

Jacques Chauvineau

***Transport ferroviaire de fret
et développement territorial***

***Rapport de mission confiée par
le Ministre des Transports de l'Équipement et de l'Aménagement du territoire
et le Secrétaire d'État aux Transports et à la Mer***

« Il faut agir en homme de pensée et penser en homme d'action » Henri Bergson

le 06 Octobre 2005

Ce rapport fait le point de la mission qui m'a été confiée par Monsieur Gilles de Robien, Ministre de l'Équipement, des Transports, de l'Aménagement du Territoire, du Tourisme et de la Mer et Monsieur François Goulard, Secrétaire d'État aux Transports et à la Mer, en accord avec Monsieur Alain Rousset, Président de l'Association des Régions de France et Monsieur Louis Gallois, Président de la SNCF (lettre de mission en annexe).

J'ai engagé ma mission en faisant le choix d'une approche se plaçant du point de vue du tissu économique local et des utilisateurs actuels ou potentiels du transport ferroviaire, et en partant de leur perception du plan fret de la SNCF. Ceci s'est traduit par de nombreuses rencontres et séances de travail avec ces acteurs, dont certaines à leur initiative, qui se poursuivent à ce jour.

Cette mission a bénéficié et s'est appuyée, entre autres, sur les travaux et les initiatives déjà engagées par le Conseil Economique et Social de la région Centre et sur les travaux préparatoires à un colloque sur le fret ferroviaire organisé le 19 Mai 2005 par le CES de la région Midi Pyrénées. Elle intègre également les réflexions issues du colloque organisé dans le cadre de cette mission à Rouen, le 28 Juin 2005, à l'initiative de la Direction Régionale de l'Équipement de Haute Normandie.

Elle a également intégré les réflexions émanant de l'AUTF (Association des Utilisateurs du Transport Ferroviaire) et a été associée à une réunion de travail organisée avec plusieurs chargeurs nationaux à l'initiative de Monsieur Georges Di Lallo, le 10 Mars 2005.

Enfin, approfondissant les modalités d'intervention des acteurs locaux pour développer le fret ferroviaire, elle se situe dans la continuité des travaux engagés à la demande du Premier Ministre, par les Sénateurs Hubert Haenel et François Gerbaud rassemblés dans leur rapport « *Fret ferroviaire français : la nouvelle bataille du rail* » (février 2003).

Jacques Chauvineau

Synthèse

Les acteurs économiques locaux, les collectivités territoriales sont de plus en plus sensibles à la notion de développement durable, à la nécessité de consolider le tissu économique local et de renforcer son attractivité.

Ils ne contestent pas les fondamentaux du plan fret de la SNCF mais s'inquiètent de ses conséquences locales qu'ils vivent comme un recul d'accessibilité créant le risque de les priver d'accès au réseau européen de fret ferroviaire.

Dans ce contexte, ils sont prêts à des initiatives favorisant une *réappropriation* du transport ferroviaire de fret par le tissu économique local, en partenariat avec la SNCF, en s'appuyant sur des coopérations *gagnant/gagnant* avec cette dernière. Par ailleurs ces initiatives, en développant l'usage du transport ferroviaire, iraient dans le sens des équilibres économiques de l'infrastructure.

Ils ressentent la nécessité de distinguer deux niveaux d'organisation ferroviaire et de les rendre étroitement complémentaires et solidaires :

- une organisation hautement industrialisée et fiabilisée adaptée à une organisation systémique et programmée, acheminant des flux massifiés et valorisant les rendements ferroviaires croissants. Elle est destinée à se déployer au niveau européen et constitue le cœur du plan fret.

- des organisations de proximité, ancrées dans le tissu local, assurant avec le maximum de souplesse, le drainage et la « fédération » locale des envois et des flux ferroviaires. Ces organisations restent à inventer dans un contexte français caractérisé par une grande diversité de territoires aux activités plus ou moins diffuses.

Cette distinction va dans le sens d'une proximité plus grande entre le transport ferroviaire et les secteurs d'activité, favorable, dès la conception du plan d'acheminement des flux densifiés, à des pratiques plus partenariales de nature à améliorer la fiabilité de l'offre et la productivité des moyens ferroviaires.

La notion d'*opérateur ferroviaire de proximité*, ancré dans le tissu économique local, commence à s'imposer. Elle pourrait faire l'objet d'expérimentations, *initiées et impulsées par le tissu économique local*, afin de tester son efficacité commerciale et sa viabilité économique dans les conditions ferroviaires et territoriales françaises.

1 – de nouvelles attentes à l'égard du transport ferroviaire

La notion de développement durable est devenue pour les entreprises bien plus qu'un simple thème de communication. Elles savent que sous la poussée des opinions publiques et des consommateurs, sous la pression des effets d'un développement en voie de s'étendre à toute la planète, tôt ou tard, des contraintes s'imposeront aux acteurs économiques. Elles savent que ces contraintes peuvent aussi ouvrir de nouveaux marchés.

Dès lors anticiper ces évolutions peut être un bon choix stratégique. Pour cela, beaucoup d'entreprises considèrent qu'il est essentiel d'être bien connecté à l'offre ferroviaire fret, d'autant que cette offre est appelée à évoluer vers des réseaux irriguant l'espace économique européen. A l'inverse, dans cette perspective, ne plus avoir accès à un transport ferroviaire performant deviendrait un handicap à long terme, voire un facteur de délocalisation.

Cette analyse est partagée par les collectivités territoriales, notamment les régions : des infrastructures ferroviaires sous utilisées, quelles qu'en soient les raisons, verront leur équilibre économique compromis, et par conséquent leur pérennité menacée. Le risque qu'une partie des territoires régionaux soient ainsi mis à l'écart de l'Europe ferroviaire, est perçu.

Cette approche sensibilise les acteurs locaux à l'intérêt d'augmenter le nombre de trains circulant sur le réseau ferré national, contribuant ainsi à son équilibre économique. En même temps elle favorise un report modal de la route vers le rail.

Dans ce contexte, l'idée mûrit parmi les acteurs économiques de *s'organiser* pour se *réapproprier* le transport ferroviaire, en partenariat avec la SNCF et prendre l'initiative de coopérations *gagnant/gagnant* avec elle, qui s'appuieraient sur des synergies industrielles et territoriales aujourd'hui peu explorées et exploitées.

Ces coopérations nouvelles pourraient être appuyées par les régions, au titre de leur compétence en matière de développement économique et d'aménagement du territoire.

2- le plan fret SNCF : des principes légitimes mais un déficit de proximité

Les fondements du plan fret de la SNCF sont perçus comme légitimes par les entreprises : tout entrepreneur ne peut qu'adhérer au principe d'une industrialisation fondée sur la massification et la programmation de la production, sa fiabilisation, la recherche de productivité et d'efficacité économique. En outre le tissu économique attend du plan une amélioration des liaisons intra-européennes qui lui sont indispensables.

Mais les difficultés que vivent les chargeurs et les collectivités territoriales à l'occasion de la mise en œuvre du plan, sont perçues comme un recul de l'accessibilité au transport ferroviaire.

Les chargeurs craignent que la SNCF en resserrant l'offre, n'engage un cycle négatif qui entraînera des fermetures d'infrastructures, sans qu'aucune alternative n'existe ou n'ait vraiment été recherchée. Il se créerait alors une situation difficilement réversible privant certains territoires de l'accès aux futurs grands axes ferroviaires nationaux et européens, affaiblissant leur potentiel économique-industriel et diminuant leur attractivité.

Ce risque est particulièrement ressenti dans les zones aujourd'hui mal desservies.

Pour ces raisons, et a contrario, les acteurs locaux expriment un vif intérêt pour des initiatives qui ouvriraient des voies nouvelles de relance, en partenariat avec la SNCF, et constitueraient une opportunité de développement pour cette dernière.

Le plan fret SNCF agit comme un révélateur du fait que la qualité d'offre ferroviaire desservant un territoire dépend de la synergie entre deux systèmes d'organisation aujourd'hui indifférenciés, alors qu'ils obéissent à des logiques distinctes :

- l'organisation qui achemine les flux densifiés, celle des axes principaux ou « tapis roulants », au cœur d'une offre recentrée, fiabilisée et productive, à rendements croissants, qui est appelée à se déployer au plan européen.
- des organisations de proximité, plus ramifiées, en osmose avec le tissu économique local, destinées à drainer les envois et les flux moins denses et à organiser leur massification vers les axes lourds.

Bien entendu la différenciation de ces deux organisations ferait reposer l'efficacité de l'offre ferroviaire globale sur leur capacité de coordination et de coopération.

La SNCF, concentrée sur ses difficultés de fiabilisation de la production et son objectif de retour à l'équilibre économique, apparaît comme s'éloignant des préoccupations et des attentes du tissu économique et des territoires dès lors que, du point de vue de son plan, ils se situent trop en amont ou en aval des axes massifiés.

3- un nouvel acteur : l'opérateur ferroviaire de proximité

Ce diagnostic suggère des organisations de proximité, spécialisées dans les dessertes terminales, alimentant les flux massifiés, ouvrant la notion *d'opérateur ferroviaire de proximité* lié par un partenariat « gagnant/gagnant » à l'opérateur des grands axes.

Cet opérateur de type nouveau devrait conjuguer deux savoir-faire :

- mettre en œuvre des modalités d'exploitation fondées sur des *métiers et emplois ferroviaires de proximité* existant déjà en France, mais de façon très limitée¹.
- être *fédérateur de trafic* en mutualisant des moyens et en créant des synergies locales pour organiser la massification du fret émanant d'un territoire. Cette fonction est cruciale dans un contexte de croissance des échanges mais aussi de baisse structurelle de la taille des envois unitaires.

¹ ce concept a joué un rôle historique important avec les Voies Ferrées d'Intérêt Local (VFIL).

Le parallèle avec les short-lines américaines est fréquemment mis en avant.

Le modèle nord-américain met en scène des grands réseaux, qui offrent des niveaux de productivité remarquables, travaillant avec des entreprises ferroviaires locales *intégrées* qui garantissent au tissu industriel local une exploitation conforme à ses besoins, souple et adaptable grâce à une grande proximité.

Toutefois les caractéristiques du fret américain, notamment l'existence de marchés massifs et structurants tel que le transport de charbon qui a disparu en France, ne sont pas directement transposables aux territoires français. En outre, l'absence de trafic voyageurs aux Etats-Unis desserre la contrainte de sécurité. Il va de soi que la démarche, en France, devra impérativement garantir le même niveau de sécurité que la situation actuelle.

Le cas de la Suède, plus proche de la France, mérite également d'être examiné. Ce pays a exploré l'apport d'opérateurs ferroviaires de proximité, dont le nombre semble s'être stabilisé à une dizaine environ provoquant un report significatif vers le mode ferroviaire.

Il faut donc « inventer », dans les conditions françaises, cette notion d'opérateur de proximité et, pour cela, l'expérimenter selon les principes suivants :

- l'impulser sur la base du volontariat du tissu économique local, branche industrielle, GIE territorial, CRCI.... Les acteurs économiques devront être impliqués dans la réussite.
- organiser un jeu « gagnant/gagnant » entre l'opérateur de proximité et l'opérateur de flux massifiés, se plaçant dans la perspective d'une croissance globale du fret ferroviaire en améliorant la performance économique.

Cet opérateur pourrait être soit une organisation spécifique de la SNCF, soit une filiale ou tout autre opérateur, autonome ou sous régime de sous-traitance....

L'expérimentation devra explorer les conditions d'efficacité commerciale de l'opérateur de proximité et les modalités de son équilibre économique. Il pourrait être intéressé à la croissance du trafic par une rémunération spécifique, au titre de sa contribution à un développement régional durable, mesurée, par exemple, sur la base du gain d'effets externes dû au transfert de la route vers le fer.

La dynamique ainsi engagée pourra aussi sensibiliser et entraîner les autorités urbaines dans l'organisation d'un réseau de diffusion routier propre, distribuant le fret ferroviaire vers les espaces urbanisés, sujet maintes fois étudié, sans suite opérationnelle significative.

A noter que ces principes sont transposables au transport combiné.

4- vers une « réappropriation » du transport ferroviaire par le tissu économique

L'existence d'un opérateur de proximité doit rapprocher le transport ferroviaire des besoins du tissu économique local et de la logique industrielle et commerciale propre au produit transporté.

Elle permettra la recherche de synergies dans l'organisation de leur chaîne de transports entre entreprises d'un bassin desservi par une même ligne ou groupe de lignes. Des associations de type Groupements d'Intérêt Economique pourraient se réapproprier les potentialités ferroviaires d'un territoire : mutualisation des moyens, coordinations de dessertes aboutissant à une densification d'usage...

Elle pourra aussi faciliter une évolution du plan fret, souhaitée par les chargeurs, vers une optimisation plus partenariale « métissant » la logique industrielle propre au transport ferroviaire avec celle, industrielle et commerciale, des produits transportés. Ceci implique un partenariat avec l'ensemble des acteurs de la chaîne de transports, en amont, dès la conception du plan d'acheminement des flux densifiés.

Les chargeurs en attendent une amélioration de la fiabilité et de la productivité, notamment de la rotation des wagons.

5- vers un plan d'expérimentation basé sur l'initiative régionale, soutenu par l'Etat

Beaucoup d'attentes positives et fortes s'expriment à l'égard de la SNCF, créant l'opportunité d'une dynamique nouvelle du plan fret. Autant les chargeurs attendent des nouveaux entrants qu'ils ouvrent le jeu et créent de nouvelles références ferroviaires, autant ils ne croient pas en leur capacité d'offrir, à horizon prévisible, une alternative massive à l'opérateur historique.

Ces attentes se sont exprimées dans le cadre de réunions de travail et de rencontres associant experts et clients fret « expérimentés », bien au fait des possibilités et des contraintes du transport ferroviaire, qui associent une volonté des entreprises concernées et une volonté citoyenne de développer ce mode.

Des actions pourraient s'engager à l'initiative des acteurs économiques locaux, prêts à impulser des expérimentations. Elles pourraient obtenir l'appui des régions au titre de leur compétence en matière de développement économique et d'aménagement du territoire.

L'Etat de son côté doit soutenir ce mouvement et pourrait le structurer et le stimuler dans le cadre d'un plan d'expérimentation, concerté avec les régions, rendant plus lisible par une opinion en attente de mesures concrètes, la volonté de la puissance publique, aux niveaux national et régional, de développer le fret ferroviaire.

Le plan précis d'expérimentation devra être concerté avec les acteurs volontaires, chaque expérimentation devant émaner d'eux et, par ailleurs, faire l'objet d'un cahier des charges dont le contenu appartient à ses initiateurs.

Il est néanmoins d'ores et déjà possible de lister quelques configurations qui pourraient être le point d'ancrage d'une expérimentation :

- une filière industrielle dominante localisée sur une région. Ce pourrait être le cas des céréales sur la région Centre. Elle ouvre à l'implication d'acteurs situés sur d'autres territoires et pourrait avoir un effet d'entraînement sur tout le tissu économique.
- une filière industrielle couvrant plusieurs régions. Ce pourrait être le cas des filières bois et papier des régions du Sud-Ouest.
- plusieurs filières sur une même région, mises en synergie autour d'un point d'entrée unique vers l'offre ferroviaire massifiée. Ce pourrait être le cas de l'Auvergne.

6 - déployer une démarche participative appuyée sur les attentes de la société civile

La relance du transport ferroviaire de fret est un enjeu économique pour les entreprises françaises qui doivent avoir accès au futur réseau européen de fret et pour cela, doivent compenser la faible densité d'implantation industrielle qui caractérise de nombreux territoires.

Elle contribuerait à une recherche des équilibres économiques du système ferroviaire français, notamment de l'infrastructure, s'inscrivant dans une perspective de croissance.

Cette relance du ferroviaire est aussi porteuse d'enjeux sociétaux lourds.

Le « triangle » constitué par l'opérateur des axes denses, par l'opérateur de proximité et par les acteurs économiques locaux est de nature à renforcer la créativité et la capacité d'innovation du transport ferroviaire de fret, y compris sur le plan technologique (création de systèmes d'information locaux permettant de mutualiser et d'optimiser les capacités d'accès par exemple).

Mais on ne saurait ignorer que les modalités ainsi proposées modifient singulièrement le cadre dans lequel l'opérateur historique a exercé son monopole sur le territoire national. Il faut donc prendre en compte les interrogations voire les inquiétudes soulevées au sein de la SNCF.

Dans cet esprit, il est essentiel que les savoir faire, potentiellement complémentaires, de cette dernière et des acteurs privés, ceux de leurs personnels respectifs, soient sollicités et associés à ces expérimentations.

Indépendamment des négociations normales avec les salariés concernés, un cadre devrait être créé pour que les expérimentations soient suivies et évaluées par des instances représentatives de la société civile. C'est un autre gage de succès. Ce cadre pourrait être soit le ou les CES des régions sièges des expérimentations soit des instances ad hoc créées par les régions.

Annexe

Fac simile de la lettre de mission

*Le Ministre de l'Équipement,
des Transports, de l'Aménagement du Territoire,
du Tourisme et de la Mer*

*Le Secrétaire d'État
aux Transports et à la Mer*



Monsieur,

Le Gouvernement inscrit sa politique des transports de fret dans la perspective d'un développement de l'intermodalité créant les conditions d'un rééquilibrage entre mode ferroviaire. La nécessité de ce rééquilibrage, notamment vers le transport ferroviaire, fait l'objet d'un large consensus dans l'opinion publique, parmi les élus et les acteurs économiques.

Concernant le transport ferroviaire, la multiplicité des opérateurs est d'ores et déjà une réalité européenne irréversible. Elle met en concurrence le transport ferroviaire français mais, en contrepartie, elle offre à la SNCF, premier opérateur national, de nouvelles opportunités de développement à l'échelle d'un continent.

C'est dans ce contexte que cette dernière met en œuvre un plan destiné à rétablir les équilibres économiques de son activité fret.

Cet objectif, incontournable pour conquérir la place européenne qu'elle peut légitimement ambitionner, est soutenu par le gouvernement qui ne le dissocie en aucun cas du premier objectif consistant à susciter un recours accru au transport ferroviaire dans tous ses domaines de pertinence.

Plusieurs Présidents de région ont fait part au Ministre de leur inquiétude quant à l'impact sur leur territoire de la mise en application du plan fret de la SNCF. Ce plan en effet se traduit par des réorganisations et une volonté de rééquilibrage des trafics non rentables qui ont des conséquences locales certaines.

Monsieur Jacques CHAUVINEAU

Les régions, tout en admettant la légitimité du point de vue d'entreprise qui est celui de la SNCF, s'inquiètent des tensions qui en résultent et de leurs conséquences sur la compétitivité et l'attractivité du tissu économique local. Elles craignent un recul du mode ferroviaire et ses implications à long terme, économiques, sociales et environnementales.

Elles sont donc concernées au titre de leur compétence en matière de développement régional et d'aménagement du territoire, même si, dans le cas particulier, cette compétence ne peut s'exercer que dans le cadre du respect des lois du marché qui vont de plus en plus s'imposer au transport ferroviaire dans la perspective d'une concurrence intramodale européenne. Par ailleurs, la notion d'autorité organisatrice telle qu'elle s'exerce pour le transport régional de voyageurs n'est en aucun cas transposable au transport de fret.

Pour autant rien n'exclut la possibilité d'initiatives qui pourraient être expérimentées afin de construire entre acteurs économiques locaux, collectivités territoriales, SNCF et transporteurs une coopération bénéfique pour toutes les parties, les régions cherchant à consolider le potentiel ferroviaire de leur territoire, donc son attractivité et la compétitivité des entreprises locales, la SNCF, de son côté, y trouvant un point d'appui facilitant son retour à l'équilibre financier en le plaçant dans une perspective de croissance.

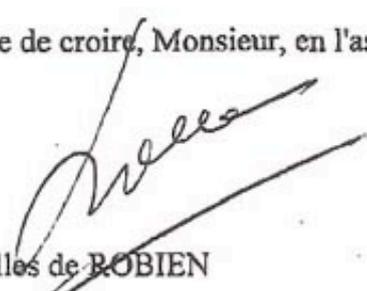
L'objet de la mission qui vous est confiée est de rechercher les chemins et les modalités de mise en œuvre d'un tel processus, dans la continuité du rapport des Sénateurs Haenel et Gerbaud.

Il ne s'agit pas tant de rechercher de nouvelles solutions techniques ou d'émettre un nouveau rapport que de trouver, en étroite coopération avec tous les partenaires locaux, la possibilité de leur "mise en mouvement" vers une mobilisation en faveur du développement local. Bien évidemment, votre mission pourra s'appuyer sur les actions déjà engagées par certaines régions.

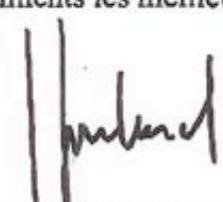
Elle devra en particulier faire émerger des territoires volontaires pouvant initier des actions expérimentales dans le domaine du fret, qui bénéficieraient de l'appui technique de l'Etat, de l'ARF et de la SNCF.

Un premier bilan d'étape de votre mission pourrait être effectué à la fin du premier trimestre 2005. Par nature très ouverte et évolutive, elle implique un suivi actif, étroit et permanent avec les acteurs concernés, en particulier l'ARF, la DTT et la SNCF.

Je vous prie de croire, Monsieur, en l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Gilles de ROBIE



François GOULARD