-13 et 2001-14 du 26 février 2001, plus communément désignées sous le nom de « premier paquet ferroviaire ». Elles poursuivent l'ouverture du marché ferroviaire en ajoutant aux possibilités d'accès aux réseaux nationaux précédemment définies la possibilité pour toute entreprise d'offrir des services de fret internationaux, d'abord, à compter de mars 2003, sur un réseau dédié (le RTEFF : « réseau transeuropéen de fret ferroviaire »), puis, en 2008, sur l'ensemble du réseau européen.
- La standardisation des équipements de transport combiné, à travers des actions de normalisation des conteneurs et caisses mobiles.

◆ Les mesures indirectes concernant le mode ferroviaire dans son ensemble

Il s'agit principalement :

- de la politique d'investissements en matière de gabarit ferroviaire afin de réduire les goulots d'étranglement qui subsistent sur certains grands axes de fret ;
- des subventions accordées à des projets de recherche « amont » liés à la multi-modalité dans le cadre du programme PREDIT ; on peut citer en

particulier le projet intitulé « Lignes directrices pour la mise en place d'un système d'information multimodale fret à l'horizon 2005 » ;

- des projets financés par les pouvoirs publics pour la mise au point de nouvelles technologies de transport combiné, en particulier l'automatisation des opérations de transbordement (exemple du projet COMMUTOR).

◆ Les mesures indirectes concernant le mode routier

Les politiques mises en œuvre dans le domaine du transport routier ont entraîné, bien sûr, des répercussions fortes sur le transport combiné.

Au plan communautaire

- tarification routière (la législation européenne n'autorise pas les États membres à imposer de péages routiers excédant le niveau des coûts d'infrastructure) ;
- libéralisation du transport routier (dont le cabotage) ;
- réglementation environnementale pour les camions (réglementation anti-bruit, réduction des émissions polluantes) ;
- réglementation sociale (temps de conduite des chauffeurs routiers) ;
- réglementation sur les jours d'interdiction de circulation des poids lourds.

Au plan national

- taxation du transport des produits dangereux par la route (1996) ;
- fiscalité du gazole (droits d'accise), harmonisée en 1992 au plan européen, mais avec de très nombreuses dérogations nationales (remboursement de la TIPP sur le gazole utilitaire) ;
- mesures d'application au secteur routier (courte distance et grands routiers) de la loi sur la durée du travail (35 heures).

4.11. Diagnostic d'ensemble

Les mesures et politiques publiques étudiées ont des « envergures » très diverses et présentent des bilans contrastés. De façon à évaluer l'impact réel de ces mesures les unes par rapport aux autres, une vision globale s'impose.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

◆ Bilan des politiques françaises en faveur du transport combiné

Le tableau de la page suivante fournit une vue comparative des évaluations réalisées. Il mène aux réflexions suivantes :

- **Sur les dix mesures ou politiques évaluées** : quatre bénéficient directement aux transporteurs routiers, trois à la SNCF, 3 aux opérateurs de transport combiné, une aux gestionnaires des investissements intermodaux dans les ports et une (projet PACT) à des profils variés.
- **Les mesures évaluées sont soit « peu coûteuses »** (moins de 1 million d'euros par an), **soit très coûteuses** (plus de 10 millions d'euros par an). Il n'y a pas de mesures comprises entre 1 et 10 millions d'euros par an.
- La tarification de l'infrastructure et la subvention à la SNCF représentent **95 % des aides**.
- **Deux mesures présentent un bilan positif (○○ ou ○○○) pour l'ensemble des critères analysés** :
 - l'autorisation d'un PTC de 44 tonnes pour les parcours routiers de pré et post-acheminement (compte non tenu toutefois des coûts externes engendrés par l'usure accrue des routes, dont la quantification n'est pas connue) ;
 - les projets PACT, en particulier ceux qui sont liés à l'amélioration de l'interopérabilité ; il est à noter toutefois que l'impact direct réel de ces projets sur la part de marché du transport combiné est difficile à évaluer.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

Mesure	Bénéficiaire(s)	Période	Coût (a)	Transfert modal	Efficience	Pertinence
Autorisation d'un PTC de 44 tonnes pour les parcours routiers de pré et post-acheminement	Transporteurs routiers	1986 à aujourd'hui	○○○ (voir note imp.)	○○ (j)	○○○	○○○
Réduction de la taxe à l'essieu (75 %) pour les poids lourds dédiés au TC	Transporteurs routiers	1970 à aujourd'hui	○○○ (d)	○ (○) (k)	○○○	○○○
Les politiques des terminaux rail-route	Opérateurs de TC	1994 à aujourd'hui	○	○	○	○○
Contrats TOP	Transporteurs routiers	1990 à aujourd'hui	○○○ (e)	○	○○	○○
Aides régionales à l'achat d'équipements de TC	Transporteurs routiers	1992 à aujourd'hui	○○○ (f)	○	○○	○
Accord 95/20	FNTR/GNTC (régularité) SNCF/Novatrans (trafic)	2000 à aujourd'hui	○○(○)	○ (○) (l)	○	○○○
Tarifification de la redevance d'infrastructure ferroviaire	SNCF	1998 à aujourd'hui	○ (g)	○○○ (m)	○○	○
Subvention à la SNCF	SNCF	1995 à aujourd'hui	○ (h)	○○ (b)	○ (b)	○
Projets PACT (programme européen)	Opérateurs de transport combiné, ports, chargeurs, SNCF	1997- aujourd'hui	○○○ (i)	○(○) (c)	○○○	○○○
Subvention au développement des terminaux portuaires	Opérateurs de transport combiné, ports	aujourd'hui	○	○○○ (n)	○○○ (n)	○○○ (n)

<i>Coût</i>	<i>Transfert modal</i>	<i>Efficience/ Pertinence</i>
○○○ : Faible (< 1 M €/an)	○○○ : Élevé (> 5 %)	○○○ : Élevée
○○ : Moyen (1 à 10 M €/an)	○○ : Moyen (1 à 5 %)	○○ : Moyenne
○ : Élevé (> 10 M €/an)	○ : Faible (< 1 %)	○ : Faible

Note importante : Pour tous les critères analysés, ○○○ correspond à la situation la plus favorable et ○ à la situation la plus défavorable. De ce fait, pour le critère « coût », ○○○ correspond à des coûts faibles et ○ à des coûts élevés.

Commentaires au tableau 10

- (a) L'impact sur les coûts externes n'est pas pris en compte dans ce tableau (voir analyse page suivante).
- (b) Hypothèse que la subvention a été utilisée en totalité pour le transport combiné. La subvention est estimée à 10 % des coûts de traction ferroviaire, soit un impact de - 1,5 à - 5 % sur le coût total de la chaîne de transport combiné (la fourchette correspond aux différentes chaînes-types). Compte tenu d'une élasticité

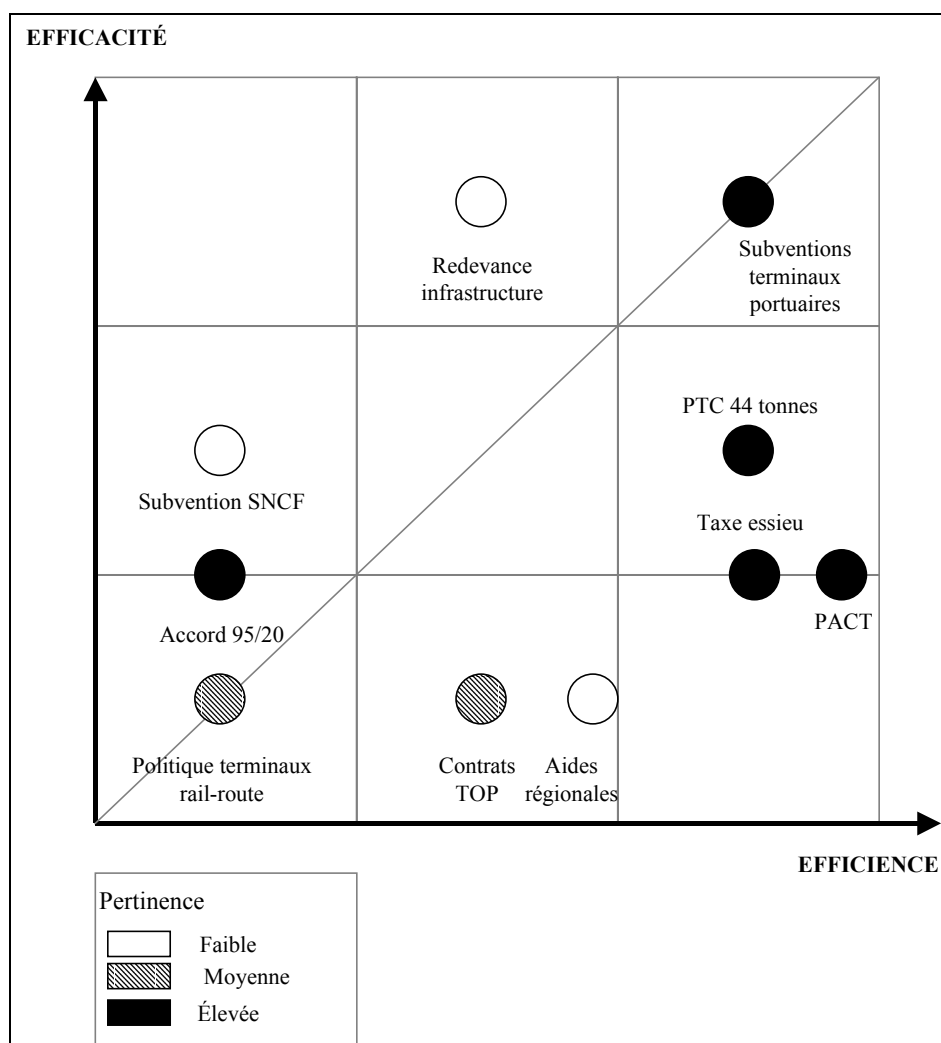
- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

demande/prix égale à $-1,1$ l'impact sur la part de marché du transport combiné est de $+1,6$ à $+5,5$ %.

- (c) Estimation du gain de trafic résultant du programme PACT au plan européen : $+1$ % (source : « Evaluation of the Implementation of Council Regulation 2196/98 (PACT) », novembre 2000).
- (d) Le nombre de véhicules (tracteurs, ensembles articulés, remorques) soumis à l'abattement était de 1 082 au 31 décembre 2001 (sur un parc total de 465 358 véhicules concernés par la taxe à l'essieu). Il s'agit en grande majorité de semi-remorques de 38 tonnes (avec 2 ou 3 essieux). En prenant l'hypothèse majorante d'une taxe moyenne de 939 euros/véhicule, le montant total de l'abattement est estimé à $939 \text{ euros/an} \times 1\,082 \text{ véhicules} \times 75\% = 762\,000 \text{ euros}$ (source : direction des Souanes).
- (e) 6,86 M€ (cumulé), soit en moyenne 0,7 M€/an sur la période considérée.
- (f) 3 M€ (cumulé), soit en moyenne 0,3 M€/an sur la période considérée.
- (g) Montant estimé approximativement à 40 millions d'euros/an. Hypothèse d'une redevance égale à 0,82 euro/train x km au lieu de 1,6 euro/train x km. Nombre de trains x km : $12,5 \text{ milliards tonnes} \times \text{km} / 600 \text{ tonnes/train} = 20 \text{ millions trains} \times \text{km}$. En appliquant le différentiel de redevance : $(1,6 - 0,82) \times 20 \text{ millions} = 3,2 \text{ millions d'euros}$.
- (h) 71 M€/an en moyenne sur les 4 dernières années.
- (i) 2,7 M€ sur les 6 dernières années, soit en moyenne 0,45 M€/an (pour la France).
- (j) $+2,2$ à $+5,1$ % de trafic supplémentaire, selon la chaîne-type considérée.
- (k) $+0,5$ à $+1,1$ % de trafic supplémentaire, selon la chaîne-type considérée.
- (l) L'engagement du GNTC et de la FNTR portait sur $+200\,000$ tonnes de trafic supplémentaire (soit, si l'on se base sur un trajet moyen de 500 km, approx. $100 \text{ Mio tonnes} \times \text{km}$) correspondant à environ 1 % du trafic total de transport combiné.
- (m) Hypothèse : 0,82 euro/train x km au lieu de 1,6 euro/train x km. D'après le graphique n° 12, l'impact sur le trafic est de $+6,3$ à $+9,9$ % selon la chaîne-type considérée (variation de trafic captable induite par la variation de la redevance des 2 chaînes types extrêmes).
- (n) Ces résultats s'entendent en référence à ceux de nos voisins européens et sous la condition que la SNCF développe une desserte de qualité des hinterlands portuaires.

Le graphique ci-après fournit une illustration comparative de l'efficacité, de l'efficacité et de la pertinence des politiques/mesures, telles qu'elles ressortent de l'évaluation. Le principal enseignement de ce graphique est la nécessité de promouvoir des accords du type 95/20, aujourd'hui peu efficaces et peu efficaces, mais dont la pertinence ne peut être mise en question.

Graphique 13
Comparaison des mesures évaluées par rapport aux critères d'efficacité, d'efficacité et de pertinence



- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

◆ Impact des mesures sur les coûts externes

Le but des mesures en faveur du transport combiné est de réduire les nuisances environnementales du transport routier. Le transport routier étant un acteur majeur du réchauffement climatique, le report d'une partie de son trafic sur le fer permettrait une réduction notable des émissions de gaz carbonique¹ (d'autant plus qu'en France la traction ferroviaire de fret est majoritairement électrique).

Cette préoccupation d'inscrire le transport dans une perspective de développement durable n'est pas récente. Le Livre Blanc sur la politique commune des transports publié par l'Union européenne en 1992 soulignait déjà la montée de la congestion sur les routes européennes et corrélativement l'augmentation des nuisances environnementales. Le programme PACT avait d'ailleurs été mis en œuvre pour développer les modes alternatifs à la route.

Les actions évaluées dans ce rapport s'inscrivent dans un contexte où la prégnance des questions environnementales et en particulier des enjeux liés à l'effet de serre n'a cessé de s'accroître. La prise en compte de ces nuisances diverses (ou effets externes) a sous-tendu les politiques publiques conduites en direction du transport combiné.

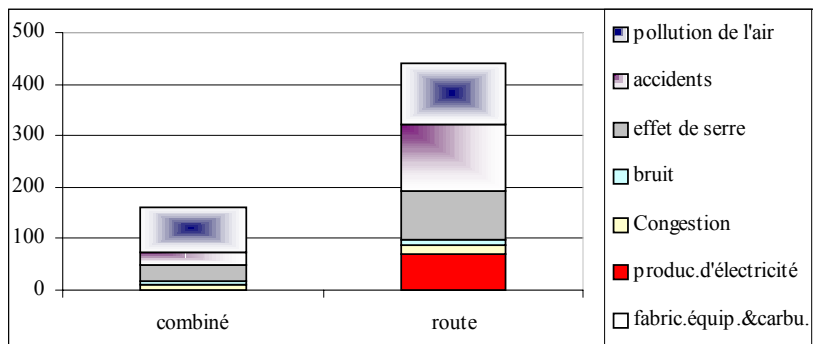
En termes économiques, un « effet externe » ou « externalité » est un effet négatif (dommage) ou positif (aménité) produit par un acteur économique. Cet effet interfère avec le bien-être d'autres agents (présents ou futurs), leur faisant subir des dommages ou au contraire leur octroyant des avantages sans qu'il y ait d'échange marchand en contrepartie. Ces effets (coûts ou avantages) ne sont pas pris en compte dans la détermination du prix de revient d'une activité, il y a donc divergence entre le « coût privé » observé sur le marché et le « coût social » supporté par la collectivité. Les pouvoirs publics sont alors fondés à tarifier ces coûts sociaux sous forme de taxe par exemple. On parle alors d'intégration des coûts externes dans la tarification. Tel est d'ailleurs l'objectif de l'Union européenne qui a affiché sa volonté d'intégrer les coûts externes dans la tarification des infrastructures de transport en septembre 2001 dans le Livre Blanc sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010.

(1) Les transports se révèlent être à l'origine d'un tiers des émissions de CO₂ de l'Union européenne, avec une évolution prévue sur la période 1990-2010 de + 40 %. De ce fait, ils devraient être sur les années à venir responsables pratiquement à eux seuls de l'ensemble de l'accroissement des émissions de gaz à effet de serre au sein de l'Union européenne.

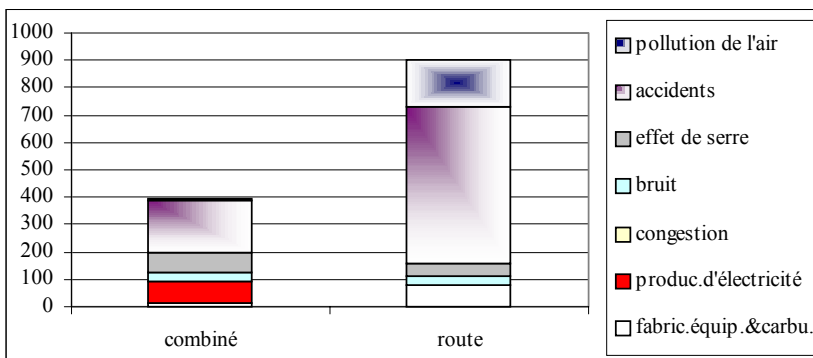
- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

Des études ont été réalisées au préalable au niveau européen afin d'évaluer les coûts externes des différents modes de transport. L'étude RECORDIT (REal COst Reduction of Door-to-door Intermodal Transport) réalisée par la Commission européenne (1999-2001) a ainsi comparé les coûts externes du transport combiné et de la route. Elle a adopté l'approche par les coûts des dommages, basée sur la méthodologie « Impact Pathway », qui part des caractéristiques techniques de chaque activité, calcule les dommages associés à l'activité (pollution, bruit, accidents..) puis modélise les impacts physiques de ces dommages sur la santé humaine, les cultures, etc., pour finalement estimer la valeur monétaire de ces dommages. Cette modélisation débouche sur une comparaison des coûts externes marginaux, à travers l'analyse de trois études de cas (Gênes-Manchester/Patras-Göteborg/Barcelone-Varsovie), qui confirme la meilleure performance du transport combiné.

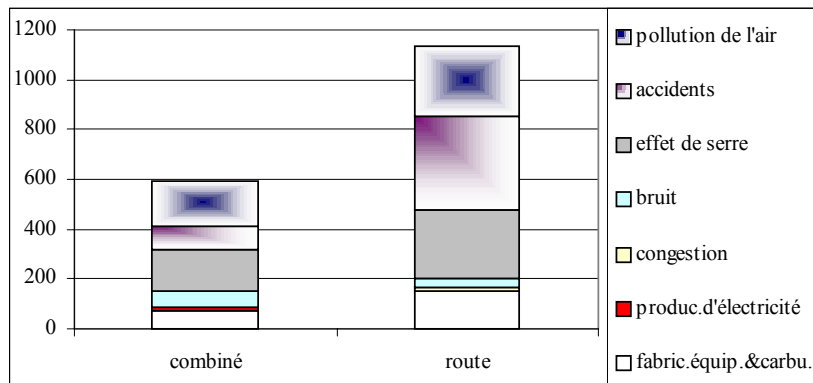
Graphique 14
Coûts externes du transport combiné et du transport routier
Gênes-Manchester (euros)



Barcelone-Varsovie

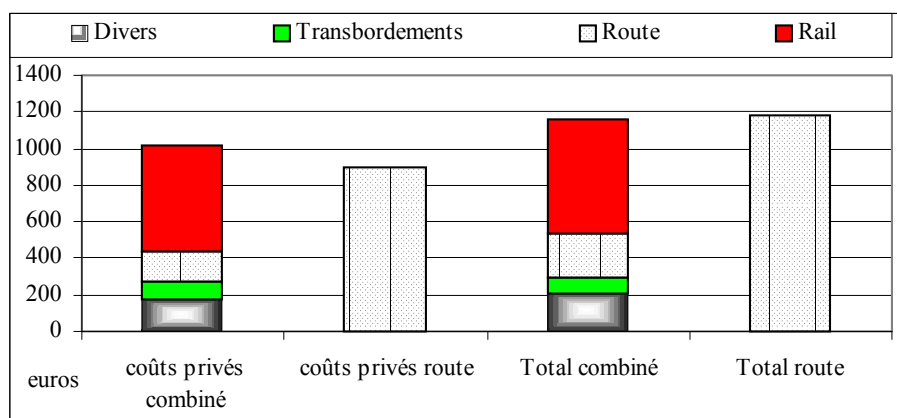


Patras-Göteborg



Par ailleurs l'étude a effectué une comparaison des coûts totaux (privés et externes) d'une chaîne de transport combiné « standard » (chaîne intermodale continentale de 1 000 km entre deux régions européennes) et de son équivalent en tout route. Le graphique suivant présente cette comparaison, d'une part pour les coûts privés (directs) uniquement et d'autre part pour les coûts totaux (coûts directs privés et externes).

Graphique 15
Coûts totaux du transport combiné et du transport routier



Les résultats montrent que les coûts privés du transport combiné sont supérieurs de 13 % à ceux du tout route, le combiné étant pénalisé par des opérations de terminaux et des coûts organisationnels complémentaires. En revanche, si l'on considère les coûts totaux (coûts privés et coûts externes), un léger avantage de 2 % se dégage en faveur du transport combiné.

Dans la réalité, cet avantage est vraisemblablement supérieur à 2 % si l'on tient compte de la probable sous-estimation des coûts sociaux du transport routier, la réglementation n'étant apparemment pas toujours respectée.

De l'étude RECORDIT on retiendra ainsi un ordre de grandeur des coûts externes respectifs de la route (24 euros pour 1 000 t.km) et du transport combiné (12 euros pour 1 000 t.km) et, sur une chaîne particulière de transport combiné, une comparaison des coûts totaux (privés et externes) de ces deux modes concurrents qui montre que l'avantage du transport combiné est assez réduit.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

Cette étude constitue un élément d'information pour les pouvoirs publics qui ont de façon cruciale besoin de connaître les coûts externes des modes de transport pour étalonner leurs aides. Ceci est particulièrement vrai pour le transport combiné qui présente des avantages indéniables du point de vue de l'environnement mais dont les subventions ont été calculées jusqu'ici dans le seul objectif de restaurer sa rentabilité privée, sans référence à une valorisation des nuisances évitées. Or une estimation rapide tend à montrer que les pouvoirs publics financent en moyenne plus que le différentiel de coûts externes avec la route qui, les coûts externes de la route étant doubles de ceux du fer, revient à peu près aux coûts externes du fer (cf. encadré ci-après). Cette estimation est fondée sur des sources hétérogènes et ne peut donc avoir valeur de jugement mais elle soulève la question du niveau de l'aide publique au transport combiné.

Nous avons vu précédemment que les tarifs du transport combiné se situent environ 10 % en dessous de ceux du tout route. Compte tenu des résultats du projet RECORDIT mentionnés ci-dessus, il est possible de pousser plus loin l'analyse. Nous savons en effet que, hors coûts externes, le transport combiné a un prix de revient environ 13 % supérieur à celui du tout route. On peut donc en conclure que le transport combiné en France, hors subventions, dégage une perte de l'ordre de 20 à 25 %. Or le différentiel de coûts externes entre la route et le transport combiné ne dépasse pas 15 %, ce qui veut dire que le transport combiné est déficitaire, après compensation pour coût externe de la route.

Sous réserves d'analyses complémentaires – valorisation des externalités en intégrant les résultats du rapport Boîteux (2001) notamment – il apparaît donc possible que le soutien actuel du transport combiné par les pouvoirs publics excède ses avantages (différentiel positif d'externalités avec la route). Ceci ne remet pas en cause l'intérêt du transport combiné pour la collectivité, mille tonnes de marchandises induisent toujours moins de dommages environnementaux quand elles voyagent en utilisant le transport combiné qu'en utilisant la route seule, mais cela montre que le différentiel de coûts privés ne doit pas annihiler cet avantage sauf à réduire à néant la viabilité de ce mode. Une condition majeure pour que le transport combiné réalise son potentiel, à l'échelle de la France et à l'échelle de l'Union européenne, est donc que sa productivité s'améliore.

La démarche poursuivie par l'Union européenne s'inscrit d'ailleurs dans cette perspective. Elle affiche bien le souhait de privilégier le fer puisqu'elle se fixe comme objectif de stabiliser le partage modal fer-route à l'horizon 2010 mais elle veille cependant à utiliser des modes d'interventions jouant plus finement

que par le passé sur les incitations, incitation à accroître la productivité (libéralisation du fret) et incitation à tenir compte des avantages environnementaux propres à chaque projet (Marco Polo).

En ce qui concerne l'évaluation des politiques publiques, il semble légitime de considérer que l'impact d'une mesure sur les coûts externes est à peu près proportionnel aux tonnes x km transférées de la route vers le transport combiné. La colonne du précédent tableau 10 intitulée « transfert modal » peut donc être considérée comme un indicateur pertinent des économies induites par chaque mesure en terme d'externalités¹. Il convient néanmoins de souligner que cet indice fournit une vision globale et que des mesures ciblées sur des problématiques locales (traversées de barrières naturelles, de zones fortement urbanisées) où les externalités sont importantes (congestion, nuisances environnementales) seraient certainement plus efficaces.

◆ Évaluation de la pertinence d'ensemble du dispositif

La démarche analytique adoptée jusqu'à présent dans ce chapitre pour l'évaluation des politiques publiques a permis d'évaluer chaque mesure au regard de ses objectifs propres. Il est utile d'analyser également le degré de pertinence du dispositif dans son ensemble, en tenant compte des éventuelles incompatibilités ou synergies entre les mesures mises en œuvre.

Une seule **incompatibilité** apparaît clairement. Elle concerne les deux systèmes d'aide à l'achat d'équipement de transport intermodal par les transporteurs routiers (contrats TOP et aides des régions). Il conviendrait d'ailleurs de parler plutôt de manque de cohérence que d'incompatibilité.

Au contraire, plusieurs mesures semblent présenter des **synergies** :

- l'aide aux investissements visant à réduire les temps d'accès routiers aux plates-formes et l'autorisation de PTC de 44 tonnes pour les parcours routiers de pré et post-acheminement ;
- la réalisation des investissements portuaires en matière d'interface rail-mer et la qualité des acheminements ferroviaires (accord 95/20) ; il serait en

(1) La réalité est un peu plus complexe puisque le transport combiné rail-route comprend lui-même deux maillons routiers. Cet indicateur constitue donc une approximation qui a pour seul but de permettre de hiérarchiser les mesures en terme d'impact sur les coûts externes.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

effet incohérent de faire des efforts au niveau des interfaces si les « tuyaux » ne permettent pas d'acheminer correctement les flux ;

- la réalisation de plates-formes rail-route performantes et la qualité des acheminements ferroviaires (accord 95/20), pour la même raison.

D'une manière générale, il semble d'ailleurs que la réussite d'accords contractuels du type « 95/20 » soit une condition nécessaire (mais probablement pas suffisante) à l'efficacité réelle des autres mesures. En effet, ce concept d'amélioration de la qualité porte en lui la réponse à toutes les contraintes liées aux problématiques d'élimination des goulots d'étranglement du réseau ferroviaire, de réorganisation des flux ferroviaires, de règles de priorité voyageurs-fret ainsi que d'ouverture du marché à de nouveaux opérateurs.

◆ Mise en perspective

À ce stade de l'évaluation, il est utile d'essayer de comprendre, au-delà de la réussite plus ou moins grande des mesures mises en œuvre depuis dix ans, si ces mesures sont ou non les plus pertinentes par rapport aux objectifs politiques, économiques et sociaux de la France. Pour cela, nous proposons de croiser le bilan des mesures décrit au paragraphe précédent avec deux approches complémentaires : les facteurs-clés de compétitivité du transport combiné et les mesures mises en œuvre à l'étranger.

Les facteurs-clés de compétitivité du transport combiné

Le point 3 a permis de mettre en exergue les facteurs clés de compétitivité du transport combiné (voir également annexe 12).

Si les politiques ont bien joué positivement sur certains déterminants, tels que la productivité des plates-formes de transport combiné, l'organisation des flux et l'accès au matériel nécessaire et au service ferroviaire (subventions), elles ont en revanche eu beaucoup moins d'influence sur d'autres déterminants du transport combiné, également essentiels, tels que :

- la capacité du réseau fret, notamment via la mise au gabarit B1 de certains axes ou la mise en place de lignes dédiées ou à priorité fret ;
- la stabilité du climat social par une réduction de l'intensité et de la fréquence des grèves ;

- l'offre de transport combiné en matière de fréquence et de régularité du service ou encore de suivi des marchandises transportées (importance de la traçabilité pour les transporteurs et les chargeurs).

Ces derniers points sont pourtant essentiels car ils concourent tous à *une amélioration de la qualité du transport combiné*. Les acteurs de ce secteur d'activité sont aujourd'hui unanimes pour affirmer que l'avenir du transport combiné réside essentiellement dans l'amélioration de sa qualité de service.

Les enseignements des expériences étrangères

Parmi les quatre pays européens qui ont été sélectionnés dans le but d'apporter un éclairage international à l'étude (les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Allemagne)¹, l'Italie et les Pays-Bas apparaissent comme les plus « novateurs » en matière de politiques publiques en faveur du transport combiné. Nous avons identifié plusieurs mesures qui n'ont pas leur équivalent en France :

▪ **La politique de développement du transport combiné depuis (et vers) les ports :**

- l'État italien a édité plusieurs versions du « Documents général de programmation du transport » (1986, 1991, 2001) et des « lois de promotion des inter-ports et du transport intermodal » (1990, 1997, 2000 et 2002). Entre mars 1997 et juin 2001, la Commission a examiné 6 dossiers d'aides d'État de l'Italie au bénéfice du transport combiné², et en particulier le contenu de plans régionaux de transport, qui subventionnaient directement le transport combiné ;
- ces différentes mesures ont eu un impact fort, notamment dans le secteur de la construction des « Interporti » (financements multiples d'infrastructures et d'équipements, financements directs ou crédits long terme à taux réduits). Elles ont également consisté en une aide directe aux entreprises de transport combiné (subventions ou crédits à taux d'intérêt réduit pour la construction de terminaux privés, l'achat de véhicules, etc.) ; cela a permis à l'Italie de récupérer du trafic intermodal dirigé vers les ports de l'Europe du Nord et de développer le trafic national intermodal mer/fer pour les marchandises conteneurisées.

(1) Les principales mesures sont décrites ci-après et font l'objet d'une fiche détaillée en annexe 5.

(2) Contre 7 pour les Pays-Bas, 2 pour l'Autriche, 1 pour la Belgique et la France et aucun pour les autres États membres.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

- **Les initiatives destinées à encourager l'ouverture à la concurrence et l'apparition de nouveaux opérateurs de transport combiné** : pour un coût modéré (essentiellement des mesures légales), les pouvoirs publics néerlandais ont encouragé avec succès l'apparition de nouveaux opérateurs ferroviaires (ACTS, Short Lines), qui ont développé des services de navettes de conteneurs.
- **Les mesures de promotion/sensibilisation** des chargeurs et des transporteurs à l'intérêt du transfert modal vers le rail-route : les Pays-Bas ont favorisé le développement du transport combiné par des actions de soutien à l'innovation technologique et de promotion de ce mode de transport auprès des chargeurs.
- **La contractualisation État/chargeurs pour des trains complets** : en Italie, dans la loi financière 2002 en discussion actuellement, une nouvelle mesure est proposée qui constitue une incitation en faveur des entreprises qui s'engagent par contrat avec le ministère à réaliser ou à faire réaliser une quantité minimum de trains complets de transport combiné ou de matières dangereuses (définition des matières dangereuses d'après le règlement international du RID) ; les engagements représentent plus de 65 M€ sur les trois années à venir. Assocombi, Confetra, Freight Leaders Club et les autres grandes associations du transport italien ont réagi très positivement à ces mesures proposées par le gouvernement.

◆ Conclusion

L'analyse des résultats de l'évaluation des mesures étudiées ainsi que leur mise en perspective débouche sur le schéma suivant.

Schéma 2



Ce bilan rétrospectif n'a pas abordé les opportunités liées à l'évolution du contexte institutionnel (libéralisation du fret) et à l'émergence de nouveaux acteurs. Ce sera fait dans le chapitre suivant.

5. Recommandations

5.1. Introduction

Les recommandations présentées ici font suite au recensement des politiques publiques en faveur du transport combiné, à la description de l'économie du transport combiné, à l'analyse quantitative puis qualitative et enfin à l'évaluation des politiques publiques. Elles ont toutes pour finalité de renforcer l'efficacité des politiques publiques en faveur du transport combiné.

Ces recommandations découlent bien sûr de l'évaluation des dix mesures sélectionnées comme les plus significatives de la politique française de transport combiné. Cette évaluation a mis en lumière à quel point l'organisation

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

du secteur en France est fermée et non concurrentielle, héritée de notre tradition d'entreprise d'État.

Or notre approche du développement du transport combiné ayant une dimension réellement internationale, nos recommandations découlent au moins autant de l'observation, dont il a été rendu compte, des politiques menées dans les pays européens voisins et des différences avérées entre les politiques mises en œuvre, les structures auxquelles elles s'adressent, les pratiques qu'elles engendrent en France et dans les quatre pays retenus. Le regard porté sur l'organisation française par nos partenaires européens, leurs perceptions et leurs attentes, constituent donc un fondement de notre réflexion.

De cet ensemble de points de vue, on peut retirer le sentiment que la politique française du transport combiné reste en deçà des enjeux, protégeant frileusement une « exception ferroviaire française ». Alors que le système français du transport combiné repose essentiellement sur deux entreprises de taille insuffisante et somme toute empêchées de développer leur projet, on constate aujourd'hui que les trafics de marchandises, aux plans national et a fortiori international, sont dominés et organisés par de grands logisticiens travaillant à l'échelle de l'Europe.

Dans un contexte de croissance forte et constante des flux de marchandises, il convient, pour que le transport combiné devienne compétitif, de massifier les volumes (au moins un train complet par jour pour chaque liaison), de concentrer les aides publiques sur les axes présentant le plus fort potentiel et de les cibler sur les acteurs du transport combiné.

La mise en œuvre des moyens nécessaires pour parvenir à cette massification constitue une orientation stratégique majeure. On sait en effet que la massification est une des difficultés auxquelles on s'est heurté dans la période récente, notamment pour les services de navettes desservant les ports. Ces navettes restent difficiles à remplir et donc à rentabiliser économiquement (cf. la société Le Havre Shuttle). En outre, pour répondre complètement à l'objectif de rééquilibrage modal, il faudrait se concentrer sur les flux potentiellement massifiables (ceux qui ne le sont pas encore). Dans cette optique, il semble impératif de faire un pari sur l'avenir en éliminant les facteurs de blocage identifiés, afin de parvenir à une réelle amélioration de la qualité de service et en apportant, sous conditions, les aides nécessaires pendant la période de démarrage de ces navettes.

Nous préconisons donc une approche « industrielle » à long terme du transport combiné consistant à privilégier :

- **quelques axes lourds** s'intégrant naturellement dans un schéma à l'échelle européenne ;
- **les ports français à trafic conteneurisé élevé** pour lesquels les investissements en cours devraient être complétés par un effort accru de développement de synergies avec le mode ferroviaire et avec le mode fluvial. Des choix devront en effet être faits au cas par cas, afin d'éviter toute déperdition de financements publics entre les modes massifiables que sont le transport combiné et le transport fluvial, l'expérience sur le Rhône avec Delta Box en concurrence avec CNC ayant montré les risques dans ce domaine.

Cette option appelle cependant deux remarques :

A – La question est posée par certains : la France a-t-elle vocation à capter des flux de « pur » transit, autres que ceux qui sont inéluctables ? Cette question est légitime, mais y a-t-il des solutions rentables sans les flux de transit ? Et la France peut-elle raisonner en s'isolant des flux européens auxquels sa situation géographique la rend d'ailleurs particulièrement perméable, comme sur l'axe Europe du Nord - Péninsule Ibérique ?

Une telle orientation conduira inévitablement à augmenter le trafic de transit. Cela peut comporter des inconvénients. Tant qu'un axe n'est pas saturé, il est intéressant d'y intensifier le trafic. Cela contribue à réduire les coûts unitaires d'exploitation. Mais, lorsqu'il est saturé, la duplication de l'infrastructure est coûteuse, et ce coût doit être mis en balance avec les avantages que procure l'investissement. Sous cette réserve, notre diagnostic global est que seul le transport combiné massifié peut trouver un équilibre économique acceptable.

B – Si la pertinence de la solution transport combiné ne fait guère de doute sur les axes massifiés justifiant des politiques publiques de long terme, la question peut se poser s'agissant des liaisons moins denses, en raison des progrès technologiques attendus sur la route qui pourraient conduire à des solutions presque aussi satisfaisantes que le rail sur le plan environnemental¹. Dans ce cas, alors des mesures de tarification ou de

(1) De fait, les constructeurs ont réalisé ces vingt dernières années d'énormes progrès dans le rendement thermique des moteurs à combustion, la diminution de leurs rejets polluants, leurs nuisances sonores ; l'introduction des technologies hybrides (combinaison d'une motorisation électrique, en parallèle ou en complément d'une motorisation thermique) dans les chaînes de

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

réglementation seraient préférables sur ces axes à des financements d'infrastructures car elles sont réversibles.

5.2. Les grandes orientations

À la lumière de cette introduction, les politiques devraient être infléchies dans trois directions :

Adapter les politiques en faveur du transport combiné à l'évolution du contexte

◆ L'émergence des grands logisticiens

Les politiques publiques devront prendre en compte le rôle moteur essentiel des **grands acteurs privés de la logistique** (leur émergence étant l'une des évolutions structurelles majeures des dix dernières années en terme de logistique). Ce sont eux qui décideront à l'avenir d'utiliser ou non le transport combiné plutôt que le tout route. C'est avec eux dorénavant qu'il convient de se concerter et d'articuler les politiques publiques et de les inscrire fortement dans une perspective européenne.

Aujourd'hui, les mécanismes institutionnels n'ont pas la capacité de transmettre à ces acteurs clés des incitations suffisantes. **Nous préconisons donc d'adopter une démarche de type partenariat public, privé**, tant pour l'identification des axes lourds qui seront privilégiés, que pour le financement des investissements nécessaires : co-financement d'infrastructures (par exemple, la partie publique assurant les ouvrages de génie civil, la partie privée étant responsable des voies et des superstructures électriques, comme aux Pays-Bas pour le TGV Anvers-

traction, laissent entrevoir de nouveaux progrès dans le rendement des moteurs et la diminution de leurs rejets polluants ; qui plus est, la production d'énergie embarquée par pile à combustible, sur laquelle travaillent tous les constructeurs, pourrait représenter un nouveau saut technologique répondant aux impératifs du développement durable, à condition cependant que la production de l'hydrogène utilisé comme combustible puisse être elle-même réalisée selon des processus économes en gaz à effet de serre.

En outre, les technologies de l'information, de la communication, des GPS et de la robotique laissent entrevoir des modes de régulation des transports routiers extraordinairement performants, permettant de densifier, fluidifier et sécuriser la circulation autoroutière, et à concevoir de véritables trains routiers.

Certes l'organisation massifiée de flux de transport en site propre (la voie ferrée est précisément un site propre) offre d'incontestables avantages structurels environnementaux par rapport à la segmentation des flux qu'impose le camion sur la route et la consommation d'espace qu'il entraîne. Mais inversement les ruptures de charge et les doubles transferts modaux qu'impose structurellement le combiné réduisent cet avantage.

Amsterdam), garanties d'emprunt à long terme, garantie de recettes. Cela supposera que l'État soit en mesure de s'engager dans la longue durée.

◆ L'ouverture européenne

Les grands réseaux transeuropéens de transport sont beaucoup mieux définis que dans les années quatre-vingt-dix. C'est à cette échelle européenne, qu'il convient de poser les problématiques du transport combiné rail-route et de sélectionner les axes à massifier.

◆ L'émergence des régions

La tendance s'affirme d'une forte implication des régions dans les problématiques de transport : pour les transports de voyageurs, la régionalisation de la SNCF a été un succès, tandis que le financement du TGV Est bénéficie de l'apport des régions concernées. S'agissant des transports de marchandises, plusieurs régions, on l'a vu, se sont déjà impliquées dans le financement de terminaux ou l'incitation aux routiers à s'équiper de caisses mobiles. Certes le transport combiné implique nécessairement une perspective supra régionale, voire européenne, mais il est parfaitement concevable de proposer aux régions d'inscrire dans le cadre d'un schéma national leurs politiques de transfert modal de la route vers le rail.

Promouvoir un contexte institutionnel qui favorise l'émergence de la concurrence

Les politiques publiques en faveur du transport combiné doivent être développées en cohérence avec les directives européennes. Celles-ci orientent le secteur du fret vers un fonctionnement certes régulé par les autorités publiques, mais reposant sur les mécanismes du marché, en particulier sur une réelle concurrence entre opérateurs.

Dans cet esprit, il est souhaitable que sur chaque grande liaison intermodale (domestique ou internationale) tout chargeur puisse disposer d'au moins deux offres de transport combiné concurrentes (notamment en matière de traction). Les politiques consisteront donc en moins de subventions, mais plus de mesures réglementaires, légales ou incitatives favorisant une concurrence effective.

Il ne s'agit donc pas d'abandonner tout système d'aides publiques, mais de mettre en place un système de prix transparent, non discriminatoire, avec s'il y a lieu une compensation adéquate des effets externes, afin de favoriser l'entrée de

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

nouveaux acteurs, notamment de traction ferroviaire, et d'instaurer les conditions d'une véritable concurrence.

En outre, à l'instar des dispositifs adoptés dans les télécommunications ou l'électricité, la mise en place d'**une autorité de régulation du secteur ferroviaire**, supervisant le jeu des acteurs, s'assurant de l'équité de traitement faite aux opérateurs (la SNCF et ses concurrents éventuels) et favorisant l'émergence de nouveaux entrants, semble souhaitable à terme, en conséquence du « paquet ferroviaire » européen ¹.

En corollaire, ce cadre institutionnel devra permettre une clarification des rôles respectifs des acteurs (RFF, SNCF et ses filiales, les opérateurs de transport combiné) dans le paysage libéralisé du transport combiné.

Assurer une meilleure coordination des politiques et des décisions des acteurs publics

D'une manière générale une recherche de cohérence s'impose pour éviter les conflits d'effets entre des mesures qui concernent les mêmes cibles. C'est particulièrement difficile pour le transport combiné, où des mesures indirectes, concernant le secteur routier ou la fiscalité par exemple, peuvent brouiller, voire compromettre, l'effet des mesures directes.

Cette recherche de cohérence doit porter également sur les interventions des régions et de l'État qui concernent les mêmes cibles : s'agissant, par exemple, des aides offertes aux routiers pour s'équiper de caisses mobiles et de châssis, on a noté les relatives incohérences ou doubles emplois entre les contrats TOP, gérés au niveau national, et les aides des régions destinées aux transporteurs locaux. Au moment où la décentralisation doit connaître une nouvelle étape, il

(1) La transposition du premier « paquet ferroviaire » ouvrira le Réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF) aux trafics internationaux de fret. Toutefois, l'exécution par une entreprise ferroviaire de services de cabotage dans un pays tiers n'est pas autorisée à cette date; cette mesure est une de celles qui font l'objet des discussions en cours sur le 2^e « paquet ferroviaire » proposé par la Commission européenne. Quant à la possibilité qu'une entreprise ferroviaire française autre que la SNCF exécute des services en France, la réglementation laisse actuellement ce monopole à la SNCF. D'autres opérateurs (par exemple CFTA, filiale de Connex) exploitent bien en France un certain nombre de services ferroviaires, mais ils ne le font sur le réseau national que par voie de convention de sous-traitance par la SNCF (en Bretagne, Bourgogne, Île-de-France), ou sur des voies ferrées d'intérêt local, propriété des départements, ou encore sur des réseaux privés industriels.

est nécessaire de trouver des modes de coordination renouvelés entre l'État et les collectivités locales pour garantir la cohérence de la politique d'ensemble du transport combiné.

Mais il convient également de mieux cibler les destinataires des aides et d'éviter des systèmes aveugles, comme aujourd'hui, qui créent des incitations à tous les acteurs, même ceux qui n'ont pas intérêt au développement du transport combiné. Afin de favoriser les synergies et le recentrage des politiques sur les axes lourds et les grands ports français auxquels sera donnée la priorité, il convient de cibler davantage les aides publiques sur ces axes et sur ceux qui opèrent.

L'efficacité des politiques publiques doit être recherchée par la cohérence, la complémentarité, le ciblage vers les décideurs pertinents et la mise en synergie des mesures, au moins autant que par l'augmentation de l'effort financier de l'État.

5.3. Les mesures prioritaires

Politiques à infléchir en profondeur

– Améliorer la capacité du réseau fret sur les grands axes

◆ Proposition de recommandations

Il convient de maximiser les synergies entre les investissements d'amélioration du réseau ferroviaire et les investissements réalisés au niveau des interfaces rail-mer dans les ports et dans les grandes plates-formes mises en opération récemment. Ceci suppose de poursuivre des actions volontaristes pour améliorer la capacité de ces axes :

- suivant l'option consistant à privilégier une approche « industrielle » du transport combiné en se focalisant sur les axes lourds transeuropéens et sur les ports français, établir, en concertation avec les grands logisticiens d'envergure européenne, un schéma national du réseau prioritaire de transport combiné ; on peut observer sans attendre que s'impose en toute première priorité l'amélioration des axes ferroviaires :
 - entre le port du Havre et le Nord, l'Est de la France et la région Rhône-Alpes ainsi que vers l'Allemagne,
 - entre le port de Marseille et les régions Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées,

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

afin que ces deux ports puissent enfin disposer d'un hinterland ferroviaire compétitif ;

- mettre certaines lignes au gabarit B1 (axe Le Havre-Strasbourg, transit Benelux-Italie, ...)
- poursuivre les travaux de contournements d'agglomérations (Lyon, Montpellier, etc.) ;
- affecter au fret (et au transport combiné en particulier) quelques lignes prioritaires sur des axes à fort potentiel international, notamment en provenance ou à destination des grands ports, leurs coûts de maintenance étant moindres que lorsqu'il s'agit de lignes « mixtes » ;
- vérifier les gains de trafic que permettrait l'optimisation de l'utilisation du réseau actuel, notamment par la « domestication » des sillons ;
- développer les navettes de transport combiné de longue distance et trancher clairement le débat entre transport combiné et autoroute ferroviaire ; le franchissement d'obstacles naturels par des autoroutes ferroviaires comme le projet Lyon-Turin avec Modalohr apporte une solution à court terme mais revient, s'il se limite au passage de l'obstacle, à favoriser l'usage du camion sur le reste du parcours et à provoquer des effets d'entonnoir aux extrémités du dispositif ; ne conviendrait-il pas plutôt d'organiser de vraies navettes de fret et de transport combiné de longue distance sur les axes correspondant ? Ce pourrait être une option lourde du schéma national de réseau prioritaire de transport combiné ; les régions concernées pourraient y contribuer ;
- développer les trafics de transit massifiés, en particulier depuis Le Havre et Dunkerque.

– Faire évoluer l'organisation de l'opérateur ferroviaire relative au transport combiné

◆ Bilan de l'évaluation

La SNCF offre, notamment dans le transport combiné, le visage d'un groupe dont les options n'apparaissent pas clairement alors que se précise la perspective de la concurrence. Sa structure est facteur de confusion des rôles et de perte de lisibilité stratégique d'ensemble. Pour les opérateurs français et européens, la SNCF apparaît autant comme un autre opérateur que comme un partenaire prestataire de services ferroviaires.

◆ Proposition de recommandations

Faire évoluer les opérateurs de transport combiné du groupe SNCF

Il conviendrait d'aller vers une organisation où les opérateurs de transport combiné, filiales de la SNCF, soient dotés d'une réelle autonomie stratégique et managériale. Cela est surtout nécessaire aujourd'hui pour la CNC, pour laquelle on pourrait imaginer un élargissement de l'actionnariat.

Favoriser la stabilité du climat social

Ceci implique de poursuivre les efforts engagés pour une prévention des conflits, car ceux-ci, dans un passé récent, ont gravement porté préjudice au transport combiné : les dégâts causés par la grève du printemps 2001 sont évalués à une perte de 750 millions de t x km sur mars-avril 2001 par rapport à mars-avril 2000.

Revaloriser l'image du transport combiné dans la culture des cheminots

Les cheminots sont aujourd'hui encore payés notamment en fonction de la vitesse et de la distance parcourue. Il est en conséquence beaucoup plus valorisant de conduire un TGV qu'un train de transport combiné. Ce système de rémunération « scelle » dans la culture des cheminots une vision dégradée du transport de marchandises par rapport au transport de voyageurs et ne favorise aucunement le transport combiné dans la perception qu'en ont ces acteurs. Pour améliorer l'image du transport combiné, il conviendrait de le rendre plus attractif et de faire évoluer les mentalités.

« Externaliser » certains coûts sociaux du ferroviaire afin d'éviter qu'ils soient supportés par ses utilisateurs

Entre le rail et la route, les rapports sociaux et les conditions de protection sociale et de réglementation du travail sont très différents. En termes de productivité et de compétitivité, cela joue actuellement en faveur de la route et contribue à faire perdre du trafic au transport combiné. Espérer, sur le long terme, un alignement « vers le haut » est possible mais rendu difficile en particulier par la concurrence de plus en plus forte que livrent les routiers des pays de l'Est européen. Ne conviendrait-il pas d'externaliser certains des surcoûts liés aux avantages particuliers du régime social des chemins de fer ?

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

– Favoriser l'ouverture du marché du transport combiné à la concurrence et l'apparition de nouveaux opérateurs

La concurrence entre opérateurs est effective en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas. Elle se met en place en Allemagne et en Italie. Elle est de nature à améliorer le rapport qualité-prix de la prestation, qui apparaît un point clé dans la compétition entre transport combiné et transport routier.

◆ Proposition de recommandations

Accompagner la fin du monopole de la SNCF en matière de traction

L'ouverture du fret à la concurrence, à partir de mars 2003 suite à la transposition du « paquet ferroviaire » européen, devrait être non pas subie mais accompagnée en France : RFF, par exemple, pourrait solliciter à cette échéance de nouveaux opérateurs européens sur le réseau, particulièrement pour les navettes de transport combiné, plutôt que d'attendre qu'ils se présentent éventuellement.

Permettre aux opérateurs de transport combiné (privés et publics) de gérer eux-mêmes l'acheminement de leurs trains

Il conviendrait de favoriser l'émergence de la concurrence et de permettre aux opérateurs de transport combiné, qu'ils soient privés ou publics, de gérer eux-mêmes l'acheminement de leurs trains, en utilisant leurs droits d'accès, particulièrement sur les liaisons internationales.

Favoriser l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché du transport combiné

À l'instar des Pays-Bas qui ont pleinement assumé le développement d'un système très concurrentiel, il conviendrait de permettre l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché du transport combiné en garantissant les conditions d'une égalité d'accès et d'une concurrence loyale.

S'appuyer sur les logisticiens et les armateurs

L'organisation d'ensemble, le schéma directeur des lignes de transport combiné devrait être le fruit d'une construction concertée tenant compte de la contribution de ces acteurs à la structuration des flux.

Instituer une répartition des sillons par une autorité indépendante

L'affectation à RFF de 40 « super-horaires » constitue un premier pas vers le développement de sa capacité de gestionnaire des sillons en toute indépendance à l'égard de la SNCF.

À l'instar de ce qui se produit par exemple dans le domaine de l'électricité, la séparation entre les fonctions de réseau et les fonctions de transport pourrait être complétée par la mise en place d'une autorité de régulation permettant de garantir une réelle égalité de traitement entre les opérateurs ferroviaires : SNCF et concurrents privés.

Cette instance devra contrôler l'attribution des sillons selon des règles parfaitement transparentes.

Les politiques existantes à améliorer

– Mesures concernant les terminaux

La politique de création, d'extension ou de relocalisation des terminaux rail-route

◆ Bilan de l'évaluation

Efficacité	Le manque de productivité et la faiblesse du trafic rendent l'exploitation de nombreux terminaux non rentables Le temps de latence lié à des procédures lourdes, un réel problème d'acceptabilité et le manque de structures de développement constituent des facteurs de blocage
Efficiencie	Non mesurable par manque de recul
Pertinence	Intérêt en matière d'accroissement de capacité dans des terminaux sur les flux majeurs (Dourges, Lomme, Bonneuil, Valenton 2), même si d'autres opérations (Hourcade) répondent plus à un autre schéma de décision, mais nécessité d'une coordination des projets

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

◆ Proposition de recommandations

Confier aux régions la responsabilité complète de l'intervention publique en matière d'aménagement et d'équipement des terminaux rail-route pour faire face à la complexité et à la dilution des responsabilités qui règnent entre RFF, la SNCF, les différentes collectivités locales, les autorités portuaires, les opérateurs de transport combiné et l'État qui subventionne.

S'agissant d'installations pour lesquelles les considérations de localisation et d'aménagement local sont importantes, la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage publique revient naturellement aux régions qui constituent le périmètre pertinent d'évaluation de l'influence du terminal. Il conviendrait cependant que les initiatives locales s'inscrivent dans un schéma prioritaire national porteur de la cohérence d'ensemble. Cela requiert un dispositif approprié de concertation, qui dans la structure institutionnelle actuelle peut être celui des contrats de Plan État-région.

L'accélération des procédures d'instruction et de développement des projets nécessite de la part des régions que cette responsabilité soit effectivement confiée à des structures ayant les moyens techniques et politiques d'agir.

L'une des priorités en la matière est la concrétisation du projet de plate-forme Nord-Est de Paris qui traîne depuis plus de dix ans.

L'amélioration de la desserte ferroviaire des terminaux portuaires

◆ Bilan de l'évaluation

Il s'agit d'une mesure de portée stratégique à mettre en résonance avec les investissements d'infrastructures en cours dans les ports à trafic conteneurisé. Le développement des trafics de transport combiné en sortie des ports constitue un enjeu majeur au moment où la libéralisation des trafics internationaux de fret donne une dimension naturellement européenne à l'organisation des flux. La politique d'investissements portuaires semble prendre un chemin vertueux de spécialisation, concentrant les efforts sur les 2 ou 3 ports à vocation internationale.

Efficacité	L'efficacité ne peut être au rendez-vous s'il n'y a pas de couplage entre les politiques d'investissement dans les interfaces rail-mer et les politiques de développement d'axes lourds de fret
Efficience	Non mesurable, les investissements majeurs sont en cours de réalisation
Pertinence	La pertinence est bonne, l'un des axes majeurs de développement du transport combiné étant le développement du transport des conteneurs maritimes

◆ Proposition de recommandations

Que ce soit aujourd'hui avec la SNCF ou demain par le jeu de la concurrence de différents opérateurs, il convient que l'hinterland ferroviaire des ports soit à la mesure des capacités que ceux-ci ont entrepris de développer.

Par ailleurs, il est souhaité un développement des systèmes d'information entre ports et dessertes ferroviaires afin d'améliorer la standardisation des échanges et d'assurer aux clients du transport combiné une qualité de service équivalente à celle des autres grands pays européens. Il s'agit d'une mesure de compétitivité rejaillissant sur le transport combiné dans son ensemble.

– Mesures concernant le maillon ferroviaire

La politique de tarification de l'accès à l'infrastructure ferroviaire

◆ Bilan de l'évaluation

La politique de tarification de RFF est telle que les redevances d'accès à l'infrastructure doivent participer à sa capacité de financement et d'investissement dans le réseau. RFF fait bénéficier le fret, et donc le transport combiné, de conditions favorables en considérant que celui-ci requiert des coûts de maintenance plus faibles que le trafic voyageurs et qu'il utilise des sillons de qualité inférieure.

En Grande-Bretagne, le niveau de la redevance est fixé par le régulateur sur la base de critères tenant à l'occupation de la voie et au poids tracté. En Italie, le tarif de chaque sillon est basé sur la qualité de l'infrastructure utilisée, la durée et la longueur d'occupation de l'infrastructure. Des réductions s'appliquent au volume annuel transporté. En Allemagne le tarif est fonction du type de ligne

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

occupé, des taxes supplémentaires pouvant être appliquées pour des demandes inhabituelles. Aux Pays-Bas, l'accès est fonction des volumes prévus et des réservations de sillons. Par comparaison avec les autres pays, le tarif est bas et différencié national/international.

Efficacité	Forte efficacité, les variations influencent fortement le trafic et les coûts du transport combiné
Efficience	Coût de la mesure élevé
Pertinence	Beaucoup d'interrogations sur une politique qui obère la capacité d'investissement de RFF

La politique consistant à sous-tarifier les coûts d'infrastructure ne semble pas pertinente car elle risque d'entraîner des effets négatifs à moyen et long terme.

◆ Proposition de recommandations

Accéder à un système de prix transparent et reflétant les coûts de l'infrastructure apparaît une nécessité dont les effets rejailliront sur la qualité du service offert.

Les niveaux de la redevance d'infrastructure ferroviaire devront mieux refléter la réalité des coûts, qu'il s'agisse du fret, donc du transport combiné, comme également des TER pour lesquels les élus régionaux n'apprécient sans doute pas à leur juste valeur les disponibilités d'infrastructures qu'ils utilisent.

Les subventions à la SNCF

◆ Bilan de l'évaluation

L'aide est affectée par la SNCF à trois objets :

- des contrats annuels d'objectifs avec les opérateurs en fonction des tonnes x km achetées ;
- une bonification décroissante des tarifs de traction sur les liaisons nouvelles ;
- une bonification générale des tarifs de la traction de terminal à terminal, pour assurer des prix compétitifs avec la route.

Ces aides sont jugées inefficaces aussi bien par les opérateurs que les transporteurs et leurs représentants syndicaux. Elles dispensent la SNCF de s'engager pour son propre compte.

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

Efficacité	Difficilement mesurable et contestée par les acteurs du transport combiné
Efficienc	Non mesurable du fait de l'absence de comptabilité par activités de la SNCF
Pertinence	Manque de lisibilité de cette aide de l'état

◆ Proposition de recommandations

Affecter, comme il est prévu par la décision récente des pouvoirs publics, les aides de l'état au transport combiné directement aux opérateurs en fonction du volume de trafic passant par des terminaux sur le territoire français, plutôt qu'à la SNCF.

Il est en effet envisagé de transformer cette subvention en une aide directe aux opérateurs, fonction du nombre d'UTI transbordées dans le cadre de services réguliers de transport combiné. Cette disposition va dans le bon sens dans la mesure où elle s'applique directement à l'activité du transport combiné.

Toutefois, la disparition corrélative de la subvention à la SNCF se répercutant dans ses tarifs, il conviendrait que l'augmentation tarifaire des coûts de traction soit au plus équivalente à la perte de subvention subie.

L'accord 95/20

◆ Bilan de l'évaluation

La conclusion de l'accord 95/20 entre la SNCF et les chargeurs relevait du défi. L'expérience a donné lieu à un travail important de recherche des itinéraires à prendre en compte, mais surtout des critères de mesure de la qualité et de sa progression.

Efficacité	D'autant plus faible que le dispositif a été abandonné sans avoir fait les preuves de son efficacité
Efficienc	Faible du fait du manque de durée
Pertinence	Très forte, puisque c'est le premier pas vers une politique de qualité impliquant la SNCF, les opérateurs et les transporteurs routiers

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

◆ Proposition de recommandations

Promouvoir des accords de contractualisation sur les axes lourds du schéma national. La promotion de ce type d'accord devrait revêtir la forme de contrats-types. Elle est une opportunité de développement d'indicateurs de suivi et de supports pouvant servir de cadre aux opérateurs pour la définition de leurs droits et obligations respectifs. Elle est un facteur « **d'emboîtement** » **des pratiques** des différentes parties prenantes dans des pratiques communes.

Les pouvoirs publics pourraient encourager ce type d'accords contractualisés :

- en favorisant l'engagement d'entreprises (chargeurs, transporteurs), par contrat avec le ministère, à réaliser ou faire réaliser une quantité minimum de trains complets de transport combiné (cf. Italie) ;
- en proposant des « modèles » de contrats (assistance technique et financière) ;
- en ouvrant ce type d'accord aux trafics portuaires.

Ces accords ouvriront également la voie à une concertation multipartite sur les objectifs de la politique de transport combiné avec les grands opérateurs.

- Politiques d'aide à l'acquisition de matériel de transport combiné

◆ Bilan de l'évaluation

Efficacité	Le contrat TOP a un impact positif mais constitue un effet de levier faible auprès des bénéficiaires Les aides régionales ne sont pas généralisées à toutes les régions mais leur impact est plus fort
Efficience	L'efficience du dispositif est relativisée par un coût de gestion élevé Pas d'information sur les coûts de mise en œuvre par les régions
Pertinence	La dispersion du dispositif entre Sefergie, ADEME et régions est non pertinente et induit des comportements non souhaitables

◆ Proposition de recommandations

L'aide fournie par le contrat TOP et les aides allouées par les régions devraient être regroupées, les entreprises concernées ayant parfois recours à des subterfuges pour accéder aux aides régionales (localisation « artificielle » des

transporteurs notamment). Dans le cadre de la refonte du régime d'aides préparée par l'ADEME à travers le cadre du PNAEE, il serait intéressant de confier à un seul organisme public les aides aux transporteurs routiers pour leur équipement en caisses mobiles et châssis nécessaires au transport combiné. L'intérêt de cette aide serait plus visible et déterminant pour les candidats au transfert modal s'il concernait des montants plus élevés et versés sous forme de financements directs plutôt que sous forme de crédit-bail.

Une politique de sensibilisation à l'intérêt environnemental du transport combiné auprès des chargeurs et des transporteurs favoriserait certainement le succès de ce type d'aide. En effet, les acteurs économiques sont de plus en plus réceptifs aux problématiques de développement durable. Leur permettre de communiquer sur les efforts qu'ils consentent dans ce sens (sous forme de macarons ou de labels « respectueux de l'environnement » à afficher sur les véhicules ou à mettre en avant dans leurs propres outils de communication) contribuerait à la poursuite de l'objectif général de réduction des nuisances environnementales qui motivent les politiques publiques en faveur du transfert modal.

– Mesures européennes PACT

◆ Bilan de l'évaluation

Malgré la relative modestie des moyens mobilisés dans le cadre du programme et ses résultats en demi-teinte sur certains objectifs, PACT est une mesure positive de développement de pratiques communes au niveau européen. Il contribue en cela au développement d'un code de pratiques et de références communes qui permettront l'émergence d'une réelle politique de qualité dans le secteur du transport combiné.

Efficacité	Les projets liés à l'amélioration de l'interopérabilité ont globalement atteint leurs objectifs Les projets de mise en place de navettes ont eu à faire face à une restructuration du marché du transport combiné et à une dégradation de la qualité du service ferroviaire La Commission européenne a stoppé certains versements prévus par manque de résultats
Efficiéce	L'évaluation du programme a été positive
Pertinence	Les projets n'ont pas tous été des succès. Le programme n'est pas en mesure d'éliminer les obstacles causés par les structures et les réglementations du secteur ferroviaire

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

◆ Proposition de recommandations

Poursuivre l'effort, à travers le programme Marco Polo. Favoriser le financement d'opérations pilotes pour le déploiement de systèmes interoperables de traçage (« Track and Trace ») des caisses mobiles et conteneurs. C'est un besoin exprimé par les clients potentiels du transport combiné.

Les politiques ayant fait leurs preuves

– L'autorisation d'un poids total en charge de 44 tonnes pour les camions effectuant du pré ou post-acheminement

◆ Bilan de l'évaluation

La mesure prouve une efficacité mesurable et présente un bilan très positif ; elle doit être conservée.

Efficacité	Elle permet une réduction de 10 à 15 % des coûts de pré et post-acheminement routier Impact très positif pour les chargeurs et les transporteurs, qui la ressentent positivement
Efficience	Pas de coût supplémentaire pour l'État
Pertinence	Oui, mais impact contrecarré par d'autres politiques concernant le transport routier

◆ Proposition de recommandations

Étendre cette mesure à la desserte des ports.

Inciter les partenaires sociaux à s'entendre sur un aménagement des décrets sur le temps de conduite, de façon à favoriser le pré et post-acheminement en lui attribuant des avantages comparables à ceux du transport longue distance.

– L'abattement sur la taxe à l'essieu

◆ Bilan de l'évaluation

Mesure relativement efficace pour un coût réduit, mais son impact sur le trafic paraît faible.

Efficacité	L'abattement de 75 % sur la taxe représente une diminution d'environ 2 % des coûts d'exploitation de pré et post-acheminement routier
Efficience	Faible manque à gagner pour les pouvoirs publics
Pertinence	Bonne, mais impact contrecarré par d'autres politiques concernant le transport routier

◆ Proposition de recommandation

Cette mesure doit être poursuivie, voire accentuée.

5.4. Conclusion

Les freins « intrinsèques » les plus cruciaux au développement du transport combiné sont le manque de flexibilité, l'inadéquation fréquente avec les besoins logistiques des chargeurs et des logisticiens, des temps d'acheminement (porte à porte) souvent plus longs que ceux du « tout route » et des prix considérés par les utilisateurs comme élevés au regard des services rendus.

Certaines mesures mises en œuvre depuis dix ans par l'État et les collectivités locales, et les orientations stratégiques de la SNCF, ont joué en défaveur du transport combiné. Ainsi, par exemple :

- une politique générale des transports qui continue à accorder la « part du lion » aux investissements routiers ;
- une stratégie de l'opérateur ferroviaire (et/ou du gestionnaire de l'infrastructure) qui, sauf cas exceptionnels, accorde la priorité au trafic voyageurs ;
- certaines décisions d'implantation des terminaux rail-route qui ne prennent suffisamment en compte ni les besoins réels des clients, ni les enjeux internationaux du transport combiné ;
- une concurrence du « tout route » d'autant plus vive que les coûts sociaux du fer sont sensiblement supérieurs à ceux de la route.

On constate que les principaux freins au développement du transport combiné n'ont, pour la plupart, pas été éliminés à ce jour.

Nous préconisons de privilégier une approche plus « industrielle » du transport combiné consistant à se focaliser sur les axes lourds transeuropéens et sur les

- Évaluation des politiques du transport combiné rail-route -

ports français (dont le devenir tient à la poursuite d'une politique suffisamment volontariste), avec l'objectif de recherche de forts progrès de productivité.

Nous pensons que des prix vrais et la mise en concurrence des acteurs seront bien préférables à la confusion des responsabilités et au manque de transparence qui prévalent actuellement.

Les aides publiques doivent être mieux ciblées sur les acteurs pertinents. À cet égard, les politiques publiques n'auront vraiment de sens que si les initiatives de l'État tiennent véritablement compte du rôle moteur des grands acteurs privés de la logistique, au plan européen notamment.

Enfin, dans la logique de ce travail d'évaluation, nous recommandons que soient développés des dispositifs de suivi permettant une appréciation plus rapide de l'efficacité et de la pertinence des décisions de politiques publiques.

Avis des ministères

Ministère de l'Écologie et du Développement durable

J'ai pris connaissance avec intérêt du rapport du Conseil national de l'évaluation concernant les politiques publiques du transport combiné rail-route. Sa lecture m'a permis de constater que bon nombre des observations qu'il contient rejoignent les réflexions menées au sein du ministère de l'Écologie et du Développement durable.

L'essor du transport combiné constitue une des clés du développement soutenable des transports. Deux conditions majeures doivent être remplies pour que le transport combiné réalise son potentiel en France mais aussi au sein de l'Union européenne : l'équité de concurrence avec la route et une meilleure productivité du ferroviaire. Sur ces deux terrains, des progrès devraient être réalisés avec l'intégration des coûts externes de la route dans la tarification des infrastructures routières (future directive européenne) et l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire.

La vigilance des pouvoirs publics sera néanmoins nécessaire pour que ces deux réformes prennent leur plein effet, à savoir la prise en compte effective de l'ensemble des nuisances environnementales dans la tarification et l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché de la traction ferroviaire, aiguillon indispensable pour que s'améliore le rapport qualité-prix des prestations de transport combiné. La création d'une autorité de régulation du ferroviaire qui garantirait l'équité d'accès au réseau (allocation des sillons sur la base d'une tarification économique) constituerait un signal positif pour les candidats à l'entrée.

En fait, la dynamisation du ferroviaire implique que soient traités en complémentarité le volet industriel et le volet environnemental. Pour autant, doivent être distingués les flux massifs sur longue distance pour lesquels la place du combiné relève du cadre général de gouvernance publique (tarification, concurrence...) et les problèmes locaux (tels que les franchissements de seuils, les zones congestionnées...) qui relèvent de solutions spécifiques. Dans le premier cas, l'objectif est la lutte contre le changement climatique, dans le second cas l'objectif est la réduction des nuisances locales.

Le Directeur du Cabinet
Gilles PIPIEN

**Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement,
du Tourisme et de la Mer**

Le rapport établi par TN Sofres Consulting pour le compte du Conseil national de l'évaluation sur les politiques publiques en faveur du transport combiné rail-route comporte une analyse globale et cohérente du système en France et chez nos voisins européens, et présente des recommandations intéressantes pour améliorer l'efficacité des interventions publiques.

Ces recommandations sont fondées sur le constat, validé par des exemples européens, que le développement du transport combiné rail-route doit s'appuyer avant tout sur des gains de productivité et de qualité rendant ces chaînes de transport complexes compétitives par rapport au transport routier.

L'un des premiers facteurs de productivité réside dans le remplissage maximum des trains. Je partage l'appréciation portée dans le rapport qui considère que cette condition doit être atteinte en exploitant mieux les trafics les plus importants – par exemple sur la magistrale Eco-Fret ou en entrée/sortie des grands ports – ou en massifiant les flux via un système de « hub », seule solution pour bâtir une offre logistique assurant une desserte suffisamment large du territoire.

La nécessité d'une plus grande ouverture du secteur à la concurrence est soulignée. Je considère que cette ouverture sera en effet un facteur d'amélioration de productivité et de compétitivité. Le décret du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national en fixe désormais le cadre pour une première étape, avant la mise en œuvre dans quelques années du deuxième paquet ferroviaire.

L'amélioration de la qualité des services offerts pourra s'appuyer sur les dispositions de ce décret : responsabilité donnée à Réseau ferré de France pour la répartition des capacités sur le réseau, priorité donnée aux services de transports internationaux de marchandises, création d'une mission indépendante de contrôle des activités ferroviaires. L'arrêté du 13 décembre 2002, relevant de plus de 60 % les redevances d'utilisation du réseau ferré national pour les trains du combiné, constitue par ailleurs une première étape d'évolution de la tarification également préconisée dans le rapport ; la valeur de ces sillons jouera elle aussi en faveur de la qualité.

- Avis des ministères -

Bien entendu, l'amélioration de la qualité du transport combiné passe aussi par l'évolution de la SNCF, compte tenu de la place de l'établissement dans le secteur. La mission confiée au président de la SNCF par le ministre fait de la question du fret ferroviaire une priorité ; ceci imposera à l'entreprise de reconsidérer son organisation, ses modes de production, ses carrières, pour répondre aux exigences de régularité et de fiabilité attendues par les chargeurs, comme le souligne le rapport des sénateurs HAENEL et GERBAUD.

Les investissements doivent soutenir le développement du transport combiné rail-route, qu'il s'agisse des terminaux, mais aussi des investissements sur le réseau ferré national, nécessaires à l'amélioration des circulations. Pour les terminaux, le rôle des collectivités locales (des régions en particulier) apparaît important : la dernière génération des contrats de plan l'a bien montré, avec l'implication nouvelle de plus de la moitié des régions sur ces opérations. Toutefois, si ce rôle doit être conforté dans le cadre d'un schéma de cohérence nationale comme le préconise le rapport, la décentralisation de la maîtrise d'ouvrage des opérations ne peut être générale. En effet, si jusqu'alors les opérations ont été portées par la SNCF puis par Réseau ferré de France, l'évolution et l'ouverture du secteur conduiront de plus en plus à faire des terminaux des opérations à maîtrise d'ouvrage privée, portées par les acteurs économiques concernés. Ceci n'empêche pas bien entendu que certaines régions prennent de telles initiatives, comme vient de le faire la région Nord-Pas-de-Calais pour la plate-forme de Dourges.

Enfin, le nouveau régime d'aides à l'exploitation de services réguliers de transport combiné approuvé par la Commission européenne le 30 avril 2003 vient d'être mis en œuvre. Ce nouveau dispositif, dans lequel les aides sont versées directement aux opérateurs, apporte la transparence que recommande le rapport. Son champ d'application, couvrant notamment les services internationaux mis en place par tout opérateur européen, constitue par ailleurs un gage d'ouverture du secteur.

Mais on ne peut pas considérer que le transport combiné soit un service public, justifiant de ce fait une intervention pérenne de la collectivité. Le transport combiné doit trouver sa place dans le marché, sur les flux de transport où il est pertinent. Le régime d'aides actuel est là pour accompagner cette évolution.

Pour l'essentiel, les mesures prises récemment résultent d'une analyse et d'orientations convergentes avec celles de ce rapport. Celui-ci contribuera donc utilement à l'élaboration par le Gouvernement de la nouvelle politique des transports, recherchant sans a priori la cohérence des interventions publiques et

- Avis des ministères -

la complémentarité des modes. Alors que l'écart entre la part de la route et du chemin de fer s'est accru, il est en effet important que le développement durable des transports puisse s'appuyer sur le transport combiné rail-route, et plus largement sur le transport intermodal mobilisant, en complémentarité avec la route, le chemin de fer, la voie d'eau et le transport maritime à courte distance.

Le Directeur du Cabinet
Jean-Claude JOUFFROY

Avis des établissements publics

Port autonome de Bordeaux

Par lettre du 28 février 2003, vous avez sollicité mon avis sur le rapport d'évaluation des politiques publiques en faveur du transport combiné rail-route.

L'approche du rapport apparaît pertinente, en ce sens que sont abordés de manière pragmatique la dimension internationale du transport combiné, l'intérêt majeur de faire bénéficier directement les opérateurs de transport combiné des aides d'Etat, ainsi que les améliorations et rationalisations du service ferroviaire à venir avec l'ouverture du marché européen et la nette revalorisation du fret sur les axes nationaux par rapport au transport de voyageurs.

Le rapport souligne avec force l'indispensable réorganisation, en matière de fret, de l'opérateur ferroviaire national, mais on peut regretter que soit envisagé, pour améliorer la compétitivité du transport combiné rail-route, d'externaliser certains surcoûts liés aux avantages particuliers du régime social des chemins de fer. De préférence à une externalisation des surcoûts sociaux, une remise en cause progressive de ce régime, fortement dérogatoire et onéreux, dont la justification par la pénibilité du travail est beaucoup moins flagrante aujourd'hui que par le passé, pourrait être envisagée dans le but de se rapprocher, à terme, du régime de droit commun.

En outre, s'agissant de la desserte des ports, le développement du transport combiné ne doit pas être concentré que sur les ports à vocation internationale où sont privilégiés les efforts de la politique publique d'investissement portuaire, mais doit également permettre d'offrir aux ports moins importants la possibilité de mettre en œuvre une stratégie de pré et post-acheminements répondant à leurs besoins et aux attentes des politiques régionales de réduction du transport routier.

Privilégier par l'action publique la desserte par le transport combiné rail-route de deux ou trois grands ports, dont certains terminaux à conteneurs sont déjà engorgés, au détriment des autres qui ne seraient favorisés que par des mesures de tarification ou de réglementation spécifiques, pourrait conduire à une distorsion de concurrence.

Ainsi, au niveau national, la politique publique relative au transport combiné rail-route doit être incitative sur l'ensemble des axes de trafic et non pas limitée aux axes majeurs de massification des flux et elle doit, dans le même temps, favoriser l'émergence de nouveaux opérateurs sur les marchés national et

- Avis des établissements publics -

international, susceptibles de gérer eux-mêmes l'acheminement de leurs trains, en utilisant leurs droits d'accès aux infrastructures.

A partir de ces éléments, le marché et les politiques régionales d'accompagnement devraient permettre un développement significatif du transport combiné rail-route, pour la desserte des ports notamment.

Le Président du Conseil d'administration
Michel SAMMARCELLI

Port autonome du Havre

Les dix mesures inventoriées dans le rapport sur « l'évaluation des politiques en faveur du transport combiné rail-route » que vous m'avez transmis, ont des envergures très diverses et présentent des bilans très contrastés sous l'angle de l'efficacité, de l'efficience ou de leur pertinence. Deux d'entre elles, en particulier, sont reconnues positives par la plupart des acteurs, le PTC de 44 tonnes et les PACT. Ces mesures doivent être poursuivies et améliorées comme le proposent les rédacteurs du rapport. D'autres orientations sont aussi proposées qui ont le mérite d'aller plus loin dans la technique ferroviaire, par exemple sur les terminaux, la tarification d'accès à l'infrastructure ou l'accord 95/20.

Néanmoins, le bilan n'apparaît pas très convaincant. Si l'organisme ferroviaire était véritablement inscrit dans une démarche de progrès au service du client, on pourrait espérer que toutes ces mesures seraient capables de produire des résultats rapides ; or ce n'est pas le cas. C'est l'organisation ferroviaire elle-même qui doit se remettre en question si l'on veut développer le transport combiné. Les mesures citées dans l'étude ne peuvent que ralentir au mieux la déperdition de trafic.

Le rapport mentionne à juste titre le manque de flexibilité et de réactivité du monde ferroviaire qui reste prisonnier de l'inertie technique et de son organisation sociale. Le récent rapport des sénateurs HAENEL et GERBAUD sur le « Fret ferroviaire Français » va même plus loin. Il présente très bien le problème sous l'angle de l'organisation de l'ensemble du groupe ferroviaire à savoir RFF, SNCF, FRET SNCF et ses filiales opérateurs de transport combiné.

Avant de vouloir faire de la valeur ajoutée dans la logistique, il serait souhaitable que la SNCF fasse bien son cœur de métier, à savoir la traction. De récents développements technologiques (GPS, ERMTS, attelages automatiques, diesel, freinage, signalisation, communications informatiques, etc.) devraient lui permettre de s'adapter rapidement à la demande.

Encore faut-il que la stratégie soit bien affirmée en faveur du fret. Il est important, en particulier, qu'une offre commerciale soit publiée, incluant sur certains axes des fenêtres à priorité fret avec des horaires garantis.

D'autre part, les clients demandent un minimum de transparence, de communication et de réactivité de la part de l'entreprise ferroviaire. Tout ceci

- Avis des établissements publics -

ne sera possible que si FRET SNCF a la maîtrise complète de ses moyens de production et une comptabilité analytique séparée. Le projet Cap Clients de M. GALLOIS semblait aller dans ce sens.

On peut maintenant espérer qu'un début de concurrence européenne va stimuler l'adaptation. Les objectifs sont simples : fiabilité et compétitivité. La DB semble montrer le chemin en abandonnant au privé les tractions des trafics qui ne l'intéressent pas. Les petits opérateurs de niches peuvent, à cause de leur adaptation, trouver des gisements intéressants là où une grande organisation est gênée par sa taille et avoir accès au marché ferroviaire. Il appartient à l'Etat, me semble-t-il, d'organiser cette cohabitation nécessaire.

Puisque l'avenir du ferroviaire est sur la longue distance, il est important aussi que les entreprises tractionnaires fassent des alliances européennes qui leur permettent de profiter de ces trafics intéressants. Le groupe ferroviaire français, tout occupé de gérer sa récente réorganisation RFF/SNCF, n'a toujours pas encore avancé sur cette voie et les trafics que pourraient capter les ports français sont déjà pris par les tractionnaires des ports concurrents qui se sont déjà positionnés. Contrairement à ce que suggèrent certaines attitudes monopolistiques du monde ferroviaire français, la France n'est pas un lieu de transit obligatoire et on peut très bien desservir n'importe quel pays européen en la contournant. Cette attitude marginalise les transports ferroviaires français et pénalise fortement le port du Havre qui n'a pas beaucoup d'alternatives pour son développement en matière de conteneurs, que le ferroviaire.

Le Président du Conseil d'administration
Jean-Pierre LECOMTE

Port autonome de Nantes - Saint-Nazaire

Par lettre du 28 février 2003 rappelée en référence, vous avez bien voulu me transmettre, pour avis, le rapport d'évaluation des politiques publiques en faveur du transport combiné rail-route dont la lecture a retenu toute mon attention.

D'une manière générale, j'observe que le rapport ne prend en compte le développement du transport combiné, ni pour la région des pays de la Loire, ni pour le port de Nantes - Saint-Nazaire, et ne traite que de trois ports français : Le Havre, Marseille et Dunkerque.

Or, le port de Nantes - Saint-Nazaire dynamise largement le transport combiné pour la région Fret-SNCF de Nantes. Ainsi, en 2002, le transport combiné de conteneurs a cru de 64 % par rapport à 2001 en même temps que le trafic de conteneurs augmentait de 5,8 % sur le port. Avec aujourd'hui un trafic de 110 000 EVP et une ambition d'atteindre 300 000 EVP en 2015, le transport combiné de conteneurs ne peut se désintéresser du Grand-Ouest de la France.

Aujourd'hui, sur Nantes - Saint-Nazaire, l'offre de transport combiné se limite à un seul opérateur, la CNC, par une connexion à son point nodal de Villeneuve-Saint-Georges. Par ailleurs, notre port ne dispose pas de connexion avec le point nodal européen de Metz, et, en ce sens, est favorable à la venue de nouveaux opérateurs européens pour développer des services et accroître son hinterland. Certains opérateurs ont déjà été rencontrés à ce sujet.

L'insuffisance de cette offre explique très largement la faiblesse du transport combiné dans la région des pays de la Loire.

En ce qui concerne l'autorisation permettant le poids total en charge des poids lourds de 44 t, pour les parcours routiers de pré et post-acheminement, le port de Nantes - Saint-Nazaire, à l'instar des autres ports français, soutient fortement cette mesure. Cette limitation de tonnage place les ports français en situation de distorsion de concurrence par rapport à d'autres ports européens pour lesquels le camion à 44 tonnes est autorisé pour tous les types de trafics mer-route (feeder et transport transocéanique direct) et sans restriction kilométrique.

L'extension au transport mer-route de cette mesure, aujourd'hui limitée au fer-route et au fleuve-route, serait un élément incitatif très important d'une politique visant à développer le merroutage.

- Avis des établissements publics -

Enfin, je souhaite appeler votre attention sur l'orientation politique du rapport qui préconise de privilégier seulement quelques axes et les ports français à trafic conteneurisé élevé (p. 126 du rapport). Ce type de mesures aurait pour conséquence d'accroître l'engorgement d'axes ferroviaires qui sont pour la plupart déjà saturés, et de marginaliser encore plus le Grand Ouest.

Tous les acteurs politiques et économiques de la région des pays de la Loire soutiennent le développement du transport combiné, notamment la réalisation du chantier combiné du Grand-Blottereau interfacé avec les terminaux portuaire de Nantes - Saint-Nazaire.

Le Président du Conseil d'administration
Michel QUIMBERT

Port autonome de Paris

Le rapport consacré à l'évaluation des politiques publiques en faveur du transport combiné, comme son titre l'indique, ne porte que sur l'aspect « rail-route ». Cela est à la fois significatif et un peu regrettable, dans la mise en évidence de la considération tout à fait marginale accordée au rôle pourtant réel que peut tenir le transport fluvial dans l'organisation du transport combiné.

Il est ainsi dit p. 19 que « le principal objectif des politiques publiques reste de favoriser un transfert des flux de marchandises de la route vers le rail » : il est dommage de ne pas reconnaître que l'objectif est un transfert vers les modes alternatifs à la route, qui comprennent le fluvial, dans la mesure de ses moyens évidemment, c'est-à-dire en fonction des possibilités qu'offre son réseau, moins étendu que le fer mais parfaitement pertinent sur certaines liaisons et axes.

Cette analyse réductrice semble même parfois biaisée comme lorsque, p. 25, elle évoque la croissance forte du mode routier en l'opposant globalement au transport « par les modes ferroviaire, fluvial et oléoduc », globalisant ces modes alors que si les résultats récents du mode ferroviaire ont été décevants, la forte progression récente du transport combiné faisant intervenir le mode fluvial montre à la fois sa pertinence et l'intérêt de le prendre en compte.

Le rôle des ports maritimes est évidemment évoqué, p. 45, p. 88 par exemple. Mais on relève que l'étude se fait, ou est présentée, uniquement sous l'aspect « terminaux » pour le transport routier ou ferroviaire, tous les efforts conduits depuis quelques années pour développer, lorsqu'elle est pertinente, l'articulation avec une desserte fluviale de bonne qualité étant négligés : il semble pourtant que l'intérêt global du transport combiné est de composer au mieux les possibilités des modes alternatifs, et d'intégrer les possibilités réelles du transport combiné fluvial en particulier à partir des ports de Dunkerque, Le Havre, Rouen et Marseille.

De fait, la seule allusion précise à ces possibilités faite dans le rapport l'est sur un mode à la fois allusif et négatif très contestable. Il est ainsi indiqué p. 126 :

« Nous préconisons donc une approche industrielle à long terme du transport combiné consistant à privilégier :

-...

- les ports français à trafic conteneurisé élevé pour lesquels les investissements en cours devraient être complétés par un effort accru de développement des synergies avec le mode ferroviaire et le mode fluvial. Des choix devront être

- Avis des établissements publics -

faits au cas par cas, afin d'éviter toute déperdition de financements publics entre les modes massifiants que sont le transport combiné et le transport fluvial, l'expérience sur le Rhône avec Delta Box en concurrence avec la CNC ayant montré les risques en ce domaine.

Il est tout à fait clair qu'une approche globale doit être faite pour comparer les avantages des diverses solutions dans de tels cas. Mais il est curieux d'opposer « transport combiné » et transport fluvial : ce dernier peut être un maillon très intéressant du transport combiné ; En outre et surtout, il serait fortement souhaitable de mentionner les réels développements réussis ces dernières années au lieu de ne citer qu'un exemple de difficulté dont les causes devraient d'ailleurs être mieux étudiées d'autant qu'il y a été remédié. En effet depuis l'automne 2001, les lignes fluviales conteneurisées sur le Rhône sont opérées par l'armement maritime CMA-CGM avec une croissance remarquable en 2002 sans aucune conséquence négative pour le transport combiné rail-route sur le même axe.

Pour ne citer que quelques éléments tout à fait significatifs des efforts faits en Ile-de-France et de l'apport que peut constituer le transport fluvial dans une politique globale de développement du transport combiné privilégiant les modes alternatifs à la route, il convient de mentionner :

- *Le développement du transport combiné sur la Seine* et le port du Havre et le port de Paris (site de Gennevilliers), politique appuyée par les deux ports autonomes, VNF et l'Etat. La ligne de conteneurs assurée par LOGISEINE a vu une croissance de trafic considérable (11 556 EVP en 1998, 27 846 en 2002) et une extension sur l'est de l'Ile-de-France est prévue en 2003 (ouverture d'une escale à Bonneuil).
- La politique de *développement du site portuaire de Gennevilliers*, débouché naturel du port du Havre, comme point d'articulation du transport combiné faisant intervenir aussi bien le mode fluvial que le mode ferroviaire : le port autonome de Paris a ainsi consenti, aux côtés de RFF, de la région et de l'Etat, d'importants investissements pour améliorer la desserte ferroviaire du site de Gennevilliers afin de favoriser cette bonne articulation des modes et constituer une plate-forme multimodale de référence.
- La préparation *d'un contrat de progrès* entre VNF, le port autonome du Havre et le port autonome de Paris pour conduire une politique harmonisée favorable à une gestion intelligente du transport fluvial, mobilisant l'exploitant du réseau des voies navigables, un grand port maritime et un port intérieur majeur afin d'apporter un élément constructif à une politique globale du transport combiné.

- On peut d'ailleurs rappeler qu'un tel contrat a été récemment mis en œuvre entre VNF et le port autonome de Marseille et que les perspectives sur le Rhône sont certainement plus intéressantes que ne le laisse penser l'allusion sus citée faite dans le rapport, surtout quand on connaît les problèmes de saturation du couloir rhodanien en termes routiers et les difficultés qu'a fait apparaître la desserte ferroviaire fret de la vallée.

Au moins pour ce qui est de la région Ile-de-France, il convient de souligner l'intérêt des plates-formes multimodales exploitées par le port autonome de Paris pour développer *toutes* les combinatoires. Il importe en effet que les entreprises puissent disposer de services adaptés à leurs besoins. Le développement prometteur du service de transport combiné ferroviaire entre le site du port autonome de Paris à Bonneuil (Val-de-Marne) et Milan met en évidence l'intérêt de considérer les plates-formes multimodales exploitées par les ports intérieurs (Paris, Lille, Strasbourg, Lyon, etc.) pour ce qu'elles sont : des terminaux susceptibles d'être exploités par des services de transport combiné fleuve-route et fer-route. Cette approche est celle retenue dans le cadre du volet marchandises du plan des déplacements urbains. Elle sera formalisée par le schéma régional des infrastructures portuaires actuellement en cours de révision.

Le Président du Conseil d'administration
Jean-François DALAISE

Le Directeur général
Gilles LEBLANC

Réseau Ferré de France

Vous m'avez communiqué pour avis, par courrier du 30 janvier 2003, le rapport réalisé par le Conseil national de l'Évaluation, à la demande du Premier ministre, sur l'évaluation des politiques publiques en faveur du transport combiné rail-route.

Réseau ferré de France partage largement les analyses et recommandations reprises dans ce rapport.

Un certain nombre de points me semblent toutefois justifier un développement ou un approfondissement.

1 – La qualité du service du transport (point 3 § 1 – page 51)

Le rapport souligne à juste titre que la fiabilité et la régularité constituent des conditions préalables indispensables (...) à l'utilisation du transport combiné. Dans un climat social stabilisé – condition première – fiabilité et régularité exigent la juxtaposition de la disposition d'un engin de traction, d'un conducteur et d'une marche adaptée aux besoins de l'opérateur.

Historiquement, l'activité Fret a toujours constitué la variable d'ajustement entre les moyens globaux à disposition et les besoins des activités voyageurs de la SNCF. Pour échapper à cette logique, Fret SNCF a décidé d'affecter un parc de 42 locomotives modernes à la traction des trains reçus et expédiés par le point nodal de l'Île-de-France situé à Villeneuve-Saint-Georges.

Le résultat a été quasi-immédiat, avec une sensible augmentation, saluée par les opérateurs, de la fiabilité et de la régularité mesurées sur ces trains.

Aujourd'hui, Fret SNCF travaille à l'extension de cette mesure aux trains de point à point sur les principaux axes du transport combiné. Dans le même ordre d'idées, l'utilisation de locomotives interopérables (c'est-à-dire aptes à circuler en France et sur un ou plusieurs réseaux voisins) est à l'étude. Les relations entre la France et l'Italie, via Modane et le tunnel du Mont Cenis, sur lesquelles la qualité de service est encore nettement insuffisante, sont fortement concurrencées par l'offre routière. L'utilisation d'une seule locomotive depuis le chantier de départ et jusqu'au chantier de destination permettra d'écarter le risque de rupture d'acheminement pour défaut de machine.

- Avis des établissements publics -

Pour autant, disposer en propre d'un parc d'engins de traction n'est pas suffisant. Fret SNCF ne pourra véritablement maîtriser l'acheminement des trains du combiné que lorsque les agents de conduite seront eux-mêmes affectés à l'activité Fret. On ne peut ignorer la difficulté de conduire une telle évolution culturelle, mais le retour à la croissance des trafics est à ce prix.

2 – Le coût du transport combiné, facteur-clé de compétitivité (point 3 § 2 – page 52)

Le transport combiné, dans la quasi-totalité de ses sous-systèmes, fonctionne de façon séquentielle : généralement, les trains arrivent sur les chantiers le matin entre 4 heures et 8 heures et repartent en fin de soirée entre 19 heures et 23 heures. Par ailleurs, la plus grande partie des chantiers est exploitée de façon statique, c'est-à-dire que le nombre de trains reçus et expédiés est strictement limité par le nombre de voies sur cour.

L'exploitation des chantiers n'est donc pas optimale. Des trains pourraient être expédiés et reçus pendant la période séparant la batterie de trains du matin de celle des trains du soir, à condition que des sillons de qualité puissent être proposés de façon régulière pendant la période de jour.

L'effet serait double : à une meilleure utilisation des chantiers s'ajouterait un gain de productivité dans l'utilisation des engins de traction et du personnel de conduite.

Parallèlement, l'exploitation en dynamique d'un plus grand nombre de chantiers, là où des voies d'appui sont disponibles, permettrait de traiter davantage de trains, donc de réduire les coûts de transbordement, sans avoir toutefois d'effet sur la productivité des locomotives et des conducteurs.

3 – Diagnostic d'ensemble : bilan des politiques françaises en faveur du transport combiné (point 4 § 11 – page 111)

L'ensemble des acteurs du transport combiné, clients chargeurs, opérateurs, gestionnaires de chantiers, entreprises ferroviaires, gestionnaire d'infrastructure, sont demandeurs d'une visibilité à moyen terme sur l'évolution des politiques françaises en faveur du transport combiné.

Le caractère erratique de certaines de ces aides et l'absence d'information sur leur pérennité nourrissent un climat d'incertitude et accroissent les risques, ne

- Avis des établissements publics -

permettant pas aux différents acteurs de s'engager dans une stratégie de développement de leur activité.

Il serait souhaitable en ce sens que l'Etat, mais aussi les régions et les autres collectivités, s'engagent à présenter des programmes valables pour le moyen terme, ce qui n'exclut pas des adaptations dans la mesure où celles-ci sont concertées entre toutes les parties.

Le Président du Conseil d'administration
Jean-Pierre DUPORT

SNCF

Par lettre en date du 8 février 2003, vous avez appelé mon attention sur le contenu du rapport du Commissariat général du Plan sur « l'Évaluation des politiques publiques en faveur du transport combiné rail-route ».

Ce rapport appelle divers commentaires, que je vous saurais gré de transmettre au Commissariat général du Plan, pour les faire figurer en annexe de son rapport.

Je partage les recommandations des rapporteurs, visant à assurer un développement durable au transport combiné en France.

Ma conviction est aussi que l'équation économique de la chaîne du transport combiné repose sur la productivité et la qualité des différents maillons qui la composent. C'est le sens des actions lancées par les services du Fret de la SNCF depuis 2002. Il s'agit de dédier les locomotives et les roulements afférents au trafic du point nodal de l'Ile-de-France, démarche volontaire et efficace qui sera étendue à d'autres flux de trafic intermodal. Il s'agit, plus globalement, d'un vaste programme d'économies de 60 millions d'euros sur 3 ans par la SNCF et relayé par les opérateurs CNC et NOVATRANS, notamment au travers de synergies sur la gestion des transbordements.

Cependant, je ne peux que constater le déséquilibre croissant des conditions de concurrence entre le rail et la route et la réduction des aides publiques à l'exploitation en faveur du transport combiné en France. Aussi conséquents soient ils, les efforts développés par les acteurs économiques ne seront pas à la hauteur des enjeux, dans ce contexte. Ce point de vue est partagé par tous les acteurs du transport combiné, comme en témoigne le récent courrier, ratifié par CNC, NOVATRANS, la FNTR et la SNCF (cf annexe 1), adressé à Monsieur RAULIN, directeur des Transports terrestres et remis à Monsieur FIGUERAS, conseiller technique auprès du Secrétaire d'Etat aux Transports et à la Mer.

Ensemble, nous avons engagé un travail pour entreprendre les actions visant à accroître les performances du transport combiné et à améliorer sa pertinence économique. Mais, tous, nous attendons des pouvoirs publics un soutien renforcé et une visibilité pluriannuelle (aide à l'exploitation pour les opérateurs, compensation des péages Tunnel sous la Manche, aides régionales pour les chantiers), à hauteur des enjeux des avantages environnementaux du transport combiné.

- Avis des établissements publics -

En ce qui concerne l'organisation des acteurs, l'argumentation du rapport conduit à accorder la priorité à l'ouverture du marché à de nouveaux opérateurs, en minimisant le rôle que peut jouer la SNCF. Je constate pourtant que l'exemple de notre voisin allemand atteste de la cohérence entre la large ouverture du marché et la stratégie conquérante de l'opérateur historique. Le rachat de Stinnes fait de DB Cargo un des géants de la logistique européenne, qui s'appuie notamment sur d'importants acteurs du transport combiné en Europe grâce à des prises de contrôle ou des partenariats.

En France, l'organisation des acteurs est le fruit d'évolutions historiques contrastées et parfois contradictoires. Le besoin d'un pôle structuré et consolidé se fait ressentir de plus en plus. Je défends pour ma part la capacité de la SNCF et de sa branche Fret à relever le défi d'une autre organisation pour le transport combiné ouverte à des partenaires étrangers et capable de répondre globalement aux objectifs de développement des ports français.

Dans les perspectives d'avenir du transport combiné en France, et surtout en trafic national, il semble irréaliste de dissocier la SNCF des autres acteurs engagés. Nous tenons à poursuivre un partenariat gagnant/gagnant, garant d'une politique des transports efficace et pertinente pour notre pays.

Je vous remercie de prendre en considération ces réactions, ainsi qu'une analyse plus détaillées des arguments du rapport, impliquant la SNCF (cf. annexe 2).

Je tiens enfin à souligner l'importance et la qualité pédagogique du travail entrepris par le Conseil national d'Evaluation du Commissariat général du Plan.

Le Président du Conseil d'administration
Louis GALLOIS

ANNEXE 1 A L'AVIS DE LA SNCF

La chaîne du transport combiné :
Analyse de la situation, actions entreprises pour accroître les performances,
nécessité d'un nouvel engagement de l'Etat

Malgré des objectifs ambitieux, un réel potentiel et un consensus fort au nom du développement durable, le transport combiné se caractérise de façon globale par une quasi-stagnation de son volume depuis 1997, si l'on prend en compte l'effet négatif entre novembre 2001 et septembre 2002 des perturbations des circulations dans le tunnel sous la Manche.

Les efforts développés en matière de qualité, s'ils donnent quelques résultats, ne sont pas encore à la hauteur des enjeux, comme des attentes des clients. Le déséquilibre économique structurel de ce segment est un handicap majeur à son développement, et là aussi les quelques résultats enregistrés ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Tous les acteurs de la chaîne du transport combiné (entreprise ferroviaire, gestionnaire d'infrastructure, opérateurs, professionnels routiers, syndicats professionnels, chargeurs, pouvoirs publics) sont concernés par cette problématique et se sont concertés afin de trouver ensemble les solutions pérennes et adaptées à la situation.

Les opérateurs CNC et Novatrans, la FNTR et la SNCF ont engagé un travail conjoint pour dégager des engagements réciproques qui pourraient se traduire dans un contrat triennal.

Cependant les signataires ne peuvent à eux seuls résoudre ces questions. Ils soumettent donc aux pouvoirs publics ces propositions, qui constituent pour eux un ensemble de mesures indispensables à de futurs développements et à la visibilité nécessaire à la conduite de leurs entreprises.

Le marché se caractérise comme suit :

- *développement du maritime* avec la progression générale de la conteneurisation et la recherche de liens entre la Mer du Nord et la Méditerranée, liée au fort développement prévu des ports du range Nord (doublement des volumes en 10 ans) ;

- Avis des établissements publics -

- *des flux bilatéraux et de transit porteurs* entre le Benelux, la France et la Grande-Bretagne, de et vers l'Italie, et entre l'Allemagne et l'Espagne par exemple ;
- *des difficultés du rail-route et de la caisse mobile en trafic intérieur* du fait du renchérissement de la zone courte, de la compétitivité de la technique routière et de l'insuffisance de la qualité du fer. Cependant, l'offre reste pertinente sur ce segment et correspond à la nécessité nationale et européenne de développer le transport ferroviaire.

La situation économique des acteurs

Tant du côté des opérateurs de transport combiné français et étrangers, que du côté des entreprises ferroviaires, les résultats financiers du transport combiné s'inscrivent parfois autour de l'équilibre, mais le plus souvent en négatif.

En France, les pertes du secteur sont pour l'essentiel supportées par Fret SNCF qui s'engage sur de forts gains de productivité. Mais, à l'instar de ce qu'ont fait ses collègues européens entre 1995 et 2000, Fret SNCF doit refondre sa politique tarifaire.

La recherche de l'équilibre

L'action sur les recettes commerciales de l'entreprise ferroviaire vis-à-vis des opérateurs passe par une plus juste valorisation dans le prix de vente de sa prestation. Les tarifs en 2003 seront revalorisés à due concurrence de la perte de subvention perçue par la SNCF, celle-ci étant dorénavant perçue par les opérateurs. D'autres évolutions devront s'afficher en 2004 et au-delà, dans un cadre concerté.

L'action sur les charges de la SNCF se manifeste au travers de plans d'économies spécifiques et volontariste (60 M€ sur 3 ans).

Les charges des opérateurs doivent être abaissées par la poursuite de la recherche de synergies volontaristes sur la gestion des chantiers et des plans de transport entre CNC et Novatrans, à chaque fois que les volumes n'atteignent pas l'optimum justifiant une double intervention.

C'est bien au niveau du trafic national que la question de la transition liée au transfert de l'aide publique vers les opérateurs se pose de la manière la plus aiguë.

Les leviers mis en œuvre pour améliorer la performance économique

La productivité de l'entreprise ferroviaire

Des gains de productivité importants sont possibles. Ils portent sur :

- la dédication des locomotives ;
- l'organisation des roulements d'agents de conduite ;
- les manœuvres sur les chantiers et les dessertes terminales ;
- la mise en œuvre de systèmes d'informations utilisant les NTIC ;
- l'approfondissement des comptes du transport combiné par technique.

Cependant les perspectives actuelles d'évolution du compte transport combiné au sein de la SNCF à l'horizon 2005, et malgré les efforts entrepris, ne permettent pas d'envisager un retour à l'équilibre dans les conditions actuelles de concurrence avec le marché routier.

La qualité des prestations ferroviaires

Pour atteindre de nouveaux standards de qualité, le mieux est de se référer à l'expérience du point nodal d'Ile-de-France (PNIF) avec la dédication d'un parc de locomotives au trafic combiné. Ceci permet une augmentation de la performance des locomotives, mesurée en nombre de kilomètres parcourus, de meilleurs taux de disponibilité et de couverture des trains. L'amélioration de la qualité se conjugue ici à une diminution des coûts de production, dont elle est un des facteurs indéniables. Au vu des résultats du PNIF, l'entreprise ferroviaire doit pouvoir s'engager, pour le marché national et à court terme (été 2004), sur une fiabilité des trains de :

- 95 % à moins d'une heure de retard de livraison
- 85 % à moins d'un quart d'heure de retard.

La productivité des opérateurs

Depuis le 1^{er} janvier 2002, la politique de Fret SNCF de généralisation de la vente au forfait sur les trains directs nationaux a permis d'entamer un travail significatif et fructueux de rationalisation de l'offre avec CNC et Novatrans. Le taux de remplissage est le meilleur indicateur de cette amélioration dans l'utilisation des moyens de production qui doit profiter à toute la chaîne.

- Avis des établissements publics -

Globalement ce taux est passé de 70 % en 2001 à 74 % au premier semestre 2002.

Les chantiers du combiné

Sauf exception, CNC et Novatrans exploitent séparément leurs chantiers même sur les huit sites communs. Or, chaque chantier a un point mort, atteint à partir d'un certain nombre de caisses opérées. Dans certains cas, au vu des résultats cumulés pour les deux opérateurs, il s'agira de s'engager dans la co-exploitation des chantiers par CNC et Novatrans sous réserve que la qualité des prestations soit préservée.

Les opérateurs, pas plus que les entreprises ferroviaires, ne peuvent supporter des charges de location avant atteinte de ce point mort.

Les attentes vis-à-vis des pouvoirs publics

La majeure partie des pays européens augmente de façon sensible les aides attribuées au développement du transport combiné prioritairement en matière d'investissement, mais aussi au plan de l'exploitation, au besoin en recourant à des niveaux décentralisés (CEMT mars 2002 ; décisions prises en Allemagne et en Italie notamment).

Les pouvoirs publics sont sollicités sur trois points :

- l'aide de l'Etat en matière d'exploitation doit être redimensionnée pour compenser les surcoûts du transport combiné par rapport à la technique routière, en s'appuyant sur la valeur totale des avantages environnementaux procurés à concurrence des pertes actuelles. Elle devrait être portée à 40 M€ par an HT ou 50 M€ par an TTC, à compter de 2004 et alors pérennisée en 2005 et au-delà (hors aides à l'autoroute ferroviaire alpine et aux chantiers), pour accompagner la démarche collective d'assainissement et donner aux acteurs une visibilité à moyen terme qui permettra des engagements réciproques pluriannuels ;
- en ce qui concerne le tunnel sous la Manche, et au moment où les charges (production, gardiennage) augmentent sensiblement, une aide spécifique d'un montant de 10 M€ est sollicitée (cf. Grande-Bretagne) ;
- afin de soutenir leurs politiques de développement durable, les collectivités locales seront sollicitées pour compenser les déficits des chantiers analysés au cas par cas en fonction du niveau de leur point mort.

- Avis des établissements publics -

Grâce aux efforts engagés par les opérateurs et l'entreprise ferroviaire, se traduisant par une résorption très importante du déficit, le résultat économique, s'il reste cependant négatif, autorisera dès 2005 un retour à la croissance des trafics et permettra, sur une organisation assainie, de profiter des effets d'une politique de volume. En redevenant favorable avec de nouveaux concours publics, cette situation n'exclut pas de poursuivre les réflexions sur les modes de gestion et d'organisation, afin de produire de nouvelles réductions des coûts.

ANNEXE 2 A L'AVIS DE LA SNCF

Réponse aux conclusions et recommandations du rapport du Conseil national d'Évaluation sur le rôle de la SNCF dans les politiques publiques en faveur du transport combiné

Sur les acteurs du transport combiné en France

La détention du monopole de la traction en France ne peut être incriminée à la SNCF, qui ne fait qu'appliquer les dispositions de la loi d'orientation sur les transports intérieurs, toujours en vigueur pour les trafics nationaux et régionaux. Quant aux trafics internationaux de fret, ils seront bientôt soumis à la transposition du paquet ferroviaire n° 1 et dès parution du décret, la SNCF se conformera aux règles et conditions d'ouverture de l'infrastructure nationale à d'autres entreprises ferroviaires.

Le manque d'ambition vis-à-vis du transport combiné, relevé par le rapport, n'est pas corroboré par les actions entreprises depuis des années par la SNCF. Il est juste de souligner l'organisation spéciale des acheminements pour ce segment du fret, dopée il y a un an par la dédication de locomotives et roulements afférents au schéma point nodal Ile-de-France (et bientôt à d'autres relations). Il faut rappeler aussi la décision récente de recapitaliser à hauteur de 20 M€ la filiale majoritaire de SNCF P : CNC.

Au sujet du manque d'autonomie des filiales de SNCF P, le capital de Novatrans n'est détenu par SNCF P qu'à hauteur de 39 % et le reste des parts est maîtrisé par des sociétés et fédérations routières. En ce qui concerne CNC, « qui trouverait avantage à s'allier avec un opérateur européen de taille industrielle », cette volonté d'ouverture se lit déjà dans la composition du capital, avec les accords sur les participations croisées avec Interferry Boat, plébiscitées d'ailleurs. Le rapport, cependant, ne fait pas allusion au devoir de non-discrimination de la SNCF vis-à-vis de tous ses clients opérateurs de transport combiné, alors que CNC et Novatrans représentent moins de la moitié du trafic.

Sur les forces et faiblesses du transport combiné en France

La fuite en avant vers le « haut logisticien » qui apparaît comme une fausse piste pour une entreprise ferroviaire est pourtant qualifiée tout autrement lorsque le rapport étudie la situation de l'Allemagne et des Pays-Bas. Pourtant,

- Avis des établissements publics -

une entreprise ferroviaire, DB Cargo, s'est appuyée sur son cœur de métier pour constituer un groupe logistique majeur en Europe, dans lequel les différents métiers exercés par la SNCF sont intégrés et au moins aussi bien maîtrisés.

Il est inexact d'affirmer que le groupe SNCF se construit, pour le transport des marchandises, comme un « meccano », au gré des opportunités, notamment politiques. La volonté de donner une vision claire et partagée aux filiales à dominante Fret a justement présidé à l'émergence de la branche Fret depuis quelques années. La reconfiguration volontariste de l'activité et des filiales autour du concept de pôle opérateur a déjà donné lieu à la création d'ERMECHEM pour le marché des produits chimiques, et un projet de même nature est en élaboration pour le marché du transport combiné.

Le maintien de la paix sociale n'est pas une question d'autonomie de la SNCF vis-à-vis du gouvernement. C'est une nécessité pour assurer la fiabilité de ses prestations. Ceci constitue d'ailleurs un axe important du projet industriel 2003/2005.

Le manque de visibilité sur les comptes analytiques de la SNCF est souligné. La SNCF n'a pourtant aucune obligation légale de publier ses comptes par activité, du moins jusqu'à la publication du décret de transposition du paquet ferroviaire n° 1.

Enfin, on ne peut dire que la SNCF exerce « par l'étendue de son emprise, un effet de gel sur le paysage du transport combiné en France ». La SNCF respecte les dispositions de la LOTI et les règles de non-discrimination entre les clients opérateurs. Parmi ces derniers, nombreux sont ceux qui ne présentent aucun lien capitalistique avec la branche Fret SNCF. Il s'agit notamment des associés étrangers de Novatrans dans l'Union Internationale Rail Route, mais aussi de T3M, affilié au groupe Connex.

Sur l'évaluation des politiques depuis 10 ans

Le bilan rapidement tiré de l'attribution depuis 1996 d'une subvention à la SNCF ne met pas en évidence les principes mêmes de ce choix. Il s'agissait de confier à la SNCF une aide, dont l'application serait bénéfique pour tous les maillons de la chaîne du TC, soit par l'impulsion donnée à nouvelles relations, soit par diminution générale des prix unitaires de transport ferroviaire. De plus, une part de l'aide était versée directement, en fonction de contrats annuels d'objectifs, aux opérateurs répondant aux critères de périmètres définis par l'Etat ; à charge pour eux de répercuter sur leurs clients l'effet de cette aide. Le

mécanisme a ainsi fonctionné depuis 1996, et aucun élément ne permet de douter de sa juste application par la SNCF.

L'absence de comptes visibles ne constitue pas un argument de l'inefficacité de la mesure. La SNCF a toujours répondu aux rendez-vous de suivi demandés par le gouvernement et a fourni les éléments pour les trois indicateurs pris en compte : le volume transporté en tonnes km, le nombre de trains créés et l'indice de performance.

En ce qui concerne les programmes européens PACT, jugés positivement et surtout lorsque les actions visent à améliorer l'interopérabilité, il convient de souligner le rôle moteur joué par la SNCF, comme en témoigne discrètement le rapport dans un tableau récapitulatif où l'efficacité des actions lancées avec la RENE et les FS est mise en avant. Ces actions participent fortement au développement durable du transport combiné par les points frontières concernés.

Le diagnostic d'ensemble s'appuie sur une étude Recordit pour avancer que « le soutien actuel du transport combiné par les pouvoirs publics excède ses avantages (différentiel positif d'externalités avec la route) ». La SNCF émet la plus grande réserve sur ce jugement, et constate, au contraire, la relative faiblesse des soutiens au transport combiné en France par rapport aux choix effectués en Suisse, en Autriche et en Italie, sans évoquer la future taxe autoroutière adoptée par l'Allemagne.

Sur les recommandations

La SNCF soutient les mesures proposées pour améliorer la capacité du réseau FRET sur les grands axes, même si le choix des seuls axes lourds et des ports à vocation européenne n'est pas toujours compatible avec le besoin d'aménagement de tout le territoire national. Le rapport promeut la complémentarité entre les autoroutes ferroviaires et les trains navettes de transport combiné sur des relations à longue distance. C'est aussi le sens des orientations données par la SNCF et ses partenaires pour développer le concept d'autoroute ferroviaire en France.

Les auteurs du rapport souhaiteraient « faire évoluer l'organisation de l'opérateur ferroviaire relative au transport combiné ». L'approche de la SNCF sur les recommandations est plus nuancée. L'ouverture du capital de CNC est déjà entreprise, avec les participations de Novatrans et Interferry Boat. Les propositions sur l'amélioration de la prévention des conflits et de l'image du

- Avis des établissements publics -

transport combiné auprès des agents de conduite restent du ressort de la SNCF. Par contre, l'intérêt d'externaliser certains coûts sociaux pour ne pas les faire peser sur les clients ne peut déboucher sur une décision unilatérale de la SNCF, et l'évolution de la tutelle publique sur cette question déterminera sa politique commerciale.

Afin de favoriser l'ouverture du transport combiné à la concurrence de nouveaux opérateurs, les propositions se focalisent sur l'accompagnement de la fin du monopole en matière de traction. Il est préconisé que, à partir de mars 2003, RFF sollicite de nouveaux opérateurs européens sur le réseau ; il n'est pas précisé comment et par quel mécanisme les nouveaux entrants seraient ainsi attirés. Il est souhaité que les opérateurs de transport combiné gèrent eux mêmes l'acheminement de leurs trains, « en utilisant leurs droits d'accès » mais il n'est pas précisé que le droit d'accès n'est encore ouvert qu'aux entreprises ferroviaires dotées d'une licence européenne, et non aux « candidats autorisés » de toute autre nature. Il est demandé qu'une autorité de régulation garantisse, au-delà même des missions actuelles de RFF, la « complète séparation entre les fonctions de réseau et les fonctions de transport ». Cela dépasse le cadre du sujet traité par le rapport et remet en cause les choix effectués pour intégrer la France dans le réseau Trans-Européen de Fret ferroviaire.

En ce qui concerne la subvention versée à la SNCF, le rapport se félicite de la transformation du dispositif de versement à partir de 2003, mais exprime une certaine défiance sur la répercussion tarifaire de ce changement. La SNCF s'est cependant engagée à limiter l'augmentation des ses prix aux opérateurs de transport combiné à hauteur du seul manque à gagner, et ne parviendra pas à entièrement le compenser.

Enfin, les autres recommandations, qui concernent moins directement la SNCF, appellent les observations suivantes :

Sur le relèvement des péages d'infrastructure pour mettre fin à la sous-tarification des sillons pour le fret, la mesure semble décalée par rapport à l'estimation proposée de l'élasticité de la demande sur les prix (un doublement des péages entraînerait une baisse de 6 à 10 % du trafic). On peut s'interroger sur les moyens sous entendus pour compenser la perte de compétitivité.

Sur l'accord 95/20 et la démarche contractuelle que le rapport propose, l'exemple italien des contrats Etat-chargeurs et transporteurs est mis en avant,

mais pourrait-il s'appliquer en France en cohérence avec le dispositif d'aides versées aux opérateurs de transport combiné ?

Sur le développement des terminaux de transport combiné, le rôle moteur attribué aux régions pour le financement et la maîtrise d'ouvrage est validé. Il en découle, semble-t-il, la minimisation des interventions de RFF, même sur le périmètre du réseau ferré national. En tout état de cause, la SNCF a besoin d'un interlocuteur compétent pour décider des conditions d'exploitation des sites depuis le réseau RFF. Son expertise auprès des régions notamment peut être de grand intérêt pour accélérer le traitement des dossiers, dont le rapport souligne la lenteur ces dernières années.

Sur les investissements pour la desserte ferroviaire des grands ports, il est reconnu que la participation envisagée de la SNCF au projet Port 2000 est à la hauteur des enjeux de développement du trafic combiné. L'implication de la SNCF ne saurait être mise en doute sur un tel dossier.

ANNEXES

Annexe 1

Composition du comité de pilotage

Conseil national de l'évaluation

Yves Cousquer
Président

Véronique Chanut
Rapporteur général

Jean-Claude Bury
Secrétaire confédéral CFDT-ARES

Pierre-Yves Geoffard
École normale supérieure

Comité de pilotage

Michel Matheu
Président
Commissariat général du Plan

Cedric Audenis
Direction de la Prévision
Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Gautier Chatelus
Direction de la Prévision
Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

- Annexe 1 -

Marc Gaudry
Université de Montréal

Alain Obadia
Présidence de la RATP

Martine Perbet
Ministère de l'Environnement - D 4E

Henri Peyrafitte
Direction des transports terrestres
Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

Émile Quinet
École nationale des Ponts et Chaussées – CERAS

Christian Vilmart
Commissariat général du Plan

Annexe 2

Composition du groupement de sociétés ayant réalisé l'évaluation

Le projet a été co-dirigé par deux cabinets, TN SOFRES Consulting, entité « conseil » du groupe TAYLOR NELSON SOFRES, et Entreprises et Développement régional (EDR), cabinet spécialisé dans l'aménagement du territoire et notamment l'évaluation des politiques publiques.

TN SOFRES Consulting

Dans le domaine du transport et de la logistique, TN SOFRES Consulting a acquis une position de leader au niveau européen à travers les multiples études réalisées pour des opérateurs privés ou publics.

Cette expérience transport se concentre principalement autour des problématiques du transport combiné : localisation des plates-formes rail-route par modélisation, évaluation des marchés captables, économies comparées du transport routier et du transport combiné, bases de données de flux, évaluation de politiques publiques.

L'étude a été réalisée au sein de TN SOFRES par Christian Delavelle et Virginie Besrest.

Christian Delavelle a une formation d'ingénieur (École nationale supérieure de chimie de Paris) et d'économiste (Centre d'études supérieures d'économie et de gestion de l'Institut français du pétrole).

De 1990 à 2002, il a assuré le développement du pôle « Transport et Logistique » de l'entité conseil du groupe TAYLOR NELSON SOFRES. Ses principaux domaines d'expertise concernent les diagnostics stratégiques, les systèmes d'aide à la décision, le transport intermodal, l'usage des NTIC pour optimiser les chaînes logistiques et la prise en compte des contraintes environnementales dans le développement des transports.

- Annexe 2 -

Il a été directeur de projet sur des interventions réalisées pour de grandes entreprises, dont Fret SNCF, RFF, le Port autonome de Paris, le ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, le ministère de l'Industrie, le SETRA, la Commission européenne, La Poste, Air France / Lufthansa, Ferrovie dello Stato, D-Bahn, Aéroports de Paris, le Syndicat des Transports parisiens, l'Association française des Autoroutes, la Banque mondiale et la BERD. Il a également participé à plusieurs projets du 4^e et du 5^e Programme commun de recherche et développement de l'Union européenne.

En décembre 2002, Christian Delavelle a fondé AJI-Europe, société de conseil spécialisée dans les diagnostics stratégiques en matière de transports et logistique.

Virginie Besrest possède une formation axée sur les relations internationales (DESS relations internationales, université Paris I Panthéon-Sorbonne), École supérieure de commerce de Marseille (spécialisation affaires internationales).

En tant que consultante senior chez Taylor Nelson SOFRES puis chef de projet, elle a été responsable de plusieurs études, en particulier dans les domaines suivants : impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) sur l'organisation logistique des entreprises européennes, évaluation des mutations logistiques des entreprises industrielles françaises, diagnostic stratégique des facteurs d'attractivité et de compétitivité du territoire du centre d'envergure européenne de Massy-Saclay-Orly, veille stratégique dans le domaine de l'information trafic en Europe et élaboration de scénarios d'orientation stratégique

Entreprises et Développement régional (EDR)

EDR apporte aux pouvoirs publics et aux collectivités locales ou aux entreprises les compétences de ses deux fondateurs, Claude Neuschwalder et Jacques Roger-Machart, et de leur réseau d'experts associés¹, dans l'élaboration de stratégies de développement et d'aménagement durable, l'ingénierie de politiques publiques, les relations entre les entreprises et leur environnement local.

(1) Notamment Emmanuel Davril de Kereon.

Jacques Roger-Machart, ingénieur (Centrale Paris) et économiste (Institut d'études politiques de Paris), a commencé sa carrière en 1965 aux Études économiques générales, alors dirigées par Marcel Boiteux, puis à la direction financière d'EDF. À partir de 1975, il se consacre à l'action publique, d'abord auprès d'Alain Savary, président de la région Midi-Pyrénées, puis comme élu : conseiller général de Toulouse, député de la Haute-Garonne (1981-1993), conseiller régional et maire de Castelnest dans l'agglomération toulousaine ; il a été vice-président de l'Assemblée nationale et rapporteur spécial du budget du Plan, puis de l'Industrie. En 1993 il reprend son activité à EDF comme directeur Europe-Méditerranée à la direction internationale, puis comme directeur délégué à la présidence, chargé des transports et véhicules électriques.

En 2000, il participe à la création d'EDR, qui a déjà de nombreuses références dans les transports, les services énergétiques, la gestion des déchets (surtout en région Île-de-France), la coopération intercommunale et les projets de territoires (particulièrement en Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées).

Il préside les Entretiens européens de la technologie qui se sont tenus, en 2001, sur le thème du développement durable et, en 2002, sur « la Ville en projets : quelles technologies ? ». Bon connaisseur du monde arabe, il est vice-président de la Chambre de commerce franco-arabe.

La société KEREON, en la personne d'Emmanuel Davril, a mis son expérience au service de l'analyse des acteurs et de l'organisation du transport combiné. KEREON se positionne dans l'univers de la relation institutionnelle, lieu de rencontres souvent conflictuelles entre des intérêts de nature différente. KEREON aide l'entreprise à défendre la légitimité de ses projets par l'accompagnement de sa relation au territoire, l'anticipation des conflits liés à ses projets, la construction de réponses concrètes : communication de crise, médiation, concertation.

Des cabinets étrangers

Quatre cabinets étrangers sont également intervenus tout au long du projet en apportant leur connaissance pointue de la situation en Grande-Bretagne, Allemagne, Benelux et Italie :

ERRI (European Rail Research Institute), fondation néerlandaise liée à l'Union internationale des chemins de fer (UIC).

- Annexe 2 -

MDS Transmodal, cabinet anglais indépendant spécialisé dans les études économiques en matière de transport de fret, qui a réalisé plus de 400 projets au cours des 10 dernières années, dont les projets européens STEMM et INFREDAT (4^e PCRD). Récemment, MDS Transmodal a élaboré un modèle appelé le « Great Britain Freight Model », qui a été utilisé en particulier pour la réalisation d'un plan de développement stratégique dans le cadre du « Strategic Rail Authority's Freight Strategy ».

PTV (Planung Transport Verkehr), est une entreprise allemande qui a réalisé de nombreux projets visant à améliorer l'efficacité du transport combiné rail-route au plan européen, notamment ITIP – (Innovative Technologies for Intermodal Transfer) et INFREDAT – (Methodology for the Collection of Intermodal Freight Transport Data). En outre, PTV est le concepteur d'un modèle d'optimisation de la gestion des flux ferroviaires de marchandises, « Visum Cargo », fondé sur la prise en compte des contraintes d'infrastructures et le volume des flux à transporter.

SOMEA Consult est basée à Rome. Son domaine principal d'expertise est l'analyse économique du transport de fret. Elle a développé une connaissance approfondie des acteurs du transport intermodal en Italie et des facteurs de changement.

Annexe 3

Cahier des charges de l'étude

Note de problématique

Le développement du transport combiné rail-route est un des axes de la politique des transports en France, qui vise à rééquilibrer le partage modal en faveur du ferroviaire pour le transport du fret. Les schémas de services collectifs de transports de marchandises, institués par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de juin 1999, actuellement en cours d'élaboration, affirment clairement ce choix stratégique. Ils s'appuient notamment sur le rapport de Pierre Perrod, président du Conseil national des transports, de juillet 1998 : « Dix propositions pour un développement durable du transport combiné ».

Le transport combiné associe de façon complémentaire la sécurité et l'efficacité du fer pour la partie centrale du parcours à la souplesse de la route pour les transports terminaux de porte-à-porte. Il est très efficace pour la desserte des ports. Il présente des avantages importants pour la collectivité en constituant une bonne réponse aux problèmes de congestion, d'environnement et d'insécurité routière. Particulièrement bien adapté aux transports de masse à plus de 500 km, il bénéficie de conditions favorables du fait de l'ouverture des économies et de l'organisation des entreprises à l'échelle internationale.

Pourtant, le transport combiné ne connaît pas un développement correspondant à ces attentes. Sa part de marché rapportée au total des trafics routiers et ferroviaires reste marginale avec seulement 6 %, même si cette part atteint 12 % pour les distances supérieures à 500 km et si la progression du trafic atteint 35 % entre 1994 et 2000.

Cette note de problématique vise à préciser l'objet d'une évaluation des politiques publiques en faveur du transport combiné, qui pourrait intéresser le ministère des Transports. Après un rapide état des lieux sur le transport combiné et les politiques publiques visant à son développement, la note

présente les raisons qui peuvent motiver une telle évaluation, le champ qui pourrait être retenu et les principales questions à traiter. Elle propose enfin un dispositif d'évaluation plus resserré que le dispositif type pour ce sujet technique, ce qui permettrait d'être plus rapide. Il n'y aurait pas d'instance et l'évaluation serait pilotée par le Conseil national de l'évaluation, avec un comité restreint. Les travaux seraient sous-traités à un laboratoire d'études, choisi après mise en concurrence au niveau européen pour mieux intégrer une dimension de comparaison internationale.

Le transport combiné rail-route

Dans le domaine de l'intermodalité du transport routier (fluvial et maritime) avec le transport ferroviaire, la technique la plus utilisée en France et en Europe est celle du transport combiné non accompagné qui consiste à acheminer par voie ferrée sur le parcours principal des conteneurs ou des caisses mobiles routières chargés sur wagons dans des chantiers spéciaux ou dans les ports, le mode routier assurant les parcours terminaux.

En revanche, le transport ferroviaire de camions entiers (tracteurs et remorques), accompagnés des chauffeurs dans une voiture à voyageurs prévue pour leur repos, est beaucoup moins fréquent et représente moins de 20 % du trafic intermodal en Europe. Il s'agit du transport combiné accompagné, appelé aussi route roulante ou ferroulage. Son coût élevé le limite essentiellement au franchissement d'obstacles naturels ou de zones sensibles. Il est surtout pratiqué en Suisse et n'est pas utilisé en France. On peut néanmoins citer le cas particulier des navettes du tunnel sous la Manche exploitées par Eurotunnel, sur lesquelles des camions complets peuvent être chargés compte tenu du gabarit important ¹.

Dans la suite de cette note, seul le transport combiné rail-route *non accompagné* sera donc concerné.

Il y a deux opérateurs, la CNC, filiale à 90 % de la SNCF et Novatrans, société dont le capital est à 60 % détenu par des entreprises routières et à 40 % par la SNCF. Le rôle des opérateurs est de constituer des trains et d'acheter la traction à la SNCF. Ils gèrent également les chantiers de transbordement. Les opérateurs

(1) Pour le franchissement des Alpes, les gouvernements français et italiens viennent toutefois de décider en janvier 2001 la mise en place à l'horizon 2005 d'une route roulante sous le tunnel du Mont-Cenis, avec du matériel roulant à plancher surbaissé permettant d'utiliser la ligne existante sans attendre le nouveau tunnel du projet Lyon-Turin.

vendent ensuite ces trains à leurs clients, à la caisse mobile ou au conteneur, pour un prix compatible avec la concurrence routière.

Le transport combiné représentait en 1999, 26 % du volume du fret de la SNCF, soit 13,30 milliards de tonnes x kilomètres (Gtk) (13,77 Gtk en 2000) (dont 60 % à l'international), mais seulement 12 % du chiffre d'affaires avec 1,44 milliard de francs (hors subventions). Cette activité est ainsi déficitaire pour la SNCF. En effet, le prix global du service, comprenant outre le parcours ferroviaire principal le coût des transports routiers terminaux et des opérations de manutentions, est borné par le prix d'un transport routier sur le même trajet, la route constituant le mode dominant et de référence. Il ne permet pas pour l'instant d'atteindre l'équilibre économique du transport combiné.

De même, RFF est propriétaire des chantiers de transbordement et cette activité de gestionnaire d'infrastructure ne peut assurer dans les années qui viennent un retour sur investissement suffisant. Une politique dynamique des chantiers orientée vers le développement du combiné nécessite donc l'intervention publique, de l'État ou des collectivités territoriales.

La compétition par les prix avec la route se double d'une compétition par la qualité de service, qui est souvent insuffisante. Le manque de moyens, tant humains que matériels, enregistré à certaines périodes de bonne conjoncture, les difficultés d'acheminement liées à la saturation de certaines zones ferroviaires, ou à celle des chantiers de transbordement et de leurs accès, les problèmes sociaux de grèves font l'objet de critiques sévères de la part des clients du transport combiné, qui s'interrogent sur les priorités accordées au fret.

Le développement du transport combiné se heurte donc à trois problèmes majeurs : l'insuffisance de rentabilité, la complexité de son fonctionnement et la nécessaire désaturation des chantiers multimodaux et des infrastructures ferroviaires.

Les politiques publiques

Le transport combiné exerce son activité dans un marché du transport des marchandises où les conditions de formation des prix sont extrêmement complexes. En effet, non seulement les coûts externes ne sont pas internalisés de façon satisfaisante et la concurrence entre modes s'en trouve faussée, mais encore les prix des services finaux dépendent des financements publics, des tarifications et de l'organisation industrielle des secteurs ferroviaire et routier.

Les politiques publiques en faveur du transport combiné ne se limitent donc pas aux subventions destinées à corriger une internalisation incorrecte des coûts externes ou à faciliter le développement d'un service en réseau avant que ne jouent positivement les effets de club. Il convient d'y inclure l'ensemble des actions publiques qui créent ou influencent les règles de fonctionnement des divers modes de transports de marchandises : politique générale des transports, harmonisation des conditions de concurrence, conditions d'implantation des chantiers multimodaux, tarification des infrastructures, règles d'organisation (en particulier priorité éventuelle, dans la gestion des circulations, aux trains du combiné, etc.

Objet de l'évaluation

La prise en compte de l'environnement concurrentiel dans lequel s'exerce l'activité du transport combiné, qui est en grande partie déterminé par les aides diverses aux transporteurs routiers (droit du travail, prix du gasoil, ...), est capitale.

L'évaluation pourrait donc d'abord porter sur l'effet des politiques publiques visant à établir une concurrence plus équitable entre le rail et les transports routiers : règles de travail, respect des réglementations, prise en compte des coûts externes de chaque mode pour la collectivité. Sur ce dernier point, il serait bon d'estimer, même grossièrement, les coûts externes des différentes alternatives. Ensuite, le contexte étant défini, il est proposé de faire porter l'évaluation sur les aspects des politiques publiques visant au fonctionnement du combiné.

L'examen des conditions concrètes de la mise en œuvre de la politique de développement du transport combiné permettrait de faire ressortir les difficultés et les points de blocage. On analysera en particulier les composantes suivantes : fonctionnement du marché, priorités accordées aux différents trafics, conditions d'accès à l'infrastructure, etc.

Un point important qui retient l'attention du ministère des Transports concerne le développement des capacités et la répartition géographique des chantiers multimodaux, déterminés pour une part par les collectivités territoriales. En effet, un chantier rail-route a sa propre logique de lieu d'échanges entre deux modes. Le coût des opérations terminales (chantier et desserte terminale) représente la moitié du coût total. Il convient donc d'optimiser l'emplacement des chantiers en tenant compte des divers facteurs : desserte ferroviaire et autoroutière, dimensions suffisantes, concentration des trafics, minimisation des

trajets de desserte routière en zone urbanisée. Les conditions d'implantation tiennent compte des contraintes et des demandes des collectivités territoriales, qui investissent dans les chantiers dans le cadre des contrats de Plan État/région en particulier, et ne sont pas forcément optimales.

L'amélioration de l'efficacité de ces politiques suite à leur évaluation pourrait se traduire par un progrès général du système des transports.

Principales questions

Plusieurs grandes questions, qu'il faudra affiner dans le cahier des charges, peuvent être hiérarchisées pour répondre à l'interrogation générale suivante : Pourquoi le transport combiné n'a-t-il pas une place correspondant aux attentes ? Quelle est la nature des freins qui s'opposent au développement du transport combiné ?

Au préalable, l'analyse des conditions de concurrence globales entre le rail et la route sera réalisée sur la base d'une revue de la littérature existante. Elle permettra de positionner les mesures spécifiques en faveur du transport combiné en regard de ce diagnostic. Ces mesures corrigent-elles ou non les distorsions de concurrence mises en évidence et les prennent-elles en compte ? L'harmonisation des conditions de concurrence serait-elle suffisante en soi et quelle importance doit-on donner aux autres facteurs d'organisation du système d'acteurs ou de qualité des prestations ?

En outre, le trafic international de marchandises en France se développe deux fois plus vite que le trafic national, et 60 % du trafic combiné est international. La comparaison de la situation du transport combiné rail-route dans les principaux pays européens et, en France, entre le transport bilatéral (20 %) et le transit international (40 %) devra donc être un point à approfondir dans le cadre de l'évaluation.

Les questions suivantes rechercheront les causes du développement jugé trop lent du combiné. Quelle part de responsabilité portent les conditions de concurrence entre la route et le rail dans ce développement décevant ? Le rythme du développement et les emplacements géographiques des plates-formes multimodales, issus de démarches d'aménagement avec les collectivités territoriales, répondent-ils bien aux besoins du transport combiné pour le trafic national et européen ? D'autres causes résident-elles dans des problèmes de type organisationnel : sillons, tarifs, priorités assignées à la SNCF, qualité de service, organisation industrielle du transport routier ?

- Annexe 3 -

Les politiques de développement du transport combiné feront l'objet d'une comparaison européenne, de manière à apporter un éclairage complémentaire à l'évaluation française.

Le dispositif d'évaluation proposé

Compte tenu du caractère assez technique du sujet et pour accroître la rapidité de l'évaluation, un dispositif plus resserré qu'habituellement est proposé. Il n'y aurait pas d'instance et l'évaluation serait pilotée par le Conseil national de l'évaluation (CNE). Le comité de pilotage associerait deux membres du CNE, un représentant du ministère des Transports, un représentant du ministère de l'Économie (Direction de la Prévision) et un représentant du Plan. Des liens devront être établis avec le Conseil national des transports selon des formes à déterminer par le comité de pilotage. Les travaux seraient sous-traités à un laboratoire d'études, retenu au niveau européen. Ce dernier serait choisi par le comité sur la base d'un cahier des charges détaillé, établi avec le ministère des Transports et les autres ministères concernés (la procédure d'appropriation par les ministères sera à adapter), après un appel d'offres européen, ce qui permettrait d'intégrer une dimension utile de comparaison internationale. À la fin des travaux d'évaluation, le CNE formulerait un avis sur la façon dont le laboratoire retenu s'est acquitté de la commande.

Annexe 4

Travaux confiés au prestataire : le cahier des clauses techniques particulières

1 – Introduction et objectifs

La présente étude s'inscrit dans le cadre d'une évaluation de politique publique, qui porte sur les politiques en faveur du transport combiné rail-route. Cette évaluation est décrite dans son cahier des charges, qui est consultable sur le site Internet du Commissariat général du Plan (www.plan.gouv.fr).

Le développement du transport combiné rail-route est un des axes de la politique des transports en France, qui vise à rééquilibrer le partage modal en faveur des modes alternatifs à la route, et en particulier du ferroviaire pour le transport du fret, compte tenu de ses avantages importants en termes de préservation de l'environnement. Cette orientation ressort clairement de nombreux textes dont un des plus récents est le schéma de services collectifs de transports de marchandises, institué par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire de juin 1999, et qui affirme clairement ce choix stratégique, en s'appuyant notamment sur le rapport de Pierre Perrod, président du Conseil national des transports, de juillet 1998 : « Dix propositions pour un développement durable du transport combiné ».

Au cours des années passées, et notamment depuis 1995, l'État a pris plusieurs séries de mesures pour assurer ce développement. En application du décret du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques, le Premier ministre, sur proposition du Conseil national de l'évaluation, a retenu dans le programme d'évaluation la politique de transport combiné rail-route (*Journal Officiel* du 20 septembre 2001).

L'évaluation est organisée suivant un dispositif plus resserré que le dispositif habituel pour ce sujet technique. Il n'y a pas d'instance et l'évaluation est pilotée par le Conseil national de l'évaluation, avec un comité de pilotage restreint. Les travaux d'évaluation sont sous-traités à un prestataire extérieur.

- Annexe 4 -

L'objet du travail demandé au prestataire et précisé dans la suite de ce document est de produire un rapport d'évaluation des politiques publiques en faveur du transport combiné rail-route. Ce rapport devra examiner tous les éléments des politiques publiques, qu'ils relèvent de la logique économique ou de l'interaction des acteurs, ou encore des aspects sociaux. Sur la base de ses travaux, le prestataire fournira dans le rapport des recommandations sur les orientations à donner à ces politiques dans le futur. Le prestataire indiquera également jusqu'à quel point et à quelles conditions les outils d'évaluation mis au point sont réutilisables pour une évaluation ultérieure.

1.1. Champ d'étude

Le champ de l'étude couvre le type de transport combiné rail-route qui consiste à acheminer par voie ferrée sur le parcours principal des conteneurs, des caisses mobiles ou des remorques routières chargés sur wagons dans des terminaux spéciaux ou dans les ports, le mode routier assurant les parcours terminaux.

Est donc exclu du champ de l'étude la route roulante ou transport ferroviaire de camions entiers (tracteurs et remorques), accompagnés des chauffeurs dans une voiture à voyageurs prévue pour leur repos, qui représente moins de 20 % du trafic intermodal en Europe, et qui, hors du tunnel sous la Manche, n'existe pas en France. Il conviendra aussi de bien distinguer le transport combiné rail-route, objet de l'étude, du transport ferroviaire conventionnel.

Le champ couvert concerne l'ensemble des trafics nationaux et internationaux (bilatéral et transit).

Quant aux politiques publiques à examiner, elles recouvrent d'abord les politiques publiques directes et *explicites* en faveur du transport combiné (aides directes, investissements publics en terminaux, etc.) menées par l'État.

Elles recouvrent aussi les politiques et mesures indirectes ou *implicites* de l'État et des collectivités locales, qui, sans peut-être viser directement les transports combinés, ont un effet sur son développement : politique portuaire influant sur le choix modal, développement des services ferroviaires régionaux, politiques locales de plates-formes logistiques, stratégies de l'opérateur ferroviaire en ce qui concerne les priorités d'acheminement des différents types de trains, etc.

1.2. Les questionnements à privilégier dans les travaux à réaliser

Un examen rapide des statistiques immédiatement disponibles suggère un sentiment partagé par beaucoup d'observateurs : Le transport combiné, malgré des avantages importants pour la collectivité en termes de congestion, d'environnement et de sécurité routière et des conditions théoriquement favorables du fait de l'ouverture des économies et de l'organisation des entreprises à l'échelle internationale, ne connaît pas un développement correspondant aux attentes mises en lui. Sa part de marché rapportée au total des trafics routiers et ferroviaires reste marginale avec seulement 6 %, même si cette part atteint 12 % pour les distances supérieures à 500 km et si la progression du trafic atteint 35 % entre 1994 et 2000. Dans ces conditions, certains considèrent que les objectifs de rééquilibrage du partage modal ne sont que partiellement atteints.

Par rapport à ce diagnostic, le prestataire devra notamment répondre à plusieurs types de questions, qui justifient l'évaluation demandée et le plan de travail proposé pour cette évaluation et détaillé dans la section 2. Ces questions seront examinées pour les différents trafics, national et international (bilatéral et transit).

Le premier type concerne la façon dont les objectifs de rééquilibrage de la demande entre modes de transport ont été atteints. Les principales questions portent sur les déterminants de la demande de transport combiné, le niveau que cette demande pourrait atteindre en France et celui réellement constaté. Cet examen doit être effectué à la fois en comparaison avec les pays voisins et par segments de marché.

Un second type de questions est relatif aux écarts éventuels entre objectifs et réalisations, à rechercher dans l'organisation de l'offre et dans le jeu des acteurs. Les interrogations concernent l'efficacité de l'organisation actuelle du transport combiné (en termes techniques : « est-on loin de la frontière de production ? ») et la capacité des mécanismes institutionnels et des rapports entre institutions à transmettre aux acteurs des incitations suffisantes. Elles concernent aussi la cohérence des politiques publiques, notamment pour les interventions de l'État et des collectivités locales. Elles portent également plus directement sur l'efficacité des politiques publiques, le choix des instruments et leur mise en œuvre. Elles concernent enfin la nature et l'impact des politiques d'accompagnement. Il faut déterminer en particulier si ces dernières ont permis une égalisation des conditions de concurrence entre les modes.

- Annexe 4 -

Un troisième type examine si les résultats obtenus sont proportionnés aux moyens engagés. Il faut se demander d'une part si la politique en faveur du transport combiné mise en place est efficace et d'autre part si les avantages qu'on en attend sont proportionnés aux coûts. Les avantages et les coûts sont entendus ici au sens collectif, incluant les diverses externalités.

La liste de ces interrogations n'est pas exhaustive et le prestataire devra répondre à toute autre question apparaissant utile à l'évaluation.

En somme, il convient, à partir de l'examen des conditions concrètes de mise en œuvre des politiques en faveur du transport combiné, de faire ressortir les difficultés et les points de blocage, au plan national comme au plan international, le tout dans un cadre qui tienne compte tant des logiques de marché ou d'environnement concurrentiel que de la stratégie des agents, ainsi que de l'état des rapports sociaux.

La suite du texte précise les études demandées au prestataire pour répondre à ces interrogations.

2 – Le contenu des études à mener

Il est rappelé que le prestataire est tenu aux règles de confidentialité en usage. Les études à mener par le prestataire porteront sur les points suivants.

2.1. Recensement des politiques entreprises

En reprenant la distinction déjà évoquée entre mesures explicites et mesures implicites, le prestataire devra d'abord recenser les mesures, décisions ou actions explicites prises (et leurs objectifs déclarés), classées par ordre chronologique depuis le début des aides, vers 1995, la période d'étude couvrant en principe la dernière décennie. L'annexe 1 fournit une liste des principales mesures de ce type.

Le prestataire devra vérifier et compléter cette liste ; noter les effets qui en étaient attendus ; fournir une première présentation descriptive de leurs conséquences, en montrant les difficultés éventuelles de sélection et de mise en ordre.

Le prestataire devra également dans cette première phase faire le tour des mesures, décisions ou actions implicites ou indirectes de l'État et des

collectivités locales influant sur les transports combinés. Il en présentera la liste et fera des propositions concernant celles qui, en raison de leur importance, devront faire l'objet d'une analyse approfondie, ainsi que celles qui, de conséquences plus réduites, pourront faire l'objet d'une analyse plus sommaire.

Sur la base de ce recensement, le comité de pilotage indiquera au prestataire quelles politiques devront être analysées de façon plus ou moins approfondie. Leur nombre sera d'au moins cinq.

2.2. Élaboration d'un schéma de l'économie du transport combiné

Il s'agira là de décrire l'économie du transport combiné en analysant ses divers aspects.

Description des trafics

L'analyse du prestataire devra s'appuyer sur une connaissance fine des trafics. Des sources d'information sont fournies dans les annexes 2 et 3. Le prestataire devra vérifier et compléter cette liste en indiquant la spécificité des informations fournies par chacune des sources. Il fournira aussi une représentation sous forme de graphiques ou de matrices des résultats de la confrontation de ces sources. L'objectif est d'aboutir à une description des trafics à la fois par origines-destinations et par type de produits.

Distinction entre les différents marchés

Le transport combiné ne se comporte pas de façon homogène. Au contraire, son économie diffère selon les marchés. Ceux-ci devront être distingués selon une segmentation que le prestataire aura à définir, mais qui pourrait s'inspirer de la typologie suivante :

- transports nationaux, en distinguant les grands flux massifs point à point et les trafics diffus (ce qui peut notamment recouper les distinctions Paris - province et province - province ou terminaux portuaires et terminaux terrestres) ;
- transports internationaux bilatéraux, distingués par pays ;
- transports internationaux en transit, distingués par origines-destinations.

Il conviendra que le prestataire examine l'intérêt et la possibilité de croiser cette segmentation géographique avec une segmentation par produit transporté. Cette

- Annexe 4 -

présentation devra, dans la mesure du possible dans le cadre d'une description pure, faire apparaître pour chaque marché le degré de concurrence entre le transport combiné d'une part et les autres modes (fer conventionnel, route et fluvial) d'autre part.

Description de l'offre pour ces marchés

L'offre de transport combiné fait intervenir de nombreux acteurs : les entreprises ferroviaires, le gestionnaire de réseau ferré, les transporteurs routiers, les opérateurs de transport combiné proprement dits, les constructeurs et exploitants de terminaux, etc. Les relations entre ces acteurs sont complexes et leur nature précise a une influence sur les caractéristiques de l'offre. Le prestataire établira la liste de ces relations. Il recensera les statuts de ces organismes et les liens institutionnels qui les relient. Il devra également dresser un tableau des relations commerciales qui s'établissent entre eux, à la fois quantitatif (coûts, délais, qualité de service, etc.) et qualitatif (forme des liens entre intervenants, nature des contrats, localisation des responsabilités, organisation technique, nature des incitations, etc.).

Cette description de l'offre comportera une comparaison des prix du transport combiné par rapport aux modes concurrents, ainsi qu'une décomposition fine de ces prix en leurs divers éléments (acheminements routiers terminaux, traction ferroviaire, transbordement, frais d'organisation, etc.). Il faudra analyser comment ces prix se comparent aux coûts. La connaissance des coûts réels du transport combiné est un élément fondamental de l'évaluation pour juger à la fois de la pertinence du transport combiné en termes d'utilité sociale et de la pertinence des aides pour en assurer le développement. Cette comparaison et ce diagnostic devront s'effectuer sur des relations types, mais aussi en moyenne, par exemple pour l'ensemble du pays ou par marché, selon ce qui paraîtra le plus éclairant pour l'étude.

Les liaisons bilatérales et de transit feront l'objet d'une étude particulière et attentive, compte tenu de l'importance du trafic international en matière de transport combiné. Il conviendra de procéder, pour chacune des liaisons importantes de ce type à un recensement des acteurs, à une analyse des relations entre acteurs et à une décomposition des coûts et des recettes entre eux.

Comparaisons internationales

Le prestataire examinera également les thèmes précédemment évoqués pour un certain nombre de pays en relation avec la France, selon des modalités qu'il précisera. Ces modalités dépendront de l'importance de l'exemple que constitue le pays en cause, de l'intérêt qu'il représente pour la compréhension de ce qui se passe en France et des difficultés qu'il y a à obtenir les informations correspondantes. La liste des pays à examiner, qui devra en comporter au moins trois, sera proposée par le prestataire. A priori, on peut penser aux pays suivants :

- Allemagne ;
- Italie ;
- Benelux (notamment pour les ports) ;
- Espagne (notamment pour les terminaux à la frontière) ;
- Royaume-Uni (notamment pour le trafic combiné dans le tunnel sous la Manche).

Ces comparaisons internationales, qui nécessiteront peut-être quelques visites sur place (notamment pour la connaissance du fonctionnement de grands ensembles tels que ports, terminaux ou plates-formes) revêtiront plusieurs aspects :

- Elles porteront d'abord sur les points déjà vus pour la description de la situation en France :
 - les trafics ;
 - les marchés ;
 - l'organisation de l'offre ;
 - les coûts des prestations, pour lesquels la décomposition la plus fine sera recherchée.
- Elles porteront aussi sur les politiques suivies dans ces pays pour développer le transport combiné. Elles devront comporter une appréciation d'ensemble de ces politiques, dans le but de dégager les exemples dont il est possible de s'inspirer, en isolant les éléments (mesures, modes d'organisation, etc.) significatifs de ces pays, à la fois dans le sens positif « best practices » et en négatif pour dégager les erreurs à ne pas commettre.
- Elles s'exprimeront en particulier par une description synthétique des aides décidées dans ces pays et des conséquences favorables ou défavorables qu'elles ont eues. Elles permettront de faire une comparaison entre la

- Annexe 4 -

France et les autres pays en ce qui concerne les coûts, les performances de qualité de service et les résultats en termes de trafic.

Les visites prévues sur place seront décrites précisément dans l'offre de service du prestataire.

2.3. Analyse quantitative

Les matériaux rassemblés dans la phase précédente seront d'abord utilisés pour l'élaboration par le prestataire d'une analyse quantitative. Celle-ci aura pour but d'évaluer de façon la plus précise possible les déterminants des flux de transport combiné.

L'idéal serait de disposer pour cela d'une modélisation adaptée, à l'instar de ce que l'on a pour l'évaluation des trafics de voyageurs, mais cet objectif est encore loin d'être atteint en matière de trafic de marchandises. Si toutefois certains modèles avaient déjà été testés précédemment et s'avéraient opérationnels, il serait loisible au prestataire de s'en servir à condition que ces modèles soient documentés et que leurs procédures et paramètres (équations, etc.) soient décrits, explicités et commentés et leur degré de précision démontré. Ces modèles devront être complétés de façon à permettre d'apprécier les nuisances environnementales « évitées » du fait des transferts de la route vers le rail.

Dans le cas contraire, le prestataire se rabattra sur des éléments de connaissance moins intégrés et plus épars. Cette connaissance pourra être obtenue à partir d'une analyse de la littérature existante en ce domaine, tant théorique (enseignements des modèles esquissés) que plus appliquée (relations d'expériences et jugement sur ces expériences) ; elle s'appuiera aussi et surtout sur les éléments rassemblés dans la phase précédente de description du marché. Le prestataire précisera les moyens à mettre en œuvre pour que cette partie de l'outil complète bien la partie quantitative proprement dite.

Le but est, à travers la démarche la plus analytique possible, de dégager l'état du savoir en particulier dans les domaines suivants :

- aires de marché du transport combiné ;
- sensibilité aux paramètres d'offres : coûts, délais, qualité de service, etc. ;
- pertinence selon les produits, selon les organisations terminales.

Cette analyse s'appuiera, pour certains marchés et origines-destinations, sur une détermination des coûts et recettes des modes en jeu, de façon à bien faire apparaître et à comprendre le jeu des sensibilités estimées des divers paramètres et l'impact implicite des aides sur chacun des ces paramètres.

Cette analyse quantitative devra déboucher sur une procédure et un outil qui puissent notamment répondre aux questions suivantes (et dégager la précision avec laquelle il est possible de répondre) :

- De quoi dépend la demande de transport combiné ?
- A-t-on en France, compte tenu de la géographie économique du pays, une part de marché du transport combiné qui correspond à ce qu'on pourrait attendre dans une situation optimisée (qui sera définie par le prestataire à partir d'un étalonnage portant sur des pratiques « théoriques » et sur des « bonnes pratiques » constatées dans d'autres pays) ?
- A-t-on joué sur les bons paramètres dans les efforts faits pour développer le transport combiné ?

Par ailleurs, l'analyse quantitative devra également permettre de calculer l'efficacité économique des mesures en faveur du transport combiné. En d'autres termes, les avantages attendus en termes de gains liés au transfert modal (somme des économies de coûts monétaires, des gains dans la qualité de service, et des effets externes de pollution, congestion, bruit, etc.) sont-ils proportionnés aux coûts de mise en œuvre ? Le prestataire utilisera les études de coûts effectuées précédemment et les combinera avec des estimations de coûts externes, notamment d'environnement (pollution, bruit et effet de serre) dont les éléments seront tirés de la littérature sur le sujet, tel le rapport du groupe du Commissariat général du Plan présidé par Marcel Boiteux (2001).

2.4. Analyse qualitative

Cette phase consistera en une analyse qualitative visant à compléter et à faire la synthèse avec l'étude quantitative, en répondant aux questions qu'elle pose, tout particulièrement celle de savoir pourquoi la part de marché du transport combiné ne correspond pas aux attentes. Elle aura pour but d'analyser le jeu des acteurs, et, à partir de l'organisation du secteur, de porter un diagnostic sur les politiques, décisions et mesures prises. Les dimensions sociales de ces questions doivent être bien prises en compte.

- Annexe 4 -

Le prestataire analysera notamment, sous l'angle économique des relations industrielles et sous l'angle du fonctionnement des organisations, les aspects suivants :

- ***L'efficacité de l'organisation du transport combiné*** (en termes techniques : « est-on loin de la frontière de production ? »). Il faudra déterminer où se situent, dans la chaîne des acteurs du transport combiné, les maillons faibles. La réponse à cette question, qui partira de la description des relations entre acteurs issue de la partie précédente, viendra des analyses quantitatives réalisées et des comparaisons internationales utilisées pour approfondir et faire ressortir les forces et faiblesses de la situation française. Elle intégrera également l'état des rapports sociaux chez les principaux opérateurs : degré de conflictualité, fréquence et nature des arrêts de travail, concentration ou dispersion de ces derniers, capacité ou non à dégager des solutions rapides. Elle en examinera l'incidence sur l'efficacité d'ensemble du système.
- ***De façon plus générale, la qualité de l'organisation du secteur.*** Faut-il modifier la structure de l'offre, la répartition des tâches entre les opérateurs, la nature des rapports entre acteurs, développer la concurrence ou au contraire recentrer les opérateurs pour bénéficier d'économies d'échelles ? Les acteurs ont-ils intérêt à développer le transport combiné, compte tenu des effets de concurrence que le transport combiné exerce sur leurs autres activités ?

Il portera également un diagnostic sur l'efficacité des mécanismes institutionnels et des politiques publiques en traitant en particulier les points suivants :

- ***Les incitations transmises aux acteurs par les mécanismes institutionnels et les rapports entre institutions.*** Les incitations sont-elles suffisantes ? Les politiques publiques ont-elles utilisé les bons instruments ? Ont-elles été correctement mises en œuvre ? Les aides fournies étaient-elles incitatives au développement du transport combiné ?
- ***Les politiques d'accompagnement.*** Ont-elles joué dans le sens souhaitable ? Y a-t-il une suffisante égalisation des conditions de concurrence entre les modes, notamment quant à l'internalisation des effets sur l'environnement ? Le mécanisme de décision en matière de terminaux, qui fait appel à un mélange d'initiative privée, de gestion administrative et de politiques locales, est-il suffisamment incitatif aux bonnes décisions ?

Y a-t-il dans certains cas un blocage par absence d'initiative ou au contraire un saupoudrage ?

2.5. Évaluation d'ensemble

Le prestataire fournira ensuite un diagnostic d'ensemble à partir du rassemblement de tous les éléments précédents. Ce diagnostic constituera l'évaluation proprement dite des mesures de politiques publiques en faveur du transport combiné. Il apportera une réponse, si possible pour chacune des mesures prises isolément, à des questions telles que :

- Quel était le contenu précis de la mesure, les objectifs attendus, les indicateurs éventuels prévus ?
- Comment la mesure a-t-elle été mise en œuvre et les objectifs et indicateurs associés atteints ?
- La mesure était-elle pertinente, c'est-à-dire correspondait-elle à un outil efficace pour développer le transport combiné ?
- Les actions sur l'environnement du transport combiné (terminaux, transport ferroviaire associé, etc.) étaient-elles adaptées et efficaces ?
- Quel est le délai de latence des aides analysées, notamment pour celles qui portent sur l'aménagement et la création de terminaux ?

Le rapport d'évaluation fourni par le prestataire contiendra aussi des recommandations. Celles-ci porteront sur la manière dont des aides financières analogues à celles précédemment mises en œuvre dans le passé devraient l'être dans l'avenir : meilleur suivi, clauses d'attribution plus incitatives, etc.

Elles porteront aussi sur les autres possibilités d'inciter au développement du transport combiné en agissant sur l'environnement du transport combiné, par une politique de terminaux (y aurait-il intérêt à ce que l'État concentre ses aides sur d'autres endroits de la chaîne, par exemple les terminaux ? Quel rôle peuvent jouer les collectivités locales ? Quelle cohérence peut-on rechercher avec les plates-formes logistiques ?), par la politique portuaire, ou encore par la fiabilité améliorée du système d'acheminement ferroviaire.

Elles concerneront enfin les institutions, c'est-à-dire l'organisation du système d'acteurs du transport combiné : fusion ou au contraire séparation d'acteurs, aspects organisationnels et sociaux, etc. Le prestataire étudiera les contraintes imposées par la réglementation européenne aux interventions publiques dans le domaine. Les recommandations proposées devront bien entendu être

- Annexe 4 -

compatibles avec ces contraintes. On s'interrogera sur le point de savoir s'il y aurait intérêt à ce que les mesures et aides soient réparties autrement. On dégagera les aspects institutionnels importants.

3 – Calendrier des travaux

Le délai maximum des travaux ne devra pas excéder **huit mois** après le commencement des travaux, compte tenu des contraintes de calendrier de l'ensemble de l'évaluation.

Le calendrier de l'étude sera rythmé par des rendez-vous avec le comité de pilotage au cours desquels seront validés les rapports intermédiaires (ou des compléments demandés) et seront décidés des choix et orientations concernant la poursuite de l'étude en fonction des résultats obtenus.

Le prestataire remettra au comité de pilotage ses divers travaux au fur et à mesure de leur réalisation :

- 1) Liste des mesures, actions et décisions politiques objets de l'étude. Propositions concernant les actions d'environnement du transport combiné à analyser (paragraphe 2.1) (au maximum 0,5 mois après le lancement des travaux).
- 2) Premier rapport concernant la segmentation des marchés, et la description de l'offre pour ce qui concerne la France (paragraphe 2.2.1 à 2.2.3). Premiers résultats concernant les comparaisons internationales (au maximum 1,5 mois après le début des travaux).
- 3) Rapport complet concernant l'économie des transports combinés. Propositions d'hypothèses de travail concernant l'analyse quantitative (au maximum trois mois après le début des travaux).
- 4) Rapport concernant l'analyse quantitative. Propositions d'hypothèses de travail complètes concernant l'analyse qualitative (au maximum 4,5 mois après le début des travaux).
- 5) Rapport concernant l'analyse qualitative. Proposition d'hypothèses concernant l'évaluation. Propositions concernant les recommandations (au maximum 5,5 mois après le début des travaux) :
- 6) Premier rapport d'évaluation. Propositions concernant la suite de l'évaluation (au maximum 6,5 mois après le début des travaux).

- 7) Rapport définitif d'évaluation. Présentation d'une première version du rapport complet (hors recommandations) (au maximum sept mois après le début des travaux).
- 8) Mise au point du rapport complet. Rapport concernant les recommandations (au maximum 7,5 mois après le début des travaux).
- 9) Remise du rapport d'évaluation complet (au maximum 8 mois après le début des travaux).
Les candidats trouveront ci-après trois annexes détaillant les aides en faveur du transport combiné (annexe1) et la bibliographie déjà rassemblée par le comité de pilotage (annexes 2 et 3).

Les divers travaux demandés peuvent être pour certains d'entre eux engagés simultanément, notamment les analyses quantitatives et qualitatives. Les phases de l'étude sont reprises dans le tableau suivant, avec les étapes où des orientations seront décidées par le comité de pilotage.

- Annexe 4 -

N° de rendez-vous	Date en mois à partir de la signature du contrat	Document à fournir par le bureau d'étude	Objets d'orientation de la suite de l'étude	Remarques
1	0,5	Liste des mesures, actions et décisions politiques objets de l'étude (livraison D1) ; propositions concernant les actions d'environnement à analyser (paragraphe 2.1)	Validation de D1. Définition des actions d'environnement à inclure dans l'analyse et dans l'évaluation	
2	1,5	Premier rapport concernant la segmentation des marchés, et la description de l'offre pour ce qui concerne la France : livraison D2 (paragraphe 2.2.1 à 2.2.3). Premiers résultats concernant l'étranger.	Validation de D2. Choix des pays étrangers à explorer plus en détail et des études à faire pour compléter la partie de description de l'économie du TC.	
3	3	Rapport complet concernant l'économie des TC (livraison D3) ; propositions d'hypothèses de travail concernant l'analyse quantitative	Validation de D3. Choix relatifs aux propositions concernant les analyses, et notamment place relative des analyses quantitative et qualitative	Point de choix sur le poids respectif des deux analyses quantitative et qualitative
4	4,5	Rapport concernant l'analyse quantitative (livraison D4) ; propositions d'hypothèses de travail complètes concernant l'analyse qualitative	Validation de D4. Arbitrage concernant les propositions relatives à l'analyse qualitative	
5	5,5	Rapport concernant l'analyse qualitative (livraison D5) ; proposition d'hypothèses concernant l'évaluation. Propositions concernant les recommandations	Validation de D5. Arbitrage concernant l'évaluation	
6	6,5	Premier rapport concernant l'évaluation (livraison D6) ; propositions concernant la suite de l'évaluation	Arbitrage et orientations à partir de D6	
7	7,0	Rapport définitif concernant l'évaluation (livraison D7) ; Présentation d'une première version du rapport complet (hors recommandations) ;	Validation de D7. Arbitrage concernant les recommandations. Discussion concernant le rapport complet	L'ossature du rapport complet est constituée par l'ensemble des livraisons
8	7,5	Mise au point du rapport complet. Rapport concernant les recommandations (livraison D8)	Discussion du rapport complet. Validation de D8	
9	8	Remise du rapport complet	Validation du rapport complet	

Annexe 5

Comparaisons internationales : le transport combiné en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas

La situation en Grande-Bretagne

Organisation générale

Un des éléments clés de la politique britannique dans le domaine des transports a été l'introduction de la concurrence dans le secteur ferroviaire.

Les chemins de fer britanniques sont organisés selon un découpage fonctionnel :

- Network Rail, compagnie à but non lucratif, est gestionnaire du réseau (elle vend des sillons et en gère l'allocation) ;
- l'activité de transport de fret a été entièrement privatisée ;
- le transport des passagers est réalisé par des sociétés qui opèrent via des franchises (concessions temporaires).

À la différence des TOCs (Train Operating Companies, compagnies régionales qui exploitent les services de transport passagers), les sociétés de fret (Freight Operating Companies, FOCs) négocient directement avec Network Rail leurs conditions d'accès au réseau, sous le contrôle du régulateur. En outre, elles possèdent leur propre matériel roulant.

Les FOCs sont donc des entreprises privées qui n'ont pas d'obligation contractuelle de qualité de service. Elles opèrent dans un environnement concurrentiel ouvert dans lequel n'importe quel opérateur peut (théoriquement) proposer des services de transport de fret dès lors qu'il s'est acquitté de ses obligations en matière de sécurité, de licence et d'accès au réseau ferré.

- Annexe 5 -

Deux organismes contrôlent le secteur ferroviaire :

- l'Office of Rail Regulator (ORR), appelé le « régulateur », qui contrôle la politique de Network Rail en matière d'allocation des sillons aux Freight Operating Companies, en s'assurant qu'il n'abuse pas de sa position dominante envers les opérateurs. Ceci a permis une baisse de 50 % des tarifs d'allocation ;
- la Strategic Rail Authority (SRA), créée par le Department for Transport, a un double rôle. D'une part elle accorde les franchises aux compagnies de transport de passagers. D'autre part, elle assure la promotion du ferroviaire en établissant une stratégie à long terme (SRA Freight Strategy, publiée en juillet 2000), en accord avec le plan de transport 2010 du gouvernement britannique). L'objectif pour le fret ferroviaire est une hausse de 80 % du trafic fret pour 2010.

Rôle de l'État

Bien que le secteur du fret ferroviaire soit entièrement privatisé, l'État a joué un rôle important dans son développement. Les responsabilités respectives de l'État et du secteur privé sont en train d'évoluer.

Le « Department for Transport » (DfT) (anciennement le Department of Transport, Local Government and the Regions) a un rôle direct dans le développement de l'intermodalité ferroviaire au Royaume-Uni, au travers d'aides financières, les Freight Facilities et le Track Access Grant Schemes. Il a également un rôle indirect puisqu'il a la responsabilité de la construction des routes et de la taxe sur l'essence.

Ces éléments donnent au DfT une certaine marge de manœuvre dans la formation des coûts relatif du transport routier et ferroviaire.

En juillet 2000, le gouvernement a présenté son plan de transport 2010, c'est-à-dire son plan d'investissement pour les dix prochaines années :

- création de la Strategic Rail Authority, qui a pour mission de promouvoir l'utilisation du réseau ferroviaire de fret ;
- investissement massifs, notamment en matière de sécurité.

Cependant, un an après sa présentation en juillet 2000, le chapitre correspondant au secteur ferroviaire du plan de transport 2010 est largement remis en question par le gouvernement. En effet des experts ont exprimé des incertitudes quand aux prévisions d'augmentation des trafics passagers (+ 50 %) et fret (+ 80 %),

ainsi que sur les investissements effectifs du secteur privé qui représentent plus de la moitié du financement de la somme allouée au secteur ferroviaire.

Rôle des régions

Le rôle des régions est relativement faible. Le secteur public relève traditionnellement des autorités nationales et des comtés qui sont plus d'une soixantaine. Toutefois le gouvernement travailliste a renforcé les pouvoirs régionaux, ce qui commence à avoir des effets sur la planification des transports, alors que les comtés n'avaient jamais abordé ces questions de manière satisfaisante.

Pour ce qui est de la promotion du transport combiné, il est clair que les régions se sont emparées de l'objectif qui consiste à réduire le transport routier. Mais les régions sont dépendantes de la nature même du transport de marchandises qui a une vocation interrégionale et qui dépend donc des initiatives prises par les autres régions.

Une décision récente du vice-Premier ministre qui a en charge les régions souligne cette difficulté. En rejetant le projet d'une plate-forme logistique terminale dans l'ouest de Londres pour des raisons environnementales, le vice-Premier ministre a agi contre les objectifs d'intégration des transports qui sont une responsabilité stratégique des régions. Il apparaît donc pour le moment que le gouvernement et le secteur privé ont le contrôle du processus de développement des infrastructures de transport.

Rôle du gestionnaire d'infrastructure

Lors de la privatisation de 1994, l'infrastructure de l'organisme ferroviaire historique a été reprise par le propriétaire privé des lignes de chemin de fer Railtrack.

Les événements récents (notamment l'accident de Hatfield en octobre 2001) ont mis en lumière les déficiences de Railtrack en matière d'entretien du réseau et ont souligné les aspects de service public du secteur ferroviaire. Le plan de transport 2010, la création de la Strategic Rail Authority et la décision de la mise sous tutelle administrative de Railtrack, ont renforcé la prise en compte de ces aspects.

- Annexe 5 -

De ce fait, Railtrack a été repris récemment dans son ensemble dans Network Rail, une compagnie à but non lucratif.

Le rôle de Network Rail est de gérer l'ensemble des considérations techniques de maintenance et de développement de l'infrastructure ferroviaire.

Des efforts ont été consentis au Royaume-Uni pour donner plus de transparence au mode d'allocation des sillons dans le souci de développer le trafic ferroviaire. L'« Office for Rail Regulator » a mis en place un mécanisme d'allocation des sillons entre les différents opérateurs de transport de fret. Ce mécanisme est basé sur la logique du « *use it or lose it* » permettant un transfert des sillons entre opérateurs. Un nouvel opérateur peut se porter candidat à l'utilisation d'un sillon occupé par un autre opérateur. Ce dernier peut défendre ses droits en prouvant un « besoin commercial raisonnable ». S'il ne le peut pas, son sillon peut être transféré. Cela donne aux clients la possibilité de changer d'opérateur ferroviaire, sachant que le transfert de leur business entraîne le transfert du besoin commercial et donc de l'attribution du sillon.

La « Strategic Rail Authority »

L'arbitrage entre fret et voyageurs relève de la responsabilité de la SRA.

La stratégie en matière de fret de SRA est la suivante :

- soutien aux initiatives de la Commission européenne en matière d'interopérabilité et de libéralisation ;
- négociation avec Eurotunnel, en partenariat avec la SNCF, sur les chartes d'usage du tunnel sous la Manche ;
- discussions avec les compagnies ferroviaires continentales pour améliorer la qualité de service ;
- recherche active d'une solution à la question de l'entrée illégale de clandestins.

Cette stratégie s'intéresse aussi à des aspects plus techniques comme l'accroissement des gabarits de chargement, l'utilisation du tunnel à grande vitesse y compris pour le fret et le développement de routes alternatives au tunnel pour les liaisons avec le continent. Ainsi des ferries pour les trains en direction de la France et des Pays-Bas font l'objet d'une réflexion.

Le ministère britannique des Transports soutient la proposition d'amendement de la directive 91/440/EEC (telle qu'amendée par la directive du Conseil

2001/12/EC) tendant à ouvrir les marchés domestiques de transport de marchandises, y compris par le cabotage, pour stimuler la compétition et l'innovation.

La proposition devrait également permettre de modifier les termes de la directive dans un esprit d'ouverture à la concurrence (en particulier à l'égard des États membres qui n'ont pas ouvert leur marché) et de réduction des coûts, en ce qui concerne les limitations d'accès au transport international à l'égard du réseau transeuropéen de transport de fret ferroviaire (RTEFF) pour une période transitoire allant jusqu'en 2008.

La mise en œuvre de ces mesures permettrait aux opérateurs britanniques d'accéder à de nouvelles opportunités de marché ailleurs en Europe. Même sans considérations de marché, ces propositions constitueraient une pression supplémentaire sur les opérateurs continentaux pour qu'ils accèdent à une approche plus commerciale y compris dans les relations de coopération qu'ils ont avec les opérateurs britanniques. Le marché britannique est, pour ce qui le concerne, largement ouvert.

La SRA a lancé une large consultation sur la politique d'utilisation de la capacité ferroviaire (CUP). Cette consultation qui doit s'achever en novembre 2002, est partie du constat dressé par la SRA que « la privatisation nous a ôté un des outils essentiels de planification du réseau ferroviaire ».

La CUP constitue un premier pas vers une optimisation de l'utilisation du réseau, alors que la SRA a apporté la preuve que la demande (relative à la capacité) d'utilisation du réseau a crû de 100 % depuis les années cinquante. L'exercice d'optimisation prendra en considération :

- un ensemble de critères relatifs à l'environnement, la sécurité, l'économie, l'accessibilité et l'intégration pour trouver l'équilibre de priorité fret/voyageurs ;
- l'identification de voies dédiées au fret ;
- des modifications de structures concernant les plate-formes terminales et les dérivations pour permettre l'utilisation de trains de fret et de voyageurs plus longs.

Cette consultation provoque de fortes contestations, notamment de la part du lobby du transport de marchandises (Rail Freight Group) qui souligne que les transports de marchandises sur longue distance se trouveront croiser à de multiples reprises des lignes importantes devraient néanmoins bénéficier d'une

- Annexe 5 -

priorité. En effet « comment comparer un train de marchandise de 1 000 tonnes avec un tortillard transportant deux grands-mères voyageant avec un ticket d'excursion pour Scarborough ? ».

Nonobstant, le gouvernement et la SRA subissent de fortes pressions pour que soient satisfaites les demandes de services aux voyageurs et il est possible que les industriels du fret n'obtiennent pas gain de cause.

Opérateurs de fret ferroviaire (dont transport combiné)

Dans le secteur du fret, deux opérateurs sont solidement implantés sur le marché : EWS (English Welsh and Scottish Railway) et Freightliner. Ils contrôlent les réseaux de terminaux.

Deux autres opérateurs licenciés plus petits – Direct Rail Services et GB Rail freight – cherchent à accroître leur part de marché dans le secteur du fret.

English Welsh and Scottish Railway (EWS)

Cette société représente 90 % du fret ferroviaire britannique. Son activité s'appuie principalement sur les secteurs traditionnels comme le charbon, les minéraux, les métaux, le pétrole et les produits chimiques. Elle détient le réseau britannique de terminaux ferroviaires « conventionnels » et la plupart des terminaux ferroviaires intermodaux. La compagnie appartient à Canadian National.

En février 2001, EWS a conclu une alliance stratégique avec Fret SNCF et « Channel Rail Freight » pour coordonner l'action marketing et augmenter les volumes de fret.

Freightliner

Cette société est principalement en charge des services ferroviaires intermodaux domestiques entre les ports maritimes du sud est de l'Angleterre et un réseau de terminaux régionaux. La compagnie est propriétaire des terminaux portuaires de Felixstowe, Southampton, London-Tilbury, Thamesport, et Liverpool-Seaforth. C'est un avantage compétitif majeur. La compagnie a diversifié récemment son activité en proposant des services ferroviaires « bulk », concurrençant EWS.

Direct Rail Services (DRS)

C'est une filiale de BNFL dont le cœur d'activité est le transport ferroviaire de matières nucléaires.

GB Railfreight

Ce nouvel entrant sur le marché a loué à bail sept locomotives et cherche de nouveaux contrats de sillons.

Eurotunnel PLC

L'analyse du trafic du tunnel sous la Manche indique que 40 % du volume de marchandises s'effectue avec l'Italie, les opérateurs intermodaux n'ayant pu concurrencer le transport routier sur des distances plus courtes (France, Allemagne).

Le trafic de transport combiné

La part du trafic combiné dans le trafic fret n'est pas disponible dans les statistiques officielles du Royaume-Uni. Le trafic bilatéral est donc considéré égal au trafic du tunnel sous la Manche et le trafic domestique intermodal est égal au trafic entre les ports et les terminaux (mouvements des conteneurs maritimes).

Répartition modale du transport de fret en Grande-Bretagne (année 2000)

	Millions tonnes	%	Milliards tonnes x km	%
Total fret	2 080,0		246,5	
Fret ferroviaire	95,4	4,5 %	18,1	7,3 %
Transport combiné (ferroviaire)	10,8	11,3 %	4,8	26,5 %

Source: TSGB, 2000

Le trafic domestique

La société Freightliner Traffic prend en charge les flux intermodaux domestiques au Royaume-Uni : il s'agit des conteneurs transportés entre les

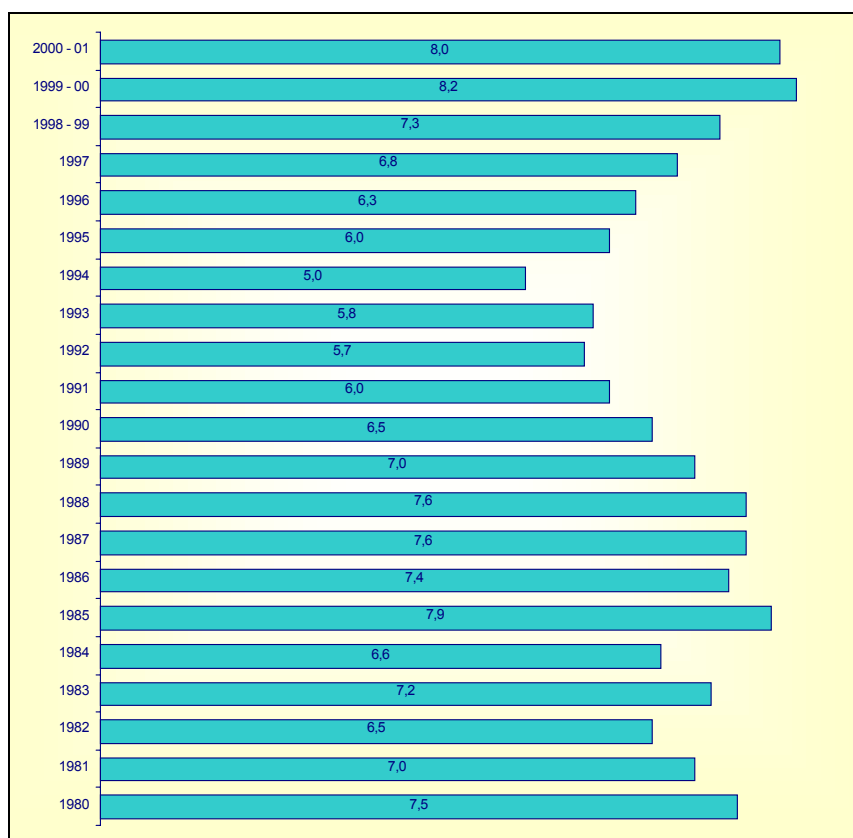
- Annexe 5 -

ports et les terminaux domestiques. La majeure partie des flux de conteneurs maritimes concerne soit l'est de l'Angleterre (Felixstowe), soit le sud-est (Tilbury, Thamesport ou Southampton).

Ce trafic a représenté 8 millions de tonnes (ou 3,8 milliards de tonnes km) en 2000. L'évolution du trafic reflète les changements structurels survenus dans le secteur ferroviaire et non pas la croissance du trafic conteneurisé à travers les ports britanniques. Entre 1980 et 1988 le trafic de transport combiné a connu une croissance en phase avec la croissance économique. Puis, au début des années quatre-vingt-dix, on a assisté à une chute du trafic liée au démarrage du processus de privatisation des chemins de fer. En 1995/1996, Freightliner a été totalement privatisée et depuis lors ses performances se sont améliorées nettement, atteignant à nouveau en 1999/2000 son niveau de trafic des années quatre-vingt. Enfin, le déclin plus récent est directement lié aux profonds dysfonctionnements du réseau et aux accidents d'octobre 2000 et février 2001.

En conclusion, le trafic combiné « mer-rail-route » n'a pas pu profiter pleinement de la croissance importante du marché du conteneur maritime.

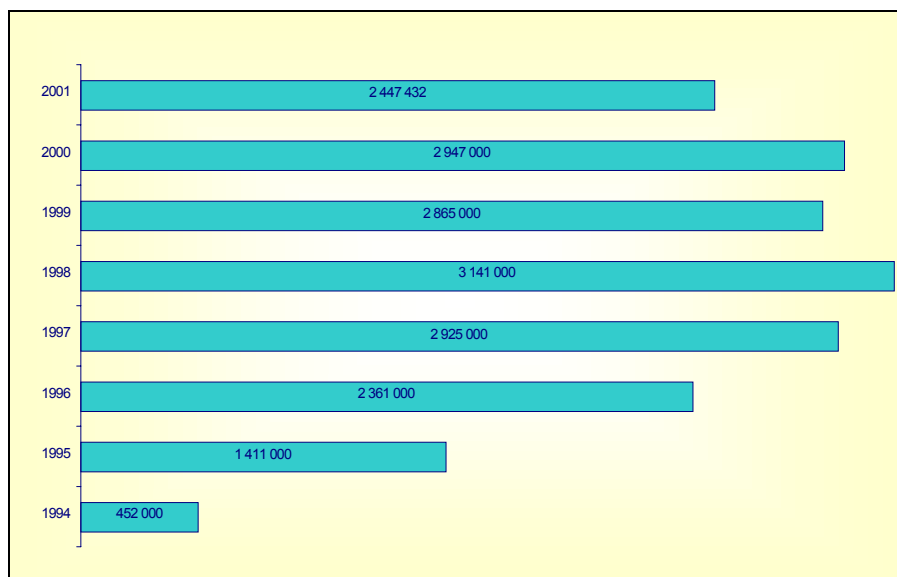
Trafic de la société Freightliner (en millions de tonnes)



Le trafic international (tunnel sous la Manche)

La croissance du trafic a été très forte pendant les deux premières années qui ont suivi l'ouverture du tunnel (1994 et 1995). Les deux années suivantes ont été affectées par les conséquences de l'incendie du tunnel. Depuis, le trafic est plutôt en stagnation, l'accord initial entre Eurotunnel et les opérateurs (« Minimum Usage Charge ») plafonnant le volume à 3 millions de tonnes par an (au-delà de ce tonnage, la redevance additionnelle rend l'exploitation moins rentable).

Trafic bilatéral par le tunnel sous la Manche (en tonnes)



Selon Eurotunnel, le déclin du trafic en 2001 résulte des dysfonctionnements du réseau britannique, du problème des immigrants clandestins et des grèves répétitives.

Le rôle des opérateurs maritimes

Les transporteurs maritimes jouent un rôle clé en tant que principal client du transport combiné. La mise en place du « Company Neutral Revenue Support » par l'autorité ferroviaire devrait renforcer encore ce rôle dominant. Le fait que les compagnies maritimes contrôlent la majeure part du volume de fret dédié entre les terminaux les met dans une position très forte pour influencer sur le développement de la chaîne d'approvisionnement global et dans le recours plus fort au rail.

Le nouveau service géré par Medite (transport conteneurisé), GB Railfreight (fournisseur de traction), le port de Felixstowe (le port le plus important pour le trafic de conteneurs), le groupe Potter (opérateur de terminaux) et HSBC (leasing) est un bon exemple du potentiel représenté par une industrie compétitive, dérégulée et appuyée par le soutien du gouvernement. La SRA a

ainsi octroyé 1,58 M £ au groupe Potter pour les aider à financer une plateforme de conteneurs à Selby dans le Nord Yorkshire. Le reste du financement et les garanties d'activité seront apportées par le privé. Medite reconnaît par ce positionnement la nécessité de recourir à des solutions environnementalement acceptables et anticipe les impacts de la directive « temps de travail » sur les coûts du transport routier.

Le rôle des ports

Les ports ont joué un rôle historique dans le développement du transport combiné. En effet, l'essentiel du trafic combiné au Royaume-Uni trouve son origine dans les ports ou le tunnel trans-Manche.

La plupart des grands ports sont « embranchés » et sont capables de traiter navires et trains avec les mêmes manutentionnaires. Mais peu de ports ont des outils de manutention ferroviaire très développés. Ils ont été construits par le secteur ferroviaire public qui n'avait pas une vision très précise des coûts de transfert et des ruptures de charge. Mais il faut souligner que dans les temps plus anciens du transport de fret, ce sont les compagnies maritimes qui avaient fourni les investissements de manutention le long des quais (ces outils étant la propriété de P & O à Leeds, Manchester, Coatbridge et Barking).

L'attitude générale des pouvoirs publics a été essentiellement orientée vers le marché et la non-intervention. La publication en novembre 2000 du document « Ports modernes » par le DETR a été le premier document de ce type depuis 20 ans et présente les objectifs d'une politique de transports intégrée dans le contexte de l'industrie portuaire. Le gouvernement se présente comme un régulateur de certaines des activités des ports plutôt que comme le décideur des tenants et aboutissants des investissements à effectuer dans les ports. Ce document soulignait d'ailleurs que partout où c'est possible des efforts de compétitivité doivent être consentis plutôt que de capacité. Et il ajoutait que d'une manière générale, il ne devrait pas y avoir d'investissement public dans les infrastructures portuaires, car ce sont des facteurs de distorsion de concurrence.

Les ports sont des maillons essentiels du réseau de transport. Le gouvernement est en revanche attaché à promouvoir le développement du transport par cabotage y compris pour le vrac et le trafic conteneurisé dans l'esprit de développer des « autoroutes côtières ». De même il exprime le souhait de voir plus de transport par rail y compris en sortie de certains ports.

- Annexe 5 -

Bien que la règle générale soit la non-intervention, le gouvernement va subventionner les infrastructures portuaires et ferroviaires qui apporteront la démonstration qu'elles permettent de réduire le trafic routier et qu'elles participent ainsi à une politique de trafic de marchandises durable. Le gouvernement insiste pour favoriser la coopération entre acteurs privés et publics dans laquelle le public ne jouera qu'un rôle de coordination.

La redevance ferroviaire

En Grande-Bretagne, le niveau de la redevance est fixé par le « Régulateur » (Office for the Rail Regulator) sur la base de trois critères.

Redevance d'infrastructure (Grande-Bretagne, octobre 2001)

Redevance « voie »	4,44 €/x 1 000 tonnes x km brute
Poids tracté maximum	1,62 €/tonne
Redevance « voie »	0,18 €/train x km

Source : MDS Transmodal

La tendance actuelle est à la promotion du fret ferroviaire et il est question de réduire ces charges de 50 % environ. Une évaluation de MDST évalue ce nouveau niveau de redevance à 2,35 euros au lieu des 4,44 précités.

Logiques sociales

Les droits sociaux tels que le droit de grève, la réglementation du temps de travail, l'utilisation de conducteurs étrangers ou le taux de syndicalisation sont probablement plus importants dans le secteur routier que dans celui du combiné. Pour autant, on ne peut pas en conclure quoi que ce soit sur la compétitivité relative de la route et du rail dans la mesure où l'ensemble du secteur est resté stable au cours des cinq à dix dernières années.

La manifestation la plus significative du secteur du transport routier a concerné le projet du gouvernement d'augmenter les prix des carburants en 2000. Le secteur dans son ensemble a réagi en considérant que ce projet rendait les véhicules britanniques moins compétitifs dans le contexte d'un marché européen de plus en plus intégré. Alors que les recettes attendues devaient financer des projets sociaux et limiter la croissance du trafic routier (en

particulier le trafic de véhicules privés), le résultat a été un fort mécontentement à l'égard du gouvernement et le développement du cabotage maritime. Le gouvernement a alors décidé de geler le « fuel duty escalator » mécanisme par lequel le produit des taxes sur le fuel augmentait chaque année, en réduisant les droits fixes d'accise sur les véhicules. On peut souligner que cette grève est partie de la base (fermiers, taxis et camionneurs) sans que les syndicats y aient pris une réelle initiative.

La mise en œuvre de la législation européenne concernant le temps de travail a provoqué des remous dans le secteur routier. Ainsi cette réglementation qui limite les temps de conduite a été saluée par le principal syndicat du transport routier, le TCWU, mais vivement critiquée par les industriels du secteur.

Les conflits sociaux

En Grande-Bretagne, les grèves ne constituent plus un problème majeur pour le transport ferroviaire comme cela a été le cas par le passé, bien qu'il reste des cas isolés. Le problème social clé qui affecte le transport combiné à ce jour réside dans la question des immigrants illégaux qui utilisent les services ferroviaires du tunnel sous la Manche pour éviter les contrôles de passeport. Ce problème reste crucial et non résolu.

Le feu dans le tunnel sous la Manche puis les graves accidents qui sont survenus sur le réseau ferroviaire britannique de façon répétée en 2000, 2001 et 2002 ont mis en cause, pour certains, des trains de fret et des problèmes de traction. Cela a renforcé les revendications sociales concernant le fret ferroviaire et par extension le transport combiné.

Conclusions

Le volume et la croissance du transport combiné en Grande-Bretagne restent faibles, malgré les engagements importants de la part des opérateurs et du secteur public. Le trafic ferroviaire en général et le transport combiné en particulier n'ont pas profité de la croissance rapide des marchés clés que sont le transport maritime conteneurisé et le trafic d'UTI par le tunnel sous la Manche. La question de l'amélioration de l'offre par le rail est déterminée par des points fondamentaux tels que la capacité du réseau, les structures tarifaires, les performances des opérateurs ferroviaires et l'accès au tunnel trans-Manche.

La situation en Allemagne

Rôle de l'État

Le ministère fédéral des Transports, du logement et de la Construction (BMVBW) définit le cadre légal et technique de fonctionnement du transport ferroviaire et en particulier du combiné au niveau national.

Plusieurs sous-autorités fédérales veillent à la mise en œuvre des décisions en matière de transport : l'Autorité fédérale des transports (Kraftfahrtbundesamt, KBA) responsable du trafic routier et des transports, l'Autorité fédérale des transports de marchandises (Bundesamt für Güterverkehr, BAG), l'Autorité fédérale des chemins de fer (Eisenbahnbundesamt, EBA), l'Agence fédérale maritime (Bundesoberseeamt) et les sept directions des Voies navigables (Wasserstrassen und Schifffahrtsdirektionen).

Les pouvoirs publics ont un rôle mineur dans la conduite opérationnelle des activités liées au transport. Ils contribuent avant tout à créer le cadre légal dans lequel les activités prennent place. Il y a cependant une programmation publique qui se décline du niveau de l'État vers les niveaux locaux décrivant les objectifs, les moyens à mettre en œuvre et, au niveau le plus local, la localisation exacte des terminaux de fret et ses interconnexions avec les infrastructures routières, ferroviaires ou fluviales.

Rôle des régions

Au niveau régional, les Länder sont responsables des aspects techniques et légaux qui ne sont pas régulés ou explicitement délégués par l'instance fédérale. Leur rôle est important puisqu'un processus continu de discussion et de consultation s'opère entre le BMVBW et les Länder.

Rôle du gestionnaire de l'infrastructure

La filiale DB Netz (« DB réseau ») de Deutsche Bahn est gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire. Deutsche Bahn loue le réseau, à elle-même, à ses filiales ou à des compagnies privées.

L'accès à l'infrastructure ferroviaire est fourni par DB Netz. Les acteurs intéressés doivent, dans le cadre d'une procédure formalisée, se porter candidat à l'utilisation des voies. DB Netz décide de l'allocation de sillons, sans

discrimination, dans la mesure où les candidats se sont prononcés dans les temps (20 mois avant le changement prévu des horaires). De façon générale, l'accès à l'infrastructure ferroviaire allemande est ouvert à tous les opérateurs enregistrés en République fédérale d'Allemagne.

La redevance ferroviaire

Le tarif d'usage de l'infrastructure ferroviaire est calculé en ajoutant plusieurs éléments majorateurs à un tarif de base. Le tarif de base est compris entre 0,5 €/km (lignes secondaires pour le transport de fret) et 1,65 €/km (lignes express pour le transport de fret). Les suppléments de tarif sont liés en particulier au poids total du convoi, à la tranche horaire de circulation, à la nécessité d'un gabarit spécial et à l'usage d'un itinéraire inhabituel.

Globalement, le niveau moyen de la redevance fret est estimé à environ 3 €/km (source : PTV Planung) ce qui confirme l'information obtenue par ailleurs à travers le projet RECORDIT).

La régulation du trafic

Elle est basée sur le bon sens. Durant la journée, la priorité va au transport de voyageurs et la nuit au fret. On ne connaît pas d'instructions écrites sur le sujet.

L'opérateur ferroviaire historique

La société Deutsche Bahn AG est l'acteur majeur du transport ferroviaire allemand. DB AG et ses filiales développent des activités autour de la traction et de l'organisation du trafic. Elles gèrent de manière très active leurs propriétés foncières avec une politique de développement de sites.

Dans le domaine du transport routier, DB SV est en voie de racheter le groupe Stinnes, un important groupe de commercialisation de produits métalliques également impliqué dans le transport de produits chimiques y compris en transport combiné. DB est également actionnaire de Kombiverkehr et des principaux opérateurs de terminaux terrestres et maritimes de transport combiné.

Ses activités concernent les télécommunications, la construction de voies ferrées, les services de transbordement rapides, le « facility management » et la production d'énergie électrique, toutes ces activités pouvant aussi bien

- Annexe 5 -

concerner les besoins propres de DB que s'exercer en dehors du périmètre du groupe.

Les opérateurs de transport combiné

DB Cargo et AG TFG

La filiale DB Cargo de Deutsche Bahn est responsable des activités fret parmi lesquelles celle de transport combiné, géré par TFG Transfracht International Gesellschaft für Guterverkehr GmbH (Compagnie internationale de fret pour le transport de marchandises). TFG est une filiale mixte de DB Cargo AG et HHLA (Hamburger Hafen und Lagerhaus AG). Elle est spécialisée dans le transport combiné entre les ports et leurs hinterlands.

Jusqu'en 1996, les terminaux de transport combiné appartenaient à Deutsche Bahn AG et DB Cargo AG. Depuis, avec la mise en route du processus de privatisation, ils sont sous tutelle administrative.

Kombiverkehr

Le concurrent de TFG Transfracht est la compagnie privée Kombiverkehr, dont l'actionariat est constitué de transporteurs et de transitaires. Kombiverkehr est membre de l'UIRR et son activité se concentre sur le transport combiné non accompagné transalpin et le transport combiné accompagné européen.

Kombiverkehr et DB Cargo AG ont opéré une coopération public-privé pour accroître le trafic de transport combiné aussi bien au niveau national qu'international. Cet accord, le « Kombi-Netz 2000 » permet qu'un système de trains directs soit mis en place (il n'y a plus d'arrêt entre l'origine et la destination) : Kombiverkehr KG achète des trains à DB Cargo AG et vend des « capacité de transport » à ses propres risques.

Le rôle des opérateurs maritimes

Actuellement les armateurs sont actifs mais ne jouent pas un rôle central dans la chaîne du transport combiné. Cependant, les opérateurs de transport combiné développent des coopérations avec les armateurs pour étendre leur influence sur la chaîne logistique. C'est ainsi que des discussions informelles se développent sur le thème du cabotage en direction de la Scandinavie.

Depuis que sont terminés le pont d'Öresund entre le Danemark et la Suède, et la grande ceinture traversant le Danemark, un transport sans interruption par train est désormais possible. De ce fait, les ports et les compagnies maritimes constatent un accroissement de la concurrence sur ces marchés, qui se traduit par de nouveaux investissements dans les ports et dans les infrastructures terminales, ainsi que par le lancement de nouveaux navires disposant d'équipements de transbordement très performants et permettant une vitesse de croisière élevée.

Par ailleurs, en août 2002, DB Cargo a créé une nouvelle filiale conjointe avec Contship Italia SpA, un des principaux opérateurs de terminaux terrestres et maritimes en Italie : MarCo Maritime, basée à Milan.

Le rôle des ports

Les ports et les opérateurs ferroviaires opèrent de manière autonome à l'intérieur d'un cadre public. En fait, la main publique semble toujours plus ou moins active sur les plans économique et administratif. Cette situation concerne en particulier les ports qui appartiennent aux Länder comme Hambourg et Brême, aux municipalités comme Karlsruhe et les ports de la Baltique, à un mélange des deux comme Duisbourg et Brunswick. Ce n'est pas le cas des ports privés qui appartiennent à des entreprises, comme Emden (VolksWagen) ou Ludwigshafen (BASF).

Le trafic de transport combiné

L'Allemagne est le « poids lourd » du transport combiné en Europe, avec 117 millions de tonnes en 2000. Ce trafic très élevé résulte principalement des flux de conteneurs maritimes, qui représentent 79 % du tonnage total de transport combiné.

D'après la presse spécialisée, moins de 10 % de l'ensemble du trafic marchandises est capté par le transport combiné, mais, sur les destinations transalpines, cette part est supérieure à 60 %.

Il n'existe pas de statistiques dédiées au transport combiné « mer-rail-route ». En effet, dans les statistiques officielles, la rubrique « transport combiné par transport maritime » inclut l'ensemble des conteneurs de plus de 20 pieds arrivant dans un port et chargés sur camion ou sur train. D'après nos

- Annexe 5 -

estimations, la part du « vrai » transport combiné, très variable selon les ports, est comprise entre 20 et 65 % du trafic total de conteneurs maritimes.

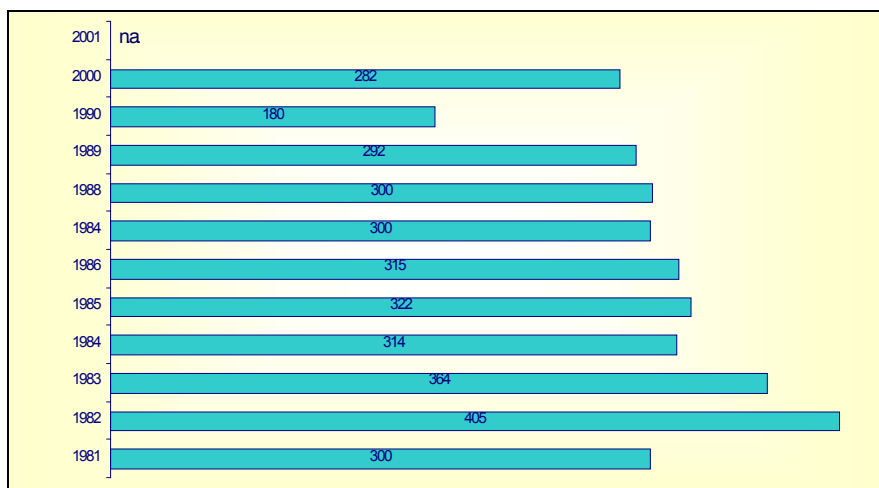
Part du transport combiné dans les flux totaux de conteneurs arrivant (ou partant) des ports allemands

Port	%
Emden	20-25 %
Wilhelmshaven	40-50 %
Hambourg	45-55 %
Brême	> 65 %
Ports de la Baltique	20-25 %

Source : entretiens avec des responsables d'autorités portuaires

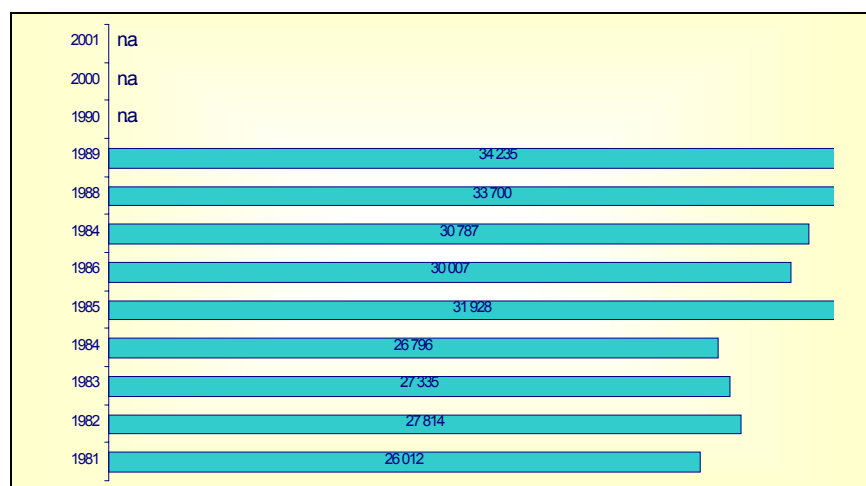
Le trafic de transport combiné a augmenté rapidement dans les années quatre-vingt. Au début des années quatre-vingt-dix, cette croissance a continué mais à un rythme moins soutenu. Entre 1995 et 1998 il a connu une période de stagnation. Depuis 1999, la croissance a repris, la raison principale est la décision du gouvernement d'autoriser l'accès au réseau à des opérateurs privés.

Fret ferroviaire total Allemagne (millions de tonnes)



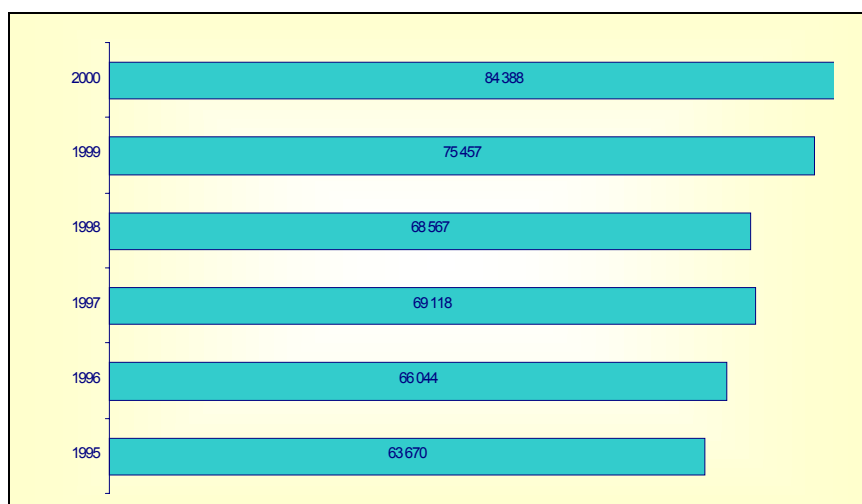
Source : BMVBW (Verkehr in Zahlen), 2001

Transport combiné rail/route Allemagne (1 000 tonnes)



Remarque : les données concernent les conteneurs de plus de 20 pieds
Source : BMVBW (Hrsg.): *Verkehr in Zahlen, 2001* (German Federal Ministry of Transport, Housing and Construction (ed.) : *Traffic and Transport in Figures, 2001*)

Transport combiné avec maillon maritime Allemagne (1 000 tonnes)



Remarque : les données concernent les conteneurs de plus de 20 pieds
Source: Statistisches Bundesamt, *Wirtschaft und Statistik, 2001* (German Federal Statistical Agency, *Economy and Statistics, 2001*)

- Annexe 5 -

Il faut noter toutefois que la croissance du transport combiné rail-route au cours des cinq dernières années a été inférieure à celle du transport combiné fleuve-route, qui a pratiquement vu doubler son trafic.

Dans le sens Nord-Sud, les principales voies de transport combiné sont les routes transalpines entre l'Allemagne et l'Italie via le tunnel du Brenner, entre le Benelux et l'Italie via le tunnel du Saint Gotthard, et entre la Scandinavie et l'Italie via le tunnel du Lötschberg. Le manque crucial de trains et de conducteurs du côté italien est la cause de plus de 50 % des retards.

Dans le sens Est-Ouest, le trafic de transport combiné entre l'Allemagne et la Pologne/Russie a diminué depuis que le cabotage a été autorisé en 1998. De plus, les faibles coûts de main-d'œuvre des conducteurs des pays de l'Est favorisent le transport routier.

Logiques sociales

Tous les salariés du secteur des transports appartiennent au même syndicat appelé Ver.Di (Vereinigte Dienstleistungsgewerkschaft), que leur employeur soit public ou privé. Il n'y a pas eu de grève significative dans le domaine du transport depuis des années. En revanche, les opérateurs de transport rencontrent des difficultés pour trouver du personnel qualifié. On estime que l'insuffisance du service de transport ferroviaire transalpin (entre l'Allemagne et l'Italie) est notamment liée au manque de conducteurs et de locomotives du côté italien.

La réglementation sociale n'affecte pas particulièrement le transport combiné en Allemagne, car les droits sociaux s'appliquent de la même manière à l'ensemble des branches industrielles. Ainsi, un cheminot sera soumis au même régime qu'il soit employé par la DB ou par un opérateur privé comme la Ostholsteinische Eisenbahngesellschaft appartenant au groupe Connex.

Depuis la privatisation de la DB, les statuts spécifiques sur les plans financier et social ont été remis en cause ou même abandonnés. Une harmonisation des statuts est en cours entre les anciens employés de la DB et les nouveaux de façon à aller vers un régime unique. De cette manière, la protection sociale dans le secteur ferroviaire et routier tend à devenir la même.

D'une manière générale, le taux de syndicalisation est en baisse dans le pays depuis plusieurs années. Cela concerne aussi bien les travailleurs de Transnet que ceux de Ver.Di qui agissent de manière très prudente en matière de

protection sociale. En effet, un accroissement de protection conduit à une augmentation des coûts salariaux et nécessite des mesures de rationalisation qui peuvent concerner la double conduite. Enfin, on constate que les chômeurs ont tendance à quitter les syndicats, ce qui les affaiblit encore.

Les salaires des pays de l'Europe de l'Est sont plus faibles que ceux versés en Allemagne. Alors que cette situation n'affecte pas le rail dans la mesure où DB Cargo a une place prééminente, le secteur de la route, plus fragmenté, souffre durement de cette compétition. Ainsi, Willy Betz, un des commissionnaires les plus importants, a purement et simplement décidé de déménager l'ensemble de son outil (flottes et garages) en Biélorussie d'où provient la majorité des chauffeurs, ne gardant qu'une structure minimale en Allemagne et engendrant une baisse sensible de ses coûts opératoires.

Conflits sociaux

L'Allemagne a une tradition ancienne d'implication des travailleurs dans les décisions concernant le management. Cette situation concerne évidemment DB et DB AG. Pour un observateur étranger cela peut paraître réduire le rôle des managers mais c'est devenu un instrument stratégique de régulation du climat social. De fait tous les sujets sont abordés dans les réunions avec les représentants syndicaux à l'exclusion des données financières détaillées. Cette procédure est consommatrice de temps mais elle permet une relation harmonieuse sur le long terme entre employeurs et employés.

La situation en Italie

Organisation générale

La gestion de l'infrastructure (RFI S.p.A.) et les opérations de transport sont confiées à deux sociétés autonomes contrôlées par la société holding Ferrovie dello Stato.

Dans le transport combiné Trenitalia assure les services de transport en achetant les sillons à RFI. Trenitalia est présente indirectement sur le marché à travers la société CEMAT, à laquelle elle participe avec les transitaires et les transporteurs.

Aujourd'hui Trenitalia vend la traction à CEMAT. Demain CEMAT pourra exercer directement la traction et acheter les sillons à RFI. L'actionnariat de CEMAT a évolué dernièrement avec une présence croissante (34,3 %) de la société Hupac S.A. (transport combiné suisse).

Depuis 1995, le gouvernement italien a eu une politique interventionniste afin de favoriser le transport combiné. Cette politique s'appliquait jusqu'à une période récente dans un environnement monopolistique : Trenitalia Divizione Cargo (ex-Ferrovie dello Stato) pour la traction et quelques opérateurs spécialisés.

Dans la pratique, l'Italie se prépare à l'introduction de la concurrence dans le secteur du transport ferroviaire et s'attend à des pertes de part de marché des monopoles. Ce mouvement reste toutefois peu perceptible.

Rôle de l'État

L'État italien est intervenu principalement depuis le premier Plan national de transport en 1986, pour favoriser la construction des infrastructures et abonder les financements européens. La promotion du transport combiné était un objectif explicite de ce plan.

Le 2^e Plan national de transport en 2001 avait pour objectif la promotion de l'Italie comme axe logistique européen de et vers la Méditerranée. Le transit et l'intermodalité ne sont plus des objectifs en eux-mêmes mais des outils au service de cet objectif.

L'État italien et les régions ont choisi de promouvoir le transport combiné et la construction des infrastructures nécessaires, avec en tout premier lieu les Interports. L'objectif est de positionner l'Italie comme « LA » liaison logistique entre l'Europe et la Méditerranée (2^e plan national du transport 2001).

L'État intervient dans la politique générale du transport et du transport combiné. Par des lois, il finance les investissements en infrastructures (Interporti) et par là encourage indirectement le transport combiné et les nouvelles formes de transport. Tout récemment une loi qui donne des financements directs aux opérateurs de transport combiné a été approuvée.

Rôle des régions

Les régions ont également joué un grand rôle en subventionnant la construction des chantiers de transport combiné, nommés « Interporti », voire en participant directement ou indirectement à leur gestion. Cette démarche répond à un souci d'améliorer « l'attractivité » des régions italiennes au plan européen.

Les régions interviennent dans les choix de localisation et d'aménagement des « Interporti » : elles interviennent dans le projet et le développement du projet : le financement vient de l'État et sa gestion est décentralisée dans les régions. Il faut préciser que jusqu'à maintenant ni l'État ni les régions ne prévoient des financements en faveur de la construction des terminaux ferroviaires de l'intermodalité, où se concentre la plupart du trafic combiné.

Gestionnaire de l'infrastructure

La fonction de gestionnaire d'infrastructure n'est pas encore séparée de celle de l'opérateur ferroviaire historique en Italie. La répartition des sillons est réalisée par RFI (Rete Ferroviaria Italiana) suivant la demande de Trenitalia Divisione Cargo ou des autres opérateurs ferroviaires.

La tarification pour l'accès à l'infrastructure est fixée par :

- le décret ministériel du 21.03.2000 « détermination du tarif d'utilisation de l'infrastructure ferroviaire » ;
- le décret ministériel du 22.03.2000 « critères pour le calcul d'une réduction temporaire en faveur des utilisateurs de l'infrastructure ferroviaire, qui compense le retard technologique du réseau actuel ».

- Annexe 5 -

Les tarifs sont donc appliqués par RFI à chaque opérateur ferroviaire autorisé et à chaque sillon approuvé. Le tarif de chaque sillon relève d'une fonction complexe basée sur 3 éléments-clés : la qualité de l'infrastructure utilisée pour chaque segment/nœud, le nombre de kilomètres et de minutes de présence sur l'infrastructure, le nombre de kilomètres du sillon (pour la consommation d'énergie).

Les réductions dépendent de deux facteurs : le type de réseau (principal ou secondaire) et les créneaux horaires (plus ou moins congestionnés), ainsi que le volume annuel par type de trafic (voyageur/marchandise).

La régulation du trafic

RFI a la responsabilité de l'attribution, de la programmation des sillons et de la gestion quotidienne. La présence simultanée des trafics passagers et marchandises sur la même infrastructure fait que si dans la phase de programmation le secteur marchandises éprouve des difficultés, dans la gestion quotidienne le trafic passagers (et en particulier le transport local qui a un impact social important) jouit d'une priorité de fait, avec des conséquences négatives sur la régularité du fret.

L'opérateur ferroviaire historique

Trenitalia, la société de transport traditionnelle des Ferrovie dello Stato, est encore très concentrée sur son cœur de métier même si des initiatives existent dans la logistique à travers des sociétés filiales.

Les opérateurs de transport combiné

Le transport combiné domestique de conteneurs est vendu par Trenitalia Divisione Cargo :

- soit à Italcontainer, qui à son tour vend la traction et les services sur les terminaux (chargement, déchargement, stockage) aux opérateurs maritimes ;
- soit directement aux opérateurs finaux (compagnies maritimes ou gestionnaires de terminaux).

De la même façon, sur le marché international, les ventes sont soit directes, soit indirectes via ICF, Novatrans pour la France et Hupac pour l'Allemagne.

Pour les caisses mobiles, Trenitalia Divizione Cargo assure la traction et CEMAT les prestations de transport combiné pour le trafic domestique, ainsi que les services de terminaux. Le trafic international est également réalisé par un opérateur unique.

Le fait marquant est le changement récent de la stratégie de Trenitalia : une augmentation des tarifs du transport combiné qui permet une meilleure couverture des coûts d'infrastructure et de traction. De ce fait, CEMAT se trouve doublement fragilisée : elle doit répercuter les hausses de tarifs au moment où la concurrence s'accroît, y compris sur les trajets domestiques.

Opérateurs clés de la chaîne du transport combiné

Nom	Fonction	Statut	Commentaires
Trenitalia Divizione Cargo (FS)	Traction	Public	FS reste gestionnaire des infrastructures
CEMAT	Vente TC rail-route et gestion terminaux	Société d'économie mixte avec FS	FS : 35 % du capital Opère 37 terminaux CA 2000 165 M €
Sociétés UIRR : Hupac, Novatrans... ICF et entreprises spécialisées	Vente TC rail-route international	Privé, sauf ICF (Trenitalia)	FS : 35 % du capital Opère 37 terminaux CA 2000 165 M €
Italcontainer	Vente TC mer-rail et gestion terminaux	Société d'économie mixte avec FS	FS : 66 % du capital Opère sur les liaisons ports terminaux terrestres
Opérateurs de transports	Gèrent une partie de la chaîne logistique pour le compte des chargeurs	Privé	Optimisent les coûts entre rail (TC) et route (sauf spécialistes TC)
Chargeurs	Indifférents au mode selon les critères traditionnels : Qualité de service Prix Fiabilité « porte à porte » pour les marchandises à forte valeur ajoutée Plus récemment, préférence rail exprimée pour : - le transport des matières dangereuses - l'image (respect de l'environnement)		

Le rôle des ports

Le fait saillant est le développement du port de Gioia Tauro, qui correspond à la vocation affirmée de l'Italie d'être la porte d'entrée-sortie de l'Europe sur la Méditerranée.

- Annexe 5 -

La loi 84 du 28/01/1994 sur la « Réorganisation de la réglementation sur les ports » a permis une forte amélioration de la compétitivité des ports italiens. Malgré cette loi, les contraintes sociales et syndicales dans les ports italiens restent importantes.

Du point de vue du transport combiné, l'impact des contraintes sociales est moindre parce que les gestionnaires des terminaux sont presque toujours des opérateurs privés qui utilisent leur propre main-d'œuvre et leurs machines ou parfois ont des accords de compromis avec les coopératives portuaires de dockers. Rares sont les cas de terminaux publics gérés par les coopératives portuaires. Les relations entre Trenitalia et les ports se sont resserrées depuis que les ports ont accru leur autonomie de gestion et sont motivés par le captage de trafic.

Le rôle stratégique du rail est reconnu. Malgré cela la dynamique d'adaptation de l'infrastructure ferroviaire aux besoins nouveaux reste très limitée. D'où les difficultés pratiques d'opérer d'une façon industrielle dans une infrastructure qui est restée la même.

Il y a une concertation permanente entre les différents acteurs. Malgré l'évolution de la structure de l'organisation des ports et la forte présence des sociétés privées, les prises de décisions restent lentes et complexes.

Les opérateurs maritimes

La forte concentration du trafic dans un nombre restreint de ports et un nombre très limité de destinations terrestres donne aux commissionnaires la possibilité d'acheter directement des trains réguliers programmés. C'est le cas d'opérateurs tels que Messina sur Gênes ; Contship sur La Spezia, Gioia Tauro, Livorno et Ravenna ; Evergreen sur Taranto ; Fremura sur Livorno et La Spezia.

Ces opérateurs sont soit des sociétés maritimes, soit des agents qui représentent les grandes lignes du transport conteneurisé. L'opérateur achète les services ferroviaires, les services de terminal (lorsqu'il ne les gère pas directement) et la portion finale par camion. Un seul opérateur gère le conteneur vis-à-vis des clients avec le maximum d'intégration et de contrôle technique et économique. L'armateur n'intervient pas toujours directement dans la gestion du terminal et le fait souvent à travers une société contrôlée. Sur le marché maritime on note également la présence importante d'une société de Trenitalia (Italcontainer) qui travaille surtout dans le marché du trafic diffus.

Le trafic de transport combiné

Avec 13,2 millions de tonnes en 2001, le trafic de conteneurs représente aujourd'hui 36 % du transport combiné en Italie.

Dans les transports nationaux la solution du combiné est peu fréquente sur les relations courtes nord/nord (très nombreuses), alors qu'elle est préférée dans les transports nord-sud, lorsque la distance ferroviaire est supérieure à 600 km et la distance entre le terminal ferroviaire et le lieu de destination finale ne dépasse les 100-150 km.

On compte parmi les clients du transport combiné des sociétés de transport routier qui ont spécialisé une société filiale (ou un secteur d'entreprise) dans le combiné : il s'agit de sociétés de taille moyenne qui concentrent sur le combiné une large part de leur trafic. Ces sociétés opèrent surtout au niveau domestique et sur un nombre limité de relations.

En règle générale, aucun grand opérateur ne prévoit d'investir dans le transport combiné un pourcentage important de son trafic global. Le transport combiné est considéré comme une stratégie de diversification modale : cette vision encourage certains grands opérateurs présents en Italie à utiliser le combiné par l'intermédiaire d'un opérateur spécialisé. Les clients utilisent le transport combiné pour des transports spécifiques déterminés par la nature des produits et/ou par la réglementation du transport routier.

Sur les relations internationales, des flux importants de transport combiné concernent les produits dangereux et les produits chimiques, le transport de ces produits étant contraint par les lois des pays de transit (en particulier la Suisse et l'Autriche).

L'Italie n'est touchée que marginalement par le trafic de fret en transit et pratiquement pas par le transit de transport combiné. Cela dit, Trenitalia est intéressée par les flux de transit parce qu'ils requièrent un effort d'organisation minimum, pas d'effort commercial, coûtent peu et rendent beaucoup (d'où la concurrence Suisse/Autriche pour capter les transits entre l'Italie et l'Allemagne).

Les accords sur la qualité de service

Les « lobbies » des grands opérateurs sont présents à travers :

- Annexe 5 -

- Confetra (Confédération du transport) qui réunit les grands opérateurs et MTO (Multimodal Transport Operators).
- Confindustria qui représente les chargeurs de la grande industrie.

Les organisations de transporteurs routiers (artisans) sont très puissantes par les intérêts sociaux qu'elles représentent, mais elles sont peu intéressées par le transport combiné.

Les lobbies des chargeurs et des grands transporteurs ont obtenu un résultat important avec une contribution directe aux utilisateurs du combiné : il s'agit de l'art. 38 de la loi 166 du 1^{er} août 2002.

Cette loi prévoit :

- « Aux entreprises qui s'engagent par contrat, pour les 3 prochaines années, avec le ministère des Transports et avec une entreprise ferroviaire [Trenitalia par ex.] à réaliser une quantité minimum par an de trains complets de transport combiné ou de marchandises dangereuses, est reconnue une contribution par rapport aux trains x m réalisés sur le territoire italien dans la période 2002-2004. Si le contrat n'est pas honoré entièrement (au moins à 90 %), le bénéfice de la mesure tombe. Il faut noter que cette mesure bénéficie à toutes les formes de transport combiné.
- Les fonds prévus pour les 3 ans sont au total de 337 millions d'euros.
- Les contributions en faveur des opérateurs du transport combiné sont estimées entre 100 et 252 millions d'euros sur les 3 années.
- L'approbation de la loi a suscité un intérêt énorme dans les milieux du transport : les utilisateurs prévoient une augmentation de 10 % du trafic à la mise en œuvre de la mesure.
- L'importance de cette loi se mesure à sa dimension financière à l'intérieur du secteur : il faut rappeler que CEMAT, le principal opérateur italien, a vendu en 2001 les services de traction et les services aux terminaux ferroviaires pour 150 millions d'euros : ses clients (Danzas, Deutsche Post, Geodis Zust Ambrosetti et tous les autres) lui ont payé au total 150 millions (en plus ils ont dû payer le transport terminal par camion). L'impact de la contribution est significatif.
- Les lobbies du combiné et les sociétés de transport ferroviaire sont maintenant concentrés sur le décret exécutif et la définition des modalités.

Logiques sociales

La protection sociale est très poussée dans le transport ferroviaire qui est très syndicalisé.

Dans un effort de long terme pour faire évoluer la compagnie FS vers un fonctionnement d'entreprise, un plan de retraites anticipé massif a été mis en œuvre dans les années quatre-vingt-dix. Les coûts correspondants à la mise en retraite anticipée ont été externalisés et mis à la charge de l'État.

Dans le transport routier, la protection sociale est plus faible parce que la traction est assurée pour 60 % des transports domestiques par des artisans qui effectuent des transports vendus par des transitaires ou par de grandes sociétés de transport (qui opèrent sans moyens propres). Le syndicat autonome des conducteurs est particulièrement actif pour le maintien du double conducteur.

Les gouvernements des années quatre-vingt-dix ont appliqué une réglementation qui instaure et organise les préavis de grève. Ces actions ont eu une efficacité certaine vis-à-vis des syndicats historiques, mais un impact limité sur les nouveaux syndicats autonomes. Les mesures pour la réglementation de la grève (par exemple celles qui assurent un niveau minimum du service) s'appliquent quasi exclusivement au transport de voyageurs : une grève qui a un impact modéré sur les voyageurs peut avoir un impact plus important sur le trafic marchandises qui ne bénéficie pas de la même protection, n'étant pas d'intérêt « social ».

Les conflits sociaux

Dans les dernières années les conflits sociaux n'ont pas eu d'influence importante sur l'efficacité du service dans le transport ferroviaire. Il faut quand même souligner que dans le combiné rail-route la sensibilité des clients aux conséquences d'une grève est très différente par rapport au transport ferroviaire traditionnel. Dans le combiné, la chaîne logistique est courte et tendue et ne supporte pas les retards et les perturbations.

Cela revient à dire que le transport combiné, et en premier lieu le transport terrestre de caisses mobiles, est particulièrement sensible à la qualité (et la régularité) du service, d'où l'importance des actions syndicales.

Perception de la situation en France

La SNCF est considérée, dans le secteur marchandises, assez professionnelle sur le plan commercial, mais très influencée (ainsi que les FS italiennes) par les choix politiques et les conflits sociaux.

D'une manière générale, on considère que la SNCF est moins ouverte que Ferrovie dello Stato dans l'application des directives communautaires pour l'ouverture du secteur à la concurrence.

L'offre de transport combiné entre l'Italie et la France est aujourd'hui réalisée et/ou distribuée par :

- Novatrans avec un terminal à Novara (entre Turin et Milan) : elle vend, en collaboration avec CEMAT, des transports sur différentes relations en France ;
- CNC (SNCF) qui opère une navette au départ de Piacenza (entre Milan et Bologne) ;
- Intercontainer, en collaboration avec Italcontainer (société de FS), transporte des containers et des caisses mobiles depuis l'Italie et la France (sur le hub de Metz) ;
- Ambrogio qui opère une navette quotidienne sur la relation Gallarate (Milan)/Muizen (frontière belge/française/allemande) : Ambrogio transporte des caisses mobiles sur des wagons « Ambrogio ».

L'offre de Novatrans et Intercontainer est une offre de terminal à terminal alors que celle de CNC et Ambrogio est de porte à porte.

L'offre de Novatrans et CNC utilise la ligne passant par Modane, alors que celle d'Intercontainer passe par Modane ou par la Suisse.

L'offre de Ambrogio utilisait Modane, mais, pour des raisons de qualité, Ambrogio a fait le choix de la Suisse alors que cette solution est plus onéreuse (un réseau de transit supplémentaire). La qualité sur la ligne via Modane était considérée nettement insuffisante du fait des perturbations et retards tant du côté italien que français.

Les difficultés d'utilisation du transport combiné entre la France et l'Italie sont attribuées à différents facteurs qui concernent la concurrence de la route, la qualité insuffisante du transport combiné (en particulier sa régularité considérée très insuffisante).

Les raisons qui contribuent au manque de compétitivité du combiné France/Italie sont les suivantes :

- sur la ligne Italie-France le camion est fortement avantage par la possibilité d'opérer des trajets triangulaires (avec des retours à plein) avec le Benelux et l'Allemagne ;
- l'offre de camion directe en France ou de transit par la France n'est soumise à aucune contrainte ou limitation réglementaire, contrairement aux trafics transalpins par la Suisse et par l'Autriche (dans ces cas les offres de combiné sont en partie obligatoires, au point qu'une solution non-économique comme le combiné accompagné de l'autoroute ferroviaire trouve des adeptes) ;
- le prix du camion est très compétitif parce que l'offre de transport par camion est significativement renforcée par l'offre des pays de l'Est, d'où une tendance des prix à se stabiliser, voire à diminuer ;
- l'offre de transport combiné n'assure pas un standard de qualité stable dans le temps. D'après les chemins de fer italiens les prix du transport combiné sur la France seraient plus bas, par exemple que sur les liaisons Italie/Allemagne en raison de la concurrence du camion, d'où peut être une motivation moindre à améliorer la qualité ;
- la stratégie commerciale du transport combiné français n'apparaît pas très clairement. Plusieurs opérateurs interviennent en concurrence entre eux sans aucune coordination, ce qui peut provoquer de la confusion.

La situation aux Pays-Bas

Organisation générale

Aux Pays-Bas, le transport combiné concerne essentiellement l'interface avec le mode maritime et donc surtout (environ 90 %) des conteneurs maritimes.

Une caractéristique de l'organisation du transport intermodal aux Pays-Bas est le système des navettes. Introduites en 1994 par l'opérateur ferroviaire, les navettes ont permis un développement rapide du trafic intermodal durant la période 1994-1999 (cf. graphique à la fin de ce chapitre.) On constate toutefois une stagnation du volume total transporté depuis cette date :

- stagnation du trafic de Rotterdam (problèmes sociaux) ;
- baisse de qualité du fret ferroviaire en Europe (les Néerlandais mentionnent notamment l'Italie et la France comme responsables de cette baisse).

Les navettes ont une composition fixe et réalisent un trajet à une fréquence régulière avec des horaires fixes entre deux terminaux. C'est l'opérateur spécialisé dans le transport intermodal qui assume le risque en s'engageant sur l'achat du sillón, de la traction et de l'utilisation des wagons sans savoir s'il « remplira » le train correspondant.

Degré d'ouverture du marché à la concurrence

Le gouvernement des Pays-Bas encourage en théorie la libéralisation du fret ferroviaire et le développement de la concurrence entre les différents opérateurs actifs dans le pays. Il encourage de nouveaux opérateurs ferroviaires à entrer sur le marché.

Dans la réalité, compte tenu de l'importance du transport routier dans l'économie néerlandaise, le gouvernement des Pays-Bas n'a jamais aidé le transport intermodal par des mesures qui auraient été perçues comme se faisant au détriment du transport routier.

Dans ce cadre, les infrastructures permettant le changement de mode ont été subventionnées, à l'exception de toute autre aide d'État.

Entre mars 1997 et juin 2001, la Commission a examiné 7 dossiers d'aides d'État des Pays-Bas au bénéfice du transport combiné, en particulier les subventions aux terminaux et les conditions de fonctionnement des navettes.

Rôle de l'État

L'État est seul responsable de la capacité du réseau ferroviaire et de la répartition de cette capacité entre fret et voyageurs. Il appartient à l'État de financer les investissements de capacité et de renouvellement.

Rôle des régions

Les régions n'ont aucun rôle dans le fret ferroviaire.

Le gestionnaire de l'infrastructure

« Dutch Infrastructure Manager » (DIM) est le gestionnaire des infrastructures ferroviaires.

C'est Railned, ancien département de NS Holding qui alloue les sillons sous la responsabilité du ministère des Transports. Pour chaque voie ferrée, Railned attribue des sillons pour le transport de passagers à des intervalles fixes et un ou deux sillons par heure pour le transport de fret. Sur la ligne de Rotterdam à Venlo (poste frontière), 4 sillons par heure et par direction sont à disposition du fret. À ce jour, aucun conflit ne semble être né du système d'attribution des sillons. Railverkeersleiding assure la régulation journalière du trafic notamment en cas de retards. Les deux structures sont publiques et placées sous la responsabilité de l'État.

La redevance ferroviaire

L'accès à l'infrastructure ferroviaire pour le transport de fret est basé sur un tarif en train x km. Ce tarif ne dépend pas aux Pays-Bas des types de locomotive (diesel, électrique), du poids du train, de la vitesse du train, ni du type de voie.

Ce tarif est calculé en fonction des volumes prévus de train x km en corrélation avec les réservations de sillons. Ce tarif doit évoluer de la façon suivante dans les prochaines années :

- 2001 0,11 euro par train x km
- 2002 0,23 euro
- 2003 0,45 euro
- 2004 1,00 euro par train x km

- Annexe 5 -

Par rapport aux autres pays, ce tarif est plutôt bas (tarif valide jusqu'aux frontières, différent au-delà). Le coût de l'accès à l'infrastructure est facturé aux opérateurs ferroviaires, qui font les réservations de sillons. Ces opérateurs prennent cet élément en compte dans leur calcul de prix (l'accès à l'infrastructure n'en constitue qu'une toute petite partie : 1 %) et normalement les clients finaux n'ont pas connaissance du coût de l'accès à l'infrastructure.

L'opérateur ferroviaire historique

L'opérateur ferroviaire historique NS (Nederlandse Spoorwegen) a vu son organisation évoluer dans les années quatre-vingt-dix. NS Cargo a été créée en 1993 en tant qu'entreprise indépendante.

Railion Benelux pour le transport de fret et NS pour le transport de voyageurs se concentrent sur leur métier de base. La responsabilité des infrastructures ferroviaires a été réorganisée par le gouvernement dans le cadre de nouvelles structures indépendantes.

Railion Benelux dispose de sa propre traction, mais n'offre pas de services logistiques associés ou d'autres activités comme les télécoms ou le transport routier.

Railion Benelux fournit la traction et est également impliqué dans le transport combiné au travers de sociétés filiales comme Optimodal qui est le représentant de Intercontainer. Le RSC (Rail Service Center) de Rotterdam est une filiale à 100 % de Railion et assume les opérations terminales.

En revanche Railion Benelux n'a aucune action commerciale sur le marché du transport combiné et n'a aucune responsabilité dans la gestion de terminaux et autres infrastructures.

NS Cargo a été cédé au 1^{er} janvier 2000 à Railion GmbH et en est devenu filiale à 100 %. La majorité du capital (92 %) de « Railion » est détenue par Deutsche Bahn, Danske Statsbaner (2 %) et NS (6 %) n'ayant que des participations minoritaires. Le nom a été changé en Railion Benelux, ce qui traduit la volonté de devenir un opérateur dans les deux autres pays du Benelux.

Railion Benelux a perdu sa position de quasi-monopole. Le trafic intermodal domestique a été perdu au profit des nouveaux opérateurs. Au plan international, parmi les opérateurs de transport combiné, la plupart viennent de changer ou bien sont en passe de changer de fournisseur pour la traction. Ils

recourent ou vont recourir à leurs propres services (s'ils sont eux-mêmes opérateurs de traction comme ERS) ou bien aux services d'autres opérateurs, licenciés aux Pays-Bas :

- ShortLines, contrôlé par ses deux directeurs et les municipalités de Rotterdam et de Cologne, qui opère des liaisons domestiques et internationales et a des visées sur le marché belge de la traction ;
- ACTS Nederland, né pour promouvoir le système de conteneurs spéciaux « ACTS » et qui s'est lancé dans la traction en 1999 (ACTS Tractie), avec un certain succès ;
- EGK et ERS Railways qui n'opèrent pas encore de traction, mais ont annoncé leur intention de le faire prochainement.

Les opérateurs de transport combiné

Ce sont des opérateurs spécialisés dans le transport intermodal (selon un schéma mer-rail-route), qui tiennent les principaux rôles aux Pays-Bas.

- Annexe 5 -

Nom	Rôle et historique	Structure du capital	Services
Optimodal (Intercontainer ¹)	Commercialise le TC aux Pays-Bas	Intercontainer 51 % Railion Benelux 49 %	4 navettes avec l'Allemagne et la Suisse ²
Trailstar (Hupac)	Créé en 1964 par transporteurs routiers Depuis 1980, charge également des conteneurs maritimes Racheté par Hupac en 1998	Hupac 86 % Railion Benelux 14 %	3 navettes avec la Suisse et l'Italie Un essai fin 2001 de service vers Duisburg, peu concluant
European Rail Shuttle (ERS)	Créée en 1994 par des armateurs	Détenu à 100 % par 2 armateurs : Maersk-Sealand et P&O Nedlloyd	7 navettes avec l'Allemagne, la République Tchèque ³ , la Pologne et l'Italie
Transfracht International ⁴	Promotion des services de DB Cargo	Filiale de Deutsche Bahn	2 navettes avec l'Allemagne
Rail Web	-	Filiale conjointe d'Inter-Ferry Boats (SNCB) et de CNC	Navettes sur la Belgique
Europe Container Terminal (ECL Venlo)	Gestionnaire de terminaux	-	1 navette entre ses terminaux de Rotterdam et de Venlo
Rail terminal Born (RTB)	Gestionnaire de terminaux	-	1 navette entre Rotterdam et son terminal de Born
Vos Logistics	Transporteur routier, qui possède plusieurs terminaux dans le nord des Pays-Bas	-	Navettes entre ses terminaux

On remarque les trois origines principales de ces opérateurs spécialisés transport combiné : le transport maritime, le transport ferroviaire et l'exploitation de plates-formes intermodales.

(1) *Intercontainer, créé et géré par les grands opérateurs ferroviaires européens. De ce fait, ne peut pas faire d'arbitrages qui favoriseraient le trafic d'un port (d'un réseau) au détriment d'autres.*

(2) *Une navette Rotterdam-Amsterdam, créée en 2000 n'a pas provoqué une demande satisfaisante. Le transport a été repris par Railion Benelux avec des trains de fret « normaux ».*

(3) *Avec « correspondance » rapide vers la Slovaquie et la Hongrie.*

(4) *La réorganisation du capital de Transfracht fait que la filiale sera opérée prochainement sous le nom de Deutsche Bahn.*

Les grands logisticiens

Les groupes de logistique (terrestres) ne jouent pratiquement pas de rôle dans la structuration du transport combiné. Le secteur du transport combiné est concentré autour du transport maritime de conteneurs.

Vos Logistics, groupe de transport spécialisé dans le vrac, est le seul groupe de transport impliqué dans le transport combiné avec une structure dédiée. La société possède un train qui est opéré par ACTS Traction entre Rotterdam et Veendam. Vos utilise également les services de Trailstar/Hupac entre Ede et Brescia. Pour Vos, le transport combiné ne représente qu'une faible part de son activité, soit à peu près 5 %.

Les compagnies de transport routier et de logistique ne cherchent pas à influencer sur les pouvoirs publics pour soutenir le transport combiné. Il n'y a pas de demande de cet ordre.

Les armateurs

Les armateurs jouent un rôle central. Les compagnies maritimes les plus importantes – P & O Nedlloyd et Maersk-Sealand – ont créé ensemble ERS (European Rail Shuttle) qui est un opérateur intermodal important sur le port de Rotterdam et depuis peu également une compagnie de chemin de fer. ERS est ainsi le plus important client intermodal de Railion Benelux.

Les ports

Les ports néerlandais restent, malgré les problèmes sociaux à Rotterdam en 2000, les principaux points d'entrée-sortie des conteneurs maritimes en Europe, entraînant de manière quasi automatique du transport combiné mer-rail. C'est donc la stratégie des armateurs (choix du port d'entrée-sortie en Europe, décision d'offrir à leurs clients un service porte à porte) qui est cruciale, aux Pays-Bas. On a noté précédemment que certains armateurs deviennent directement opérateurs de transport combiné.

Les « N.V. Nederlandse Spoorwegen » (NS) ont réduit le nombre de terminaux ferroviaires qu'ils opéraient sur le port de Rotterdam en n'y conservant qu'un « Rail Service Centre », dans la zone de Waalhaven. Le transport des conteneurs, depuis les navires jusqu'au terminal, s'effectue par camion.

- Annexe 5 -

Les questions sociales dans les ports ont un caractère stratégique, en particulier au Terminal ECT où le développement est influencé par les conflits sociaux. Les syndicats sont puissants dans le port de Rotterdam. Et des grèves régulières des personnels du terminal ECT ont influé sur la qualité du service ferroviaire.

Comme indiqué, ECT joue un rôle déterminant dans le port de Rotterdam en ce qui concerne la manutention de conteneurs, qui le fait percevoir comme une sorte de monopole dans son domaine.

Mais Maersk-Sealand a développé son propre terminal à Rotterdam et P & O-Nedloyd s'apprête à faire de même en 2003, ce qui a mis ECT en situation plus que délicate et été la cause de nombreux conflits, alors que les réductions d'effectifs n'ont pas encore été acceptées par les syndicats.

La relation entre le port de Rotterdam et les chemins de fer est fondée sur la collaboration dès lors qu'ils partagent le même objectif : le développement du transport. Et les autorités portuaires de Rotterdam ont joué un rôle important dans les discussions qui ont conduit à la mise en place de la Betuweline.

La responsabilité des opérations ferroviaires à l'intérieur de l'emprise portuaire est placée sous la double responsabilité de Railned et Railverkeersleiding. Cependant, une étroite collaboration entre le port et Railned existe en ce qui concerne la programmation des développements de capacité. La responsabilité de l'investissement en capacité ferroviaire est de la responsabilité de l'État. Les investissements connexes sont de la responsabilité du port qui est sous tutelle municipale.

Logiques sociales

Depuis les années quatre-vingt, le personnel des compagnies ferroviaires a perdu son statut d'employé du secteur public. Tous les coûts sociaux sont pris en charge par les compagnies ferroviaires. Les retraites sont payées par le fonds de retraite des chemins de fer et dans le contexte de concurrence souhaité par le gouvernement néerlandais, il n'est pas envisagé de transférer cette charge.

La dimension sociale n'affecte pas le développement du transport combiné aux Pays-Bas. Bien que les coûts sociaux constituent un élément important des coûts de transport, ils ne sont pas perçus comme un obstacle au développement du transport combiné.

Les statuts sociaux de la route et du fer sont très différents. Dans le ferroviaire, les syndicats sont traditionnellement plus puissants, ce qui joue notamment sur la durée du travail qui est plus courte que dans le secteur routier.

Les syndicats sont favorables à l'ouverture des marchés qu'ils perçoivent comme de nouvelles opportunités pour les sociétés néerlandaises de transport. Ils acceptent en particulier des réductions de personnel pour accroître la compétitivité des entreprises. Mais, les syndicats demandent qu'une harmonisation européenne des conditions de travail accompagne l'ouverture des marchés.

Le dialogue social est organisé entre les opérateurs de transport ferroviaire (réunis au sein d'une structure, le KNV) et les syndicats. Il existe des deux côtés une volonté de dialogue et de compromis.

Les conflits sociaux

Les grèves dans le domaine ferroviaire ne sont pas fréquentes. Depuis la séparation de NS Passagers et NS Cargo (futur Railion Benelux), aucune grève n'a eu lieu. Railion Benelux et NS Passagers proposent les mêmes conditions de travail et pratiquent les mêmes politiques de salaires.

En revanche, le personnel du terminal ECT du port de Rotterdam est souvent en grève. Les mouvements de 2000 ont pris une telle importance que le trafic de conteneurs maritimes s'en est trouvé réduit. Ces grèves ajoutées aux problèmes sociaux des autres pays (Italie et France notamment) ont un impact direct sur le niveau de qualité du transport combiné néerlandais.

Le trafic de transport combiné

Le transport combiné aux Pays-Bas concerne essentiellement le transport de conteneurs maritimes. Ces conteneurs représentent environ 90 % de toutes les unités transportées. Entre 1990 et 1994 le trafic combiné a fluctué autour de 3,6 millions de tonnes. Avec l'introduction des systèmes de navettes en 1994 et 1995, le trafic a fortement augmenté jusqu'en 1999 (8,4 millions de tonnes), alors que le nombre de conteneurs manutentionnés dans le port de Rotterdam croissait lui aussi fortement.

Aux Pays-Bas, le trafic de transit est très important du fait de la situation géographique du pays. Le gouvernement encourage les échanges modaux mais

- Annexe 5 -

n'a pas d'autre politique en faveur du transit que celles concernant le développement de ses ports.

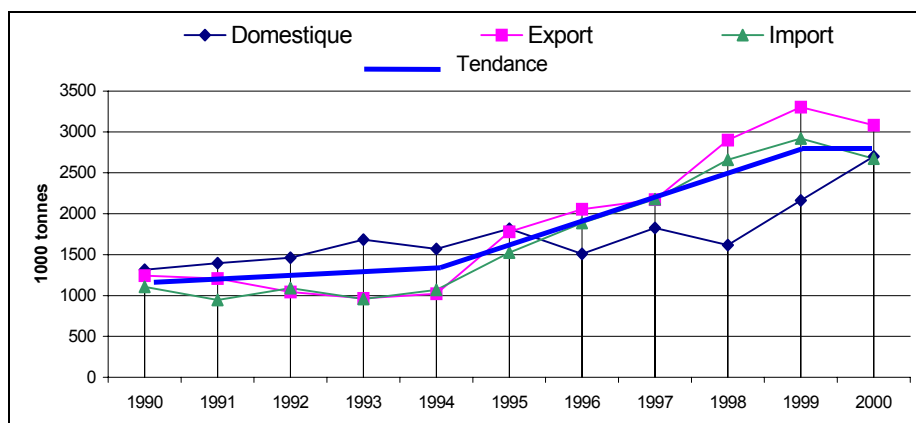
Depuis 2000, le transport combiné ne croît plus, pour deux raisons : d'une part des conflits sociaux lourds ont entraîné une chute du nombre de conteneurs transitant par Rotterdam et d'autre part la qualité du transport ferroviaire en Europe a diminué fortement, spécialement dans le trafic depuis (et vers) l'Italie et à travers la Belgique et la France.

Après une période de stagnation (1999-2002), une croissance importante du trafic de transport combiné est attendue pour 2003.

Bilan

Le transport routier bénéficie aux Pays-Bas du soutien d'un puissant lobby. Les problèmes croissants (sociaux, congestion du trafic, etc.) du transport routier permettent de penser que la part du transport combiné pourrait croître. Toutefois les chargeurs continuent de penser que la route offre un meilleur rapport qualité/prix que le transport combiné.

Évolution du transport combiné aux Pays-Bas



Perception de la situation en France

Les opérateurs de transport néerlandais considèrent en général que l'encadrement de la SNCF est trop pesant, ce qui rend difficile le développement des flux. Le grand nombre de grèves en France dans les années

récentes a conduit à une déviation par l'Allemagne des trafics de navettes avec l'Italie et la Suisse.

Le transport combiné en France est perçu comme un système fermé :

- du fait de son refus d'une organisation plus libérale dans laquelle les différents acteurs pourraient avoir un rôle plus affirmé ;
- dans lequel les chargeurs sont à la merci d'une seule compagnie ferroviaire, la SNCF ;
- le refus d'une politique libérale a empêché le développement d'un trafic combiné comparable à celui qui existe sur d'autres destinations. Le trafic bilatéral entre Pays-Bas et France offre pourtant de bonnes possibilités de même que le transit des flux vers l'Espagne. Il serait d'ailleurs intéressant d'examiner de plus près ces flux potentiels.

La France pourrait jouer un rôle de partenariat important avec les Pays-Bas. Cependant, l'absence d'ouverture du marché ferroviaire, la protection dont jouissent les opérateurs traditionnels comme Intercontainer ou CNC ont empêché le développement des flux entre les deux pays. Ainsi, la France est une « tache blanche » sur la carte intermodale des Pays-Bas.

Une politique plus libérale et plus ouverte serait à même de favoriser le développement du transport combiné entre les deux pays.

Annexe 6

Glossaire

Terme (français/anglais)	Définition
Transport multimodal <i>Multimodal transport</i>	Acheminement d'une marchandise empruntant au moins deux modes de transport différents.
Transport intermodal <i>Intermodal transport</i>	Acheminement d'une marchandise utilisant plusieurs modes de transport mais dans le même contenant, sans rupture de charge. Le contenant peut être un véhicule routier ou une unité de transport intermodale.
Transport combiné <i>Combined transport</i>	Transport intermodal dont les parcours européens s'effectuent principalement par rail, voies navigables ou mer, et les parcours initiaux et/ou terminaux, les plus courts possible, par route.
Ferroutage <i>Piggyback transport</i>	Transport combiné rail-route.
Autoroute ferroviaire (ou Route roulante) ¹ <i>Rolling road</i>	Service de navette ferroviaire permettant de transporter des camions (avec ou sans le chauffeur) sur des wagons.
Unité de transport intermodale (UTI) <i>Intermodal transport unit (ITU)</i>	Conteneurs, caisses mobiles et semi-remorques convenant au transport intermodal.
Wagon poche <i>Pocket wagon</i>	Wagon équipé d'une poche destinée à recevoir le train roulant d'une semi-remorque et, le cas échéant, une caisse mobile.
Unité de chargement <i>Loading unit</i>	Conteneurs ou caisse mobile.
Conteneur <i>Container</i>	Boîte conçue pour le transport de marchandises, renforcée, empilable et pouvant être transbordée horizontalement ou verticalement.
Conteneur terrestre <i>Land container</i>	Conteneur répondant aux normes édictées par l'Union internationale des Chemins de fer (UIC), pour une utilisation optimale en technique combinée rail-route principalement.

(1) Ce terme a été ajouté aux définitions de l'OCDE.

- Annexe 6 -

Terme (français/anglais)	Définition
Conteneur maritime <i>Maritime container</i>	Conteneur répondant généralement aux normes édictées par l'Organisation internationale de normalisation (ISO) pour une exploitation en navire cellulaire.
Caisse mobile <i>Swap body</i>	Unité conçue pour le transport de marchandises, utilisée seulement en transport rail-route et généralement trop peu renforcée pour pouvoir être empilée. Elle ne peut être saisie, dans la plupart des cas, que par le bas.
Empotage/Dépotage <i>Stuffing / Stripping</i>	Opération de chargement ou de déchargement de marchandises à l'intérieur d'une UTI.
Tare <i>Tare</i>	Poids de l'UTI ou du véhicule sans chargement.
Unité de charge <i>Unit load</i>	Palette et unité préemballée entrant dans une unité de chargement. Marchandise emballée ou groupée dans des unités banalisées généralement conformes aux dimensions des palettes.
Palette <i>Pallet</i>	Plate-forme, généralement en bois, permettant une manutention plus facile des marchandises. Les dimensions normalisées sont : 1 000 mm x 1 200 mm (ISO) et 800 mm x 1 200 mm (CEN).
EVP <i>TEU</i>	Équivalent vingt pieds. Unité de mesure correspondant à un conteneur de 20 pieds de long (6,10 m) employée pour exprimer un nombre de conteneurs de différentes longueurs, notamment en fonction de la capacité de logement des navires spécialisés ou d'un terminal. Un conteneur 40 pieds ISO série 1 normalisé correspond à 2 EVP.
Terminal – plate-forme ou chantier terminal <i>Freight village</i>	Installation d'échange des unités de transport intermodales d'un mode à l'autre, où peuvent aussi être assurées des opérations techniques et commerciales complémentaires liées au transport combiné.
Chantier de transbordement <i>Terminal</i>	Lieu de transbordement d'un mode de transport à un autre.
Plaque tournante <i>Hub</i>	Point nodal pour la collecte, l'expédition et la redistribution dans toute une zone géographique.

Terme (français/anglais)	Définition
<p>Gabarit de chargement ferroviaire <i>Rail loading gauge</i></p>	<p>Limites d'encombrement que doit respecter le couple wagon-chargeur (wagon-UTI) pour s'inscrire dans le profil offert par les ouvrages d'art de la ligne parcourue :</p> <ul style="list-style-type: none"> - GABARIT A : Permet une hauteur totale wagon + UTI de 3,85 m au-dessus du rail à 1,28 m de part et d'autre de l'axe central de la voie (UIC) ; - GABARIT B : Permet une hauteur totale wagon + UTI de 4,08 m au-dessus du rail à 1,28 m de part et d'autre de l'axe central de la voie (UIC) ; - GABARIT B+ : Permet une hauteur totale wagon + UTI de 4,18 m au-dessus du rail à 1,36 m de part et d'autre de l'axe central de la voie (UIC) ; - GABARIT C : Permet une hauteur totale wagon + UTI de 4,65 m au-dessus du rail à 1,45 m de part et d'autre de l'axe central de la voie (UIC)
<p>Portique roulant <i>Gantry crane</i></p>	<p>Grue portique pouvant faire évoluer la charge dans les trois dimensions, hauteur, largeur, longueur et évoluant elle-même en site propre, soit sur rails, soit sur pneus.</p>
<p>Chariot-cavalier <i>Straddle carrier</i></p>	<p>Portique mobile monté sur des roues caoutchoutées qui enfourche un conteneur pour le soulever, le déplacer ou le gerber.</p>
<p>Élévateur frontal <i>Reach stacker</i></p>	<p>Grue automobile équipée d'un dispositif de levage frontal lui permettant de soulever et superposer des conteneurs et des caisses mobiles.</p>
<p>Cadre de préhension <i>Spreader</i></p>	<p>Structure permettant de saisir une UTI, soit par verrouillage en toiture, soit par bras télescopiques qui le prennent à la base.</p>
<p>Voie de chargement <i>Loading track</i></p>	<p>Voie sur laquelle sont réalisées les opérations d'embarquement, de débarquement, de transbordement des UTI de wagon à wagon ou de wagon au véhicule routier et vice-versa.</p>

Source : OCDE

Annexe 7

Éléments de bibliographie

Sources statistiques

Publications statistiques du ministère de l'Équipement ,des Transports et du Logement (service économique et statistique)

Publications d'Eurostat

Publications statistiques de l'UIC (Union internationale des chemins de fer)

Publications de la Commission européenne

Publications SNCF

Publications RFF

Rapports de la Commission des comptes des transports de la nation

Références générales

ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), 1998,
« *Les enjeux du transport combiné rail-route. Réalités et perspectives* »

Burmeister (A.), INRETS, PREDIT « Systèmes d'Information », octobre 2000,
« *Familles Logistiques : Propositions pour une typologie des produits transportés pour analyser les évolutions en matière d'organisation des transports et de la logistique* »

Cardebring (P.W.), Fielder (R.), Reynaud (C.) et Weaver (P.), « Summary Report of the IQ project : Analysing Intermodal Quality : a Key Step Towards Enhancing Intermodal Performance and Market Share in Europe »

- Annexe 7 -

CEMT (Conférence européenne des ministres des Transports), 1998, « *Rapport sur la situation du transport combiné en Europe* »

Reynaud (Ch.), Commission européenne, 2001, « *IQ - Intermodal Quality* »

Reynaud (Ch.), Jiang (F.), 2000, « *EUFRANET : un réseau européen à priorité fret pour un renouveau du rail* »

Commission des Communautés européennes, 12 septembre 2001, « Livre Blanc : La politique européenne à l'heure des choix »

Commission européenne, Direction générale « Énergie et Transports », avril 2000, « *Actions pilotes en faveur du transport combiné* » (Programme PACT)

Commission européenne, Direction générale « Énergie et Transports », 1999, étude de marché ADEME, « *État de l'art du transport combiné en Europe* »

Conseil national des transports, dossiers de l'Observatoire transport/Europe, octobre 2001, « *Le fret ferroviaire en Europe* »

Douel (F.), INRETS pour la Commission européenne, 4^e PCRD, sous la direction de Reynaud (C.), « *La qualité dans le transport intermodal européen : le projet IQ 'Intermodal Quality'* »

Ghigonis (H.), Rapport du Conseil économique et social, 1999, « *Pour une politique intermodale : le transport combiné* »

ITM, travail de recherche dans le cadre du PREDIT, 1999, « *Amélioration de l'offre ferroviaire, évolutions du transport combiné et conséquences sur les terminaux* »

Racheline (M.), CNC (Compagnie nouvelle de conteneurs), 1997, « *Le transport combiné, 50 ans d'expérience* »

Arbault (M.-L.), et Papinutti (M.), INRETS, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, DRE Aquitaine, 1994, « *Façade atlantique : le transport combiné et les plates-formes logistiques* »

Daubresse (M.-P.), rapport de mission, 1994, « Transport de marchandises : les voies de l'avenir. L'intermodalité, un outil privilégié d'aménagement du territoire. Mission Interministérielle »

Daubresse (M.-P.), avril 1997, « Schéma national des plates-formes multimodales »

Niérat (P.), INRETS, 1992, « *Transport combiné rail-route : contraintes et performances des dessertes routières* »

Niérat (P.), INRETS (Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité), 1998, « *Anatomie d'un réseau intermodal hub and spoke* »

Perrod (P.) et Savy (M.), CNT, rapport au ministère de l'Équipement, 1998, « *Dix propositions pour un développement durable du transport combiné* »

RFF, étude réalisée par Taylor Nelson Sofres Consulting, 2000, « *Étude d'évaluation de l'intérêt économique du gabarit ferroviaire B1 pour le transport combiné* »

UIRR, février 2000, « *Le transport combiné et la libéralisation ferroviaire* »

Références relatives aux modèles

Baillis (A.) et Golias (J.), (Department of Transportation Planning and Engeneering, National Technical University of Athens), Transportation Research Part A 36, 2002, 593-611, « *Comparative Evaluation of Existing and Innovative Rail-Road Freight Transport Terminals* »

Ricci (A.), ISIS (Institute of Studies for the Integration of Systems), Rome, Imprint – Europe 2002, « *Pricing of Intermodal Transport : Lessons Learned from RECORDIT* »

Lenormand (A.), Thèse de doctorat réalisée à la Direction de la stratégie de la SNCF et au laboratoire EUREQua de Paris-I, 2002, « *Prévisions dans les modèles co-intégrés avec rupture : application à la demande de transports terrestres de marchandises et de voyageurs* »

Banfi (S.), Doll (C.), Mailbach (M.) et al., Zurich/Karlsruhe, 2000, « *External Costs of Transport – Accident, Environmental and Congestion Costs in Western Europe* »

Commission of the European Communities – DG TREN, 2001, « *RECORDIT – Real Cost Reduction of Door-To-Door Intermodal Transport* »

- Annexe 7 -

Jiang (F.), (INRETS) EUFRANET(4^e PCRD), « *L'adaptation des modèles de simulation et des outils d'évaluation pour des stratégies d'exploitation d'un réseau ferroviaire européen à priorité fret* »

Jiang (F.), thèse de doctorat réalisée au service économique et statistique du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, et soutenue à l'ENPC, juillet 1998, « *Choix modal et système logistique en transport de marchandises : modélisation, Analyse économique et prévision du comportement du chargeur* »

Jiang (F.) et Calzada (C.), SES, septembre/octobre 1998, « *Modélisation de la valeur du temps des chargeurs (II)* »

Jiang (F.) et Calzada (C.), SES, septembre/octobre 1998, « *Validation des modélisations du choix modal des chargeurs en transport de marchandises et prévision (III)* »

Lindberg (G.), (Swedish National Road Transport Research Institute) Imprint Europe, mai 2002, « *Recent Progress in the Measurement of External Costs and Implications for Transport Pricing Reforms* »

Hawthorne (J.), Brooker (I.), (Sinclair Knight Merz Royaume-Uni), Ashley (D.) (Sinclair Knight Merz Australie), Hugues (C.) (Strategic Rail Authority), 2000, « *A Rail Freight Forecasting Model for the Strategic Rail Authority* »

European Commission, Transport RTD Programme of the 4th framework programme – Integrated Transport Chains, 2000, « *IQ - Intermodal Quality* »

Meyer (K.), thèse pour le doctorat en science économique réalisée à la Direction de la stratégie de la SNCF et au Laboratoire d'économie mathématique et d'économétrie de Paris-I, juillet 1998, « *La concurrence rail-route : analyse économétrique des trafics de marchandises et des perspectives du transport combiné* »

MDS-Transmodal (Royaume-Uni), « *The GB Freight Model* » ; « *The economic situation of Intermodal transport in the UK* » ; « *Freight moved/by rail* »

Houée (M.), de Jong (G.) et Jiang (F.), SES, janvier/février 2002, « *Modélisation du choix modal en transport de marchandises à partir de la combinaison de données en préférences révélées et déclarée* »

Lobé (P.), STRATEC s.a., Belgique, « *Computation of a Perception Index in Intermodal Transport* »

Salini (P.), (INRETS) SIMTRANS (PREDIT 1996-2000) KBS, septembre 1999, « *Prospective des transports de marchandises en France à l'horizon 2020* »

Niérat (P.), (INRETS) 1992, « *Aire de marché des centres de transbordement rail-route : pertinence de la théorie spatiale* »

Niérat (P.), (INRETS) 1998, « *Anatomie d'un réseau intermodal Hub-and-Spoke* »

Duhautois (R.), Michard (D.) et Vacher (J.-F.), SES, mars 1996, « *L'impact des mouvements sociaux sur le secteur des transports* »

Bergel (R.) et Mutter (A.), rapport de convention SES/INRETS n° 99/5814, mai 2000, « *Modélisation trimestrielle des trafics de voyageurs et de marchandises* »

Bergel (R.), (INRETS), « *A Model for Monitoring Road/Rail Transport Demand* »

SGKV Studiengesellschaft für kombinierten Verkehr e. V./BGL Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung e. V., Francfort, 2000, « *Kostenvergleich zwischen Straßengüterverkehr und Kombiniertem Verkehr Straße/Schiene anhand ausgewählter Beispiele (Cost Comparison Between Road Freight Transport and Combined Road/Rail Transport on the Basis of Selected Examples)* »

Bolis (S.) et Maggi (R.) (MecoP – Università della Svizzera italiana) STRC –1st Swiss Transport Research Conference, du 1^{er} au 3 mars, 2001, « *Evidence on Shippers Transport and Logistics Choice* »

Nelson (T.), SOFRES Consulting, 1999, « *Étude de potentiel de trafic du projet de chantier de transport combiné de Saint-Mard (77)* »

Nelson (T.), SOFRES Consulting, 2001, « *Analyse économique de la mise au gabarit B1 de l'axe Dijon-Modane* »