



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Tarification et financement du réseau ferré national

FÉVRIER 2024

Vincent **LIDSKY**
Valentine **VERZAT**
Basile **PFEIFFER**
Valentin **MELOT**

Alain **SAUVANT**
Olivier **MILAN**
Clémentine **PESRET**

IGF

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES





**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires

INSPECTION GÉNÉRALE
DES FINANCES

N° 2023-M-088-06

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° 015252-01

RAPPORT

TARIFICATION ET FINANCEMENT DU RÉSEAU FERRÉ NATIONAL

Établi par

VALENTINE VERZAT
Inspectrice des finances

BASILE PFEIFFER
Inspecteur des finances

VALENTIN MELOT
Inspecteur des finances adjoint

Sous la supervision de
VINCENT LIDSKY
Inspecteur général
des finances

ALAIN SAUVANT
Inspecteur général de l'environnement
et du développement durable

OLIVIER MILAN
Inspecteur général de l'environnement
et du développement durable

CLÉMENTINE PESRET
Inspectrice générale de l'environnement
et du développement durable

- FÉVRIER 2024 -

ANNEXE IV

Les services de transport de marchandises

SOMMAIRE

1. LA LOI FIXE DES OBJECTIFS AMBITIEUX POUR LE DEVELOPPEMENT DU FRET FERROVIAIRE, DONT L'ATTEINTE NECESSITE D'AGIR SUR TOUS LES LEVIERS DISPONIBLES	1
1.1. Le législateur a fixé un objectif de doublement de la part modale du fret ferroviaire à horizon 2030, en rupture avec les tendances récentes	1
1.2. Le fret ferroviaire possède un potentiel de développement en France, qui reste néanmoins variable selon les sous-secteurs d'activité.....	2
1.2.1. <i>La comparaison européenne montre que le mode ferroviaire peut représenter une part significative du transport de marchandises.....</i>	<i>2</i>
1.2.2. <i>Le transport combiné offre les meilleures perspectives de report modal à court et moyen terme.....</i>	<i>4</i>
1.2.3. <i>Le transport conventionnel, historiquement dominant, est en décroissance</i>	<i>7</i>
1.3. À court et moyen terme, le plan de discontinuité de l'opérateur historique et l'insuffisante tarification des externalités du mode routier peuvent freiner le développement du fret ferroviaire	9
1.3.1. <i>Le plan de discontinuité prévu pour l'opérateur historique impliquera une recomposition du secteur à court terme.....</i>	<i>9</i>
1.3.2. <i>La tarification insuffisante des externalités négatives du transport routier de marchandises nuit à la compétitivité du fret ferroviaire en France.....</i>	<i>9</i>
2. AU REGARD DU TAUX D'AIDE PUBLIQUE ELEVE, LE NIVEAU DES PEAGES N'EST PAS UN FREIN A LA COMPETITIVITE DE L'ACTIVITE MAIS IL N'INCITE PAS SNCF RESEAU A PRIORISER LES CIRCULATIONS DE FRET	11
2.1. Les péages représentent 4,3 % du chiffre d'affaires commercial des entreprises ferroviaires	11
2.1.1. <i>Les redevances appliquées au fret ne couvrent que le coût directement imputable pour SNCF Réseau, et une partie est prise en charge par l'État via la compensation fret</i>	<i>11</i>
2.1.2. <i>Du fait de la mise en place d'une composante additionnelle à la compensation fret, le poids des péages ne représente plus que 4,3 % du chiffre d'affaires commercial des opérateurs de fret.....</i>	<i>13</i>
2.2. Le soutien public à l'exploitation, accru depuis 2017, a permis de redonner des perspectives de rentabilité à l'activité.....	14
2.2.1. <i>Le soutien à l'exploitation du secteur s'est nettement accru depuis 2017 et les aides à l'exploitation représentent 27 % de la production totale de la branche en 2022.....</i>	<i>14</i>
2.2.2. <i>Les marges de manœuvre pour augmenter le montant des aides à l'exploitation et de la compensation fret sont désormais limitées au regard des règles européennes</i>	<i>15</i>
2.3. La compensation fret pourrait être modulée plus finement pour réduire les externalités négatives du fret ferroviaire	16
2.3.1. <i>L'utilisation de majorations pour capter la capacité à payer des entreprises n'apparaît pas opportune avant une évaluation globale des dispositifs d'aide au secteur</i>	<i>16</i>

2.3.2.	<i>Une modulation de la compensation fret est possible pour inciter à réduire les externalités environnementales des circulations.....</i>	<i>17</i>
2.4.	Le fret ne contribue pas à la couverture de ses coûts fixes et sa contribution aux recettes de SNCF Réseau est donc faible par rapport à celle des circulations de voyageurs	18
2.4.1.	<i>Contrairement aux circulations de voyageurs, aucun dispositif ne vise à la couverture des coûts fixes globaux attribuables au fret, estimés à 867 M€ en 2024.....</i>	<i>18</i>
2.4.2.	<i>Le DRR prévoit des redevances particulières pour couvrir les coûts d'investissements spécifiques, représentant 0,2 % des péages acquittés par les transporteurs de fret.....</i>	<i>19</i>
2.4.3.	<i>La mise en place d'une redevance d'accès pour le fret permettrait de clarifier la source du financement de ses coûts fixes.....</i>	<i>20</i>
3.	LE DEVELOPPEMENT DU FRET FERROVIAIRE NECESSITE D'AUGMENTER LA DISPONIBILITE ET LA PERFORMANCE DES SILLONS FRET	22
3.1.	La planification en amont des capacités à réserver au fret est insuffisante, mais des démarches en cours peuvent contribuer à son amélioration.....	23
3.1.1.	<i>Les plateformes ferroviaires et les plans d'exploitation à cinq et dix ans en cours d'élaboration offrent des perspectives de meilleure prise en compte des besoins du fret.....</i>	<i>23</i>
3.1.2.	<i>Les priorités entre circulations mériteraient d'être fondées sur des bases socio-économiques et environnementales objectives</i>	<i>25</i>
3.2.	La qualité de service du transport ferroviaire de marchandises est médiocre et les dispositifs incitatifs à la qualité restent insuffisants	27
3.2.1.	<i>Les trains de fret roulent lentement, avec une moindre régularité par rapport aux trafics de voyageurs, ce qui nuit à la productivité du secteur et sa compétitivité par rapport à la route.....</i>	<i>27</i>
3.2.2.	<i>Le cadre global de régulation inclut des indicateurs liés à la performance, qui demandent à être complétés pour le fret.....</i>	<i>28</i>
3.2.3.	<i>L'adaptation des plages de travaux pour minimiser l'impact sur les sillons de fret est un levier de développement du trafic.....</i>	<i>28</i>
3.2.4.	<i>Le dispositif des incitations réciproques et le système d'amélioration des performances donnent des résultats mais ne sont pas suffisamment incitatifs.....</i>	<i>29</i>
3.2.5.	<i>Les accords-cadres restent un outil indispensable, notamment pour le transport combiné.....</i>	<i>30</i>
3.3.	La planification des investissements sur le réseau permettant de développer le trafic fret et des modalités de leur financement doit être précisée	31
3.3.1.	<i>Certains investissements ciblés permettraient d'augmenter la performance du réseau pour le fret ferroviaire et de développer de nouveaux services.</i>	<i>31</i>
3.3.2.	<i>Suite à la crise sanitaire, les subventions publiques pour le réseau fléchées vers le trafic fret ont été renforcées.....</i>	<i>32</i>
3.3.3.	<i>Les travaux en cours doivent permettre de consolider une vision programmatique des investissements et des modalités de leurs financements au niveau national.....</i>	<i>34</i>
	SYNTHESE DES PROPOSITIONS	36

1. La loi fixe des objectifs ambitieux pour le développement du fret ferroviaire, dont l'atteinte nécessite d'agir sur tous les leviers disponibles

1.1. Le législateur a fixé un objectif de doublement de la part modale du fret ferroviaire à horizon 2030, en rupture avec les tendances récentes

L'article 178 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) a prévu que **la France se dote d'une Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire (SNDFF)**. Cette dernière a été élaborée en 2020-2021, et publiée en mars 2022¹. Elle reprend l'objectif, proposé par l'alliance Fret ferroviaire français du futur (4F)², de doublement de la part modale du fret ferroviaire (exprimée en tonnes.km de marchandises transportées) de 9 % en 2019³ à 18 % en 2030. À horizon 2050, elle fixe un objectif de 25 % de part modale. Pour atteindre cet objectif, la SNDFF a décliné 72 mesures à mettre en œuvre, selon trois axes. En particulier, elle a donné lieu à un renforcement des aides à l'exploitation pour le secteur (cf. section 2.2), et à une augmentation des investissements dédiés, prolongeant l'impulsion initiale du plan de relance suite à la crise sanitaire (cf. 3.3.2).

La loi « climat et résilience » a confirmé l'objectif de doublement de la part modale du fret ferroviaire entre 2019 et 2030. L'article 131 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (loi « climat et résilience ») dispose en effet que « *la France se fixe pour objectif de tendre vers le doublement de la part modale du fret ferroviaire et l'augmentation de moitié du trafic fluvial dans le transport intérieur de marchandises d'ici 2030, en mobilisant l'ensemble des acteurs publics et privés concernés* ».

Les travaux en cours pour la révision de la Stratégie nationale bas carbone (SNBC) de la France s'appuient également sur cet objectif. Le « *run 2* » de la SNBC-3, mis à consultation du public au premier semestre 2023 (cf. annexe I), reprend l'objectif de 18 % de part modale du mode ferroviaire en 2030 et 25 % en 2050. Cet objectif se traduit dans ces simulations par une hausse de 84 % du trafic de fret ferroviaire en tonnes.km entre 2019 et 2030, et une hausse de 174 % d'ici 2050⁴.

¹ Approuvée par le décret n° 2022-399 du 18 mars 2022.

² L'alliance 4F rassemble les principales entreprises de transport ferroviaire de marchandises, les principaux opérateurs de transport combiné multimodal, ainsi que les principales associations professionnelles du secteur. Elle a été créée en 2020.

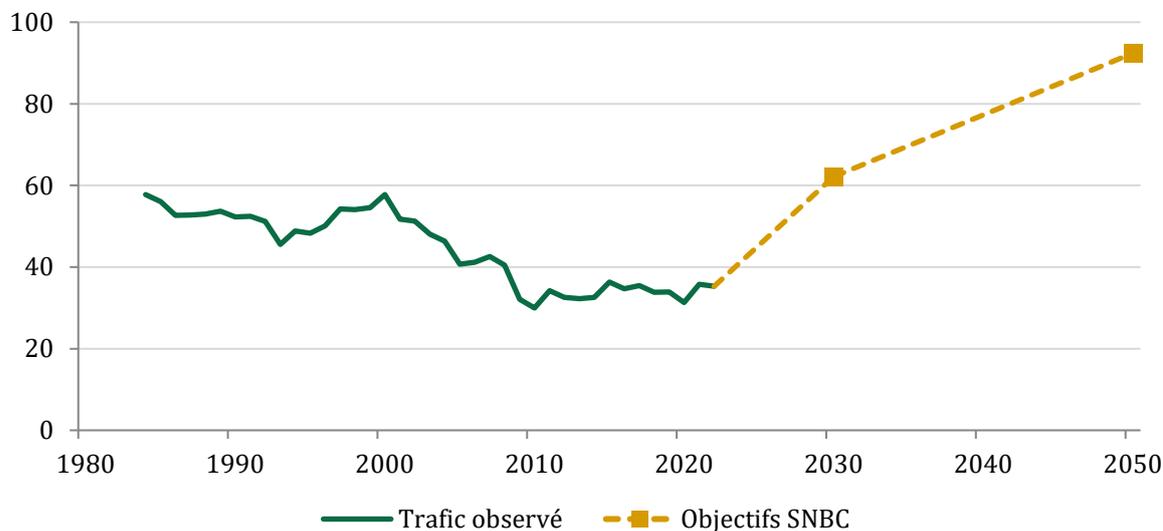
³ Les chiffres révisés publiés depuis indiquent une part modale de 10,0 % en 2019 pour le mode ferroviaire hors oléoducs et 9,7 % y compris oléoducs, cf. CGDD, « Bilan des transports 2022 ».

⁴ La hausse en volume du trafic de fret ferroviaire n'est pas équivalente à la hausse de la part modale, dans la mesure où la trajectoire fait l'hypothèse d'une baisse de 8 % du trafic routier en volume entre 2019 et 2030 (et par ailleurs une hausse modérée, de 2 %, du volume total de marchandises transportées).

Ces objectifs représentent une rupture de tendance par rapport aux évolutions passées du secteur. En 2022, 35,3 milliards de tonnes.km de fret ont été transportées par le fer en France. Le trafic de fret ferroviaire a décliné dans la décennie 2000, en particulier suite à la crise économique de 2008, avant de se stabiliser et croître légèrement au cours de la décennie 2010-2020. Entre 2014 et 2019, le volume de trafic en tonnes.km a augmenté de 4,0 %, puis, à la faveur d'une dynamique favorable pendant la crise sanitaire, le trafic a augmenté de 5,5 % entre 2019 et 2021. En 2022, le fret ferroviaire a marqué le pas (- 1,3 % de tonnes.km) dans un contexte de hausse des coûts de l'énergie au second semestre. Cette tendance s'est poursuivie en 2023, avec le déclenchement de mouvements sociaux. Les premières données disponibles pour l'année 2023 pour Fret SNCF indiquent ainsi un recul de 25 % de l'activité en tonnes.km par rapport à 2022.

L'atteinte des objectifs impliquera donc une rupture de tendance par rapport aux évolutions récentes des volumes de trafic (cf. graphique 1).

Graphique 1 : Trafic de fret ferroviaire et objectifs du « run 2 » de la SNBC 3 (en milliards de tonnes.km)



Source : CGDD, « Bilan des transports 2022 » et SGPE.

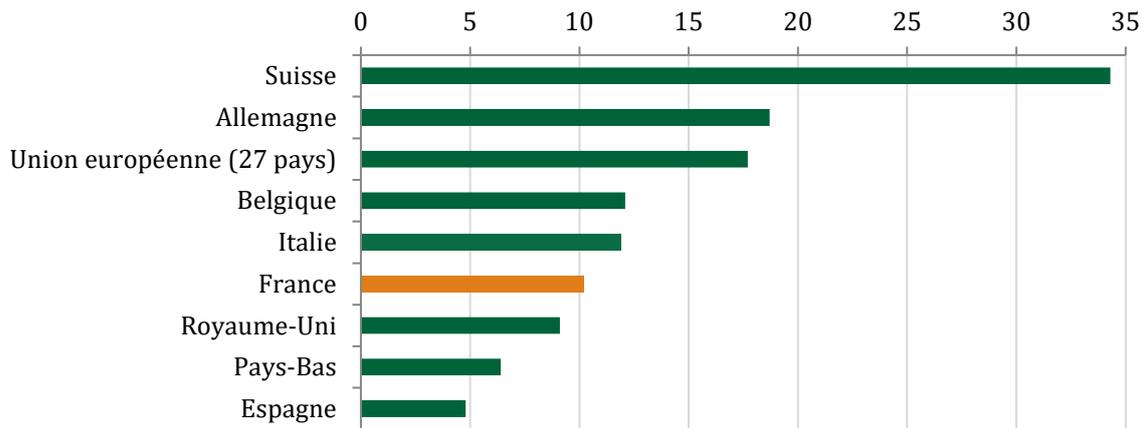
1.2. Le fret ferroviaire possède un potentiel de développement en France, qui reste néanmoins variable selon les sous-secteurs d'activité

1.2.1. La comparaison européenne montre que le mode ferroviaire peut représenter une part significative du transport de marchandises

La part modale du ferroviaire pour le transport de marchandises est plus faible en France qu'en moyenne dans l'Union européenne (10 % contre 18 % en 2019 d'après Eurostat). Plusieurs pays voisins de la France ont des parts modales supérieures, en particulier la Suisse et l'Allemagne, avec respectivement 34 % et 19 % en 2019. La part modale du ferroviaire est en revanche plus faible en Espagne (cf. graphique 2 et annexe VII).

Annexe IV

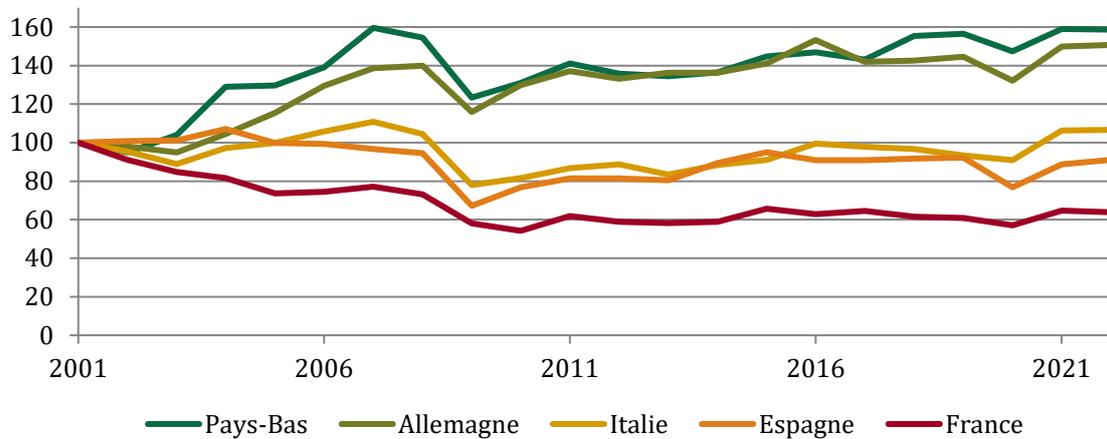
Graphique 2 : Part modale du fer dans le transport de marchandises en 2019 (en %)



Source : Eurostat, base de données « Multimodal data », mise à jour le 15 mars 2023.

La dynamique est également plus favorable dans d'autres pays européens qu'en France. Ainsi, le trafic de fret ferroviaire, en nombre de tonnes.km transportés, a diminué de 36 % en France entre 2001 et 2022, mais, sur la même période, il a augmenté de 51 % en Allemagne, de 59 % aux Pays-Bas, et de 7 % en Italie, tandis qu'il a diminué de 9 % en Espagne (cf. graphique 3).

Graphique 3 : Évolution du transport ferroviaire de marchandises (tonnes.km, base 100 en 2001)



Source : Mission d'après CGDD, « bilan des transports 2022 ».

Annexe IV

Deux enseignements principaux peuvent être tirés de la comparaison avec les voisins européens de la France :

- ◆ d'une part, **la comparaison montre que le fret ferroviaire peut se développer au-delà de son niveau actuel en France**, dès lors qu'il a pu retrouver une dynamique positive dans d'autres pays. La désindustrialisation de la France explique une part de la chute des trafics, mais la dynamique constatée actuellement dans les pays voisins montre qu'il n'y a pas de corrélation systématique. Les mesures de taxation ou de restriction de la circulation des poids lourds adoptées dans certains pays, notamment la Suisse ou l'Allemagne, semblent avoir eu un impact positif sur le développement du fret ferroviaire ;
- ◆ d'autre part, **les trafics européens ont un impact direct sur la demande de transport en France**. En effet, le transport de marchandises est largement internationalisé : en 2022, 41 % du trafic de fret ferroviaire en France relevait de trajets internationaux (29 % de trajets entrants ou sortants et 12 % de trajets de transit). La progression du fret dans les pays européens voisins est à même de favoriser la demande de fret ferroviaire aux frontières de la France.

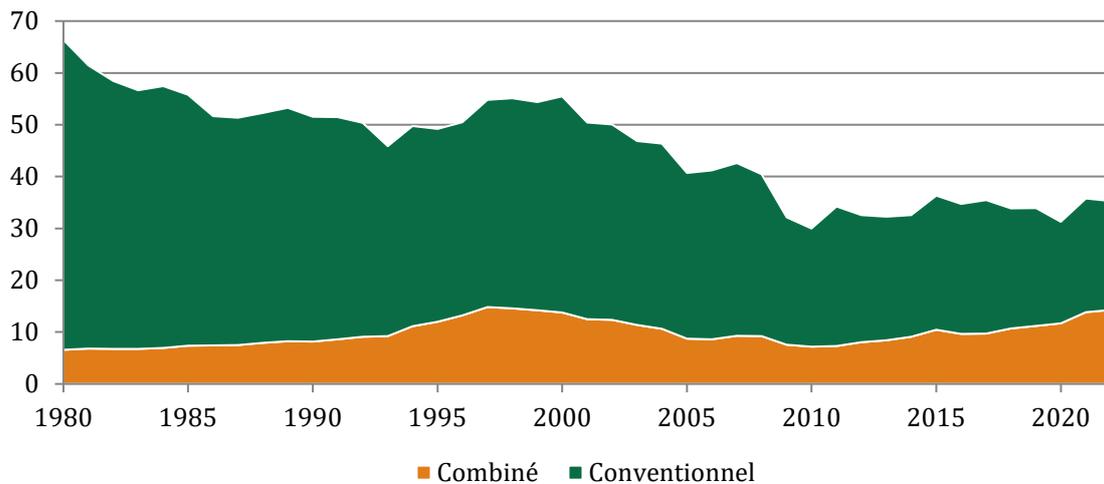
1.2.2. Le transport combiné offre les meilleures perspectives de report modal à court et moyen terme

Le transport combiné (ou transport multimodal) consiste à utiliser le mode ferroviaire pour transporter des marchandises acheminées par camion pour les premiers et/ou les derniers kilomètres. Il peut prendre deux formes principales : le transport de caisses mobiles ou conteneurs standardisés, terrestre ou en combinaison avec le transport maritime, et le transport de semi-remorques directement chargées sur le train.

La dynamique du transport combiné a été favorable ces dernières années : le trafic (en tonnes.km) de transport combiné a doublé entre 2010 et 2022, tandis qu'il a diminué de 9 % pour le transport conventionnel. En 2022, le transport combiné représente 41 % du trafic de fret ferroviaire, contre 24 % en 2010 (cf. graphique 4). La tendance à la hausse s'est néanmoins infléchie au premier semestre 2023⁵.

⁵ Selon l'Observatoire du transport combiné, les volumes de trafics en tonnes.km ont été inférieurs de 22 % au 1^{er} semestre 2023 par rapport au 1^{er} semestre 2022 pour le transport combiné rail-route. Cette baisse s'explique notamment par des grèves au premier trimestre 2023, mais également par l'effet de la conjoncture économique globale (inflation, hausse du coût de l'énergie).

Graphique 4 : Trafic de fret par type d'activité (en milliards de tonnes.km)



Source : CGDD, « Bilan des transports 2022 ».

Le transport combiné est en concurrence directe avec le mode routier, sur lequel il repose pour l'acheminement amont et la distribution. **Sous réserve de capacités et de fiabilité suffisantes, il présente un potentiel de report modal significatif**, y compris à court terme, notamment pour les longues distances et les trajets internationaux (le plus souvent longs). L'objectif de doublement de la part modale du fret ferroviaire prévu par la SNDFF s'appuie ainsi sur la perspective d'un triplement du transport combiné, contre + 50 % pour le transport conventionnel (trains complets et wagons isolés). En particulier, le transport combiné possède un potentiel de développement important sur l'axe Sud-Ouest Atlantique, sur lequel le trafic total de fret est moins important que sur la partie Est (cf. figure 1). D'après une étude réalisée par Mensia Conseil pour le compte de SNCF Réseau en 2021, pour les échanges de marchandises conteneurisables, le mode ferroviaire représentait une part de marché de 60 à 70 % entre le delta du Rhône et l'Île-de-France et le Nord-Pas-de-Calais (cf. tableau 1). Elle était en revanche de 15 % entre l'Aquitaine et l'Île-de-France, et de 35 % entre l'Aquitaine et la Normandie.

L'Espagne représente le principal pays d'origine ou de destination du transport routier international de marchandises en France. En 2022, les flux routiers entre la France et l'Espagne représentaient 37,5 milliards de tonnes.km, hors transit⁶. Le volume de trafic routier généré sur l'axe Sud-Ouest par ces flux (auxquels s'ajoutent les flux de transit internationaux de l'Espagne vers le reste de l'Europe) offre un potentiel de développement du transport combiné important sur cet axe.

⁶ Contre 24,8 milliards de tonnes.km pour les flux routiers en provenance ou à destination d'Allemagne, 17,4 milliards pour l'Italie, 17,3 milliards pour la Belgique ou 10,1 milliards pour les Pays-Bas. Source : CGDD, données sur le transport routier de marchandises (TRM) en France et en Europe, publiées le 16 novembre 2023.

Annexe IV

Tableau 1 : Part de marché du fer estimée pour le transport de marchandises conteneurisables en 2019 selon les zones d'origine et de destination

Zones des échanges (deux sens confondus)	Part de marché du fer (arrondi à 5 %)
Île-de-France / delta du Rhône	70 %
Nord-Pas-de-Calais / delta du Rhône	60 %
Auvergne-Rhône-Alpes / delta du Rhône	15 %
Aquitaine / Normandie	35 %
Aquitaine / Île-de-France	15 %
Île-de-France / Normandie	5 %

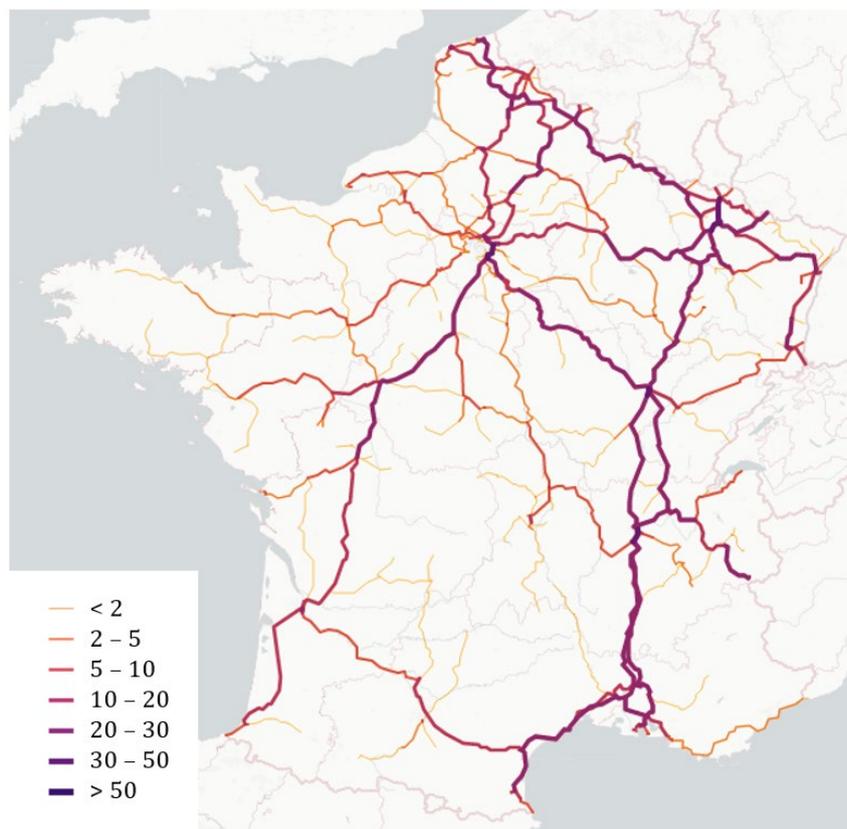
Source : Mensia Conseil, étude réalisée pour le compte de SNCF Réseau en 2021.

Le transport combiné peut par ailleurs se développer au départ ou à l'arrivée des ports, au sein desquels les marchandises sont déjà conditionnées en conteneurs standardisés et massifiés. Ce potentiel apparaît à ce jour sous-exploité en France : la SNDFP indique ainsi que seulement 13 % des marchandises à destination ou en provenance des ports français sont acheminés par fer (hors marchandises transportées par oléoducs). La stratégie nationale portuaire approuvée en janvier 2021 vise ainsi à accroître de 30 % la part des modes de transport massifiés dans les pré- et post-acheminements portuaires, à horizon 2030.

La disponibilité des infrastructures, la fiabilité et la régularité apparaissent comme des facteurs limitant de la croissance du transport combiné. Certains axes, en particulier l'axe Atlantique, ne sont pas au gabarit européen, dit « GB1 » ou « P400⁷ », et ne permettent donc pas le transport de semi-remorques sans wagons spéciaux surbaissés. Par ailleurs, seul un axe Dunkerque-Lorraine-delta du Rhône est accessible aux trains longs de 850 m, dont la productivité est meilleure, contre 750 m le plus souvent ailleurs. Les itinéraires de transport combiné, notamment ceux desservant les grands ports maritimes (Le Havre, Marseille), sont fortement affectés par la saturation de certains nœuds. L'étude précitée de Mensia Conseil estime que 35 % des trafics de transport combiné transite ou s'arrête en Île-de-France et 50 % dans la métropole de Lyon. Le maillage et la capacité des terminaux sont enfin insuffisants pour répondre à la demande, notamment en Île-de-France.

⁷ Ce gabarit correspond à la hauteur nécessaire sous les tunnels et ouvrages d'art pour la circulation de semi-remorques standards, dont les dimensions sont déterminées par rapport aux normes routières, chargés sur un wagon-poche.

Figure 1 : Circulations quotidiennes de trains de fret en 2022 (en nombre de trains)



Source : ART, Open data, et OpenStreetMap.

1.2.3. Le transport conventionnel, historiquement dominant, est en décroissance

1.2.3.1. Le transport de trains entiers représente un domaine de pertinence naturel du fret ferroviaire, déjà bien développé en France

Le transport par « trains entiers » ou « trains complets » correspond à l'utilisation de trains réalisant un trajet sans remaniement intermédiaire, pour le compte d'un client unique. Il s'adresse principalement aux activités avec des besoins d'emport importants, dans des secteurs spécifiques : bâtiment et travaux publics, industrie lourde, ou encore agroalimentaire. En 2022, il représentait 35 % des volumes de trafic de fret ferroviaire.

Le modèle économique associé à ce segment apparaît comme le plus robuste parmi tous les segments du fret. Le transport par trains entiers bénéficie en effet du principal avantage du fer par rapport à la route - son efficacité pour transporter des charges lourdes dans un convoi massifié - tout en étant peu pénalisé par son principal désavantage - son manque de flexibilité. Dès lors, de l'avis des chargeurs et transporteurs, l'avantage comparatif du mode ferroviaire est généralement assuré dans les secteurs qui ont recours à ce service⁸. Le transport par train entier est le segment qui a été le plus investi par la concurrence, la part de marché de l'opérateur historique Fret SNCF n'y étant que de 27 % (contre 50 % sur l'ensemble du fret ferroviaire).

⁸ Par ailleurs, les objectifs de décarbonation en empreinte globale que se fixent les grands groupes industriels peuvent constituer un facteur de hausse de la demande pour le ferroviaire, quand la décarbonation de leurs chaînes logistiques est plus rapidement accessible que la décarbonation de leurs procédés industriels (sidérurgie, chimie).

Le principal enjeu pour le maintien et le développement de l'activité de transport par trains entiers est l'accès au réseau et aux installations terminales embranchées (ITE).

En effet, les secteurs économiques utilisant les trains entiers sont souvent implantés dans des zones peu denses (produits agricoles, métallurgie). Le trafic conventionnel repose donc pour beaucoup sur les lignes UIC 7 à 9 sans voyageurs (« capillaire fret ») ou avec voyageurs (cf. annexe II sur la nomenclature du réseau). Selon l'étude précitée réalisée par Mensia Conseil, plus de 50 % des tonnes transportées en train conventionnels (complets ou wagons isolés) sont à origine et/ou destination de lignes UIC 7 à 9.

1.2.3.2. Le transport par wagon isolé, dont le modèle économique est fragile du point de vue des entreprises ferroviaires, reste indispensable pour certains secteurs

Le transport par « wagons isolés » correspond à l'assemblage de lots de wagons provenant d'origines différentes dans une gare de triage⁹, afin de constituer un train long inter-triage. Le parcours des wagons est composé d'une phase d'acheminement amont, d'une phase massifiée et d'une phase de distribution aval (vers l'installation de destination). En 2022, il représentait 24 % des volumes de trafic de fret ferroviaire.

Le modèle économique du wagon isolé est fragile. Il ne bénéficie pas d'autant d'économies d'échelle que le train entier du fait de volumes transportés plus faibles. Par ailleurs, un trajet inclut des opérations de recomposition de trains, qui génèrent des temps d'attente pouvant atteindre plusieurs jours. Il offre ainsi structurellement une flexibilité moindre que la route, ce qui n'est acceptable que pour un nombre limité de chaînes logistiques. Par ailleurs, le maintien de cette activité repose sur l'accès à des infrastructures en état opérationnel, notamment les gares de triage. En 2022, le transport par wagon isolé était opéré à 83 % par Fret SNCF (contre 50 % en moyenne pour l'ensemble du fret, en nombre de tonnes.km).

Le wagon isolé reste une offre indispensable pour les secteurs nécessitant le transport de matières lourdes ou dangereuses, pour lesquels le transport routier n'est pas toujours possible du fait de réglementations spécifiques. En 2022, le transport de marchandises dangereuses représente 18 % du transport ferroviaire de marchandises (tous segments confondus). La part modale pour le transport de matériaux relevant de la catégorie « produits chimiques, caoutchouc, plastique et combustible nucléaire » atteint 23 % en 2021 (2,2 milliards de tonnes.km transportés pour cette catégorie, 11 % des volumes du transport conventionnel).

⁹ 60 gares de triage existent en France. Les 5 les plus importantes, qui restent équipées pour le tri « à la gravité » et pas seulement le tri « à plat », sont localisées à Dunkerque, au Bourget (Île-de-France), à Miramas (Bouches-du-Rhône), à Sibelin (Lyon) et à Woippy (Metz).

1.3. À court et moyen terme, le plan de discontinuité de l'opérateur historique et l'insuffisante tarification des externalités du mode routier peuvent freiner le développement du fret ferroviaire

1.3.1. Le plan de discontinuité prévu pour l'opérateur historique impliquera une recomposition du secteur à court terme

Le transport ferroviaire de fret a été ouvert à la concurrence en 2005. Cette libéralisation n'a pas provoqué la hausse des trafics escomptée alors, mais l'on constate leur relative stabilisation depuis une dizaine d'années autour de 35 milliards de tonnes.km (cf. graphique 1). En 2022, selon l'Autorité de régulation des transports (ART), le marché du fret ferroviaire reste concentré : 5 entreprises ferroviaires (parmi les 23 acteurs actifs en France) réalisent ainsi 85 % de l'activité exprimée en tonnes.km, dont près de 70 % est assuré par le groupe SNCF et 50 % spécifiquement par Fret SNCF (le groupe SNCF comprenant Fret SNCF et quatre autres filiales sur le fret¹⁰).

En janvier 2023, la Commission européenne a ouvert une procédure d'enquête sur les aides d'État au bénéfice de Fret SNCF pendant la période 2007-2019. À la suite de cette notification, **le ministre chargé des transports a demandé en mai 2023 un « plan de discontinuité » à Fret SNCF**, consistant notamment pour Fret SNCF à renoncer à l'activité de trains entiers en favorisant leur reprise par des opérateurs tiers et à scinder ses activités de maintenance du matériel roulant au sein d'une nouvelle filiale du groupe SNCF, et ce à horizon mi-2024.

Le plan de discontinuité conduira à une recomposition du secteur qui induit une incertitude sur l'avenir des trafics concernés à court terme. Fret SNCF réalise 27 % du trafic de transport par train entier et 50 % du trafic de transport combiné (en tonnes.km) en 2022. Ces flux auront vocation à être transférés à d'autres opérateurs, en accord avec les chargeurs. Par ailleurs, la perte de ces activités impliquera un recentrage de Fret SNCF sur l'activité de transport par wagons isolés, dont le modèle économique est fragile.

1.3.2. La tarification insuffisante des externalités négatives du transport routier de marchandises nuit à la compétitivité du fret ferroviaire en France

L'attractivité du fret ferroviaire dépend de sa compétitivité par rapport au mode routier. Or, comme le souligne le rapport (décembre 2023) de la commission d'enquête parlementaire sur la libéralisation du fret ferroviaire¹¹, le transport routier de marchandises ne couvre pas le financement de l'infrastructure qu'il utilise, à l'exception du trafic sur les autoroutes concédées qui s'acquitte de péages.

¹⁰ VIIA, Captrain, Naviland Cargo, Forwardis, rassemblées avec Fret SNCF dans l'entité Rail Logistics Europe.

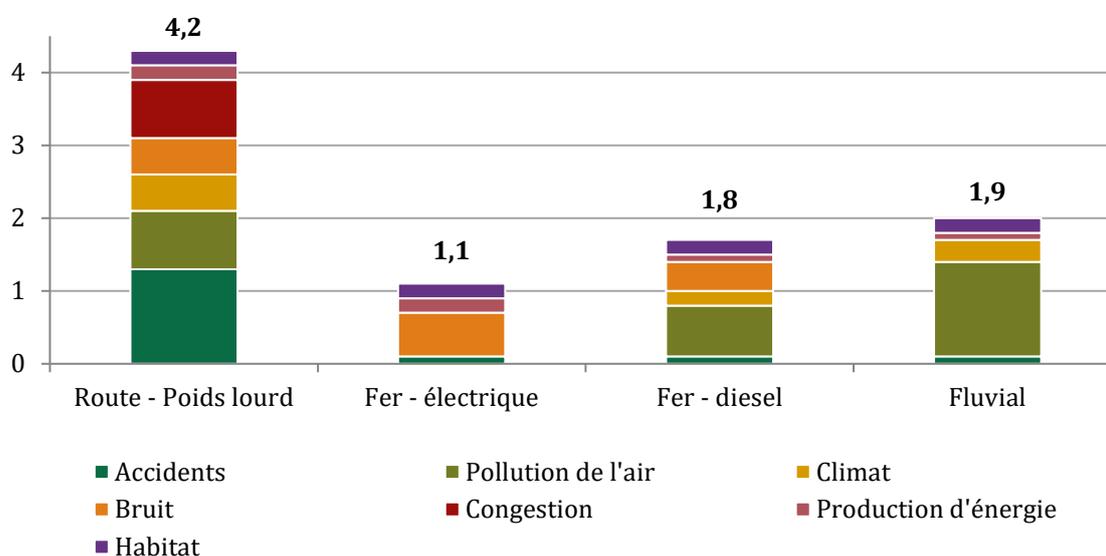
¹¹ Assemblée nationale, *Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur la libéralisation du fret ferroviaire et ses conséquences pour l'avenir* par M. David Valence (président) et M. Hubert Wulfranc (rapporteur), 13 décembre 2023, n° 1992.

Annexe IV

Par ailleurs, le transport routier de marchandises en France ne couvre pas l'ensemble du montant des coûts externes qu'il génère. Ceux-ci ont été estimés en Europe à 4,2 c€/tonnes.km pour le transport de poids lourds en 2019 dans le document de référence publié par la Commission européenne¹², le principal poste de coût étant le coût lié aux accidents (cf. graphique 5). Une analyse de la direction générale du Trésor de 2021 estimait qu'en 2015 les circulations de poids lourds diesel ne couvraient que 68 % de leurs coûts externes. Le taux de couverture était néanmoins variable selon le réseau : sur les autoroutes concédées, le taux de couverture atteint, du fait des péages, 222 %, tandis qu'il n'est que de 35 % sur le réseau non concédé¹³.

En théorie, les taxes sur le carburant (notamment la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques) pourraient permettre de couvrir le coût généré par le transport routier pour la collectivité. Cependant, le trafic international peut éviter la fiscalité sur les carburants s'appliquant en France en s'approvisionnant dans les pays limitrophes¹⁴.

Graphique 5 : Estimation des coûts externes en Europe en 2016 pour le transport de marchandises (en c€/tonnes.km)



Source : Commission européenne, « Handbook on the external costs of transport », 2019.

Sur la base de ce constat, le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur le fret ferroviaire préconise la mise en place d'une taxe kilométrique pour le transport routier de marchandises (écotaxe)¹⁵, appliquée sur un périmètre plus large que le réseau autoroutier actuellement concédé. Le rapport constate que la majorité des pays de l'ouest de l'Europe ont mis en place une écotaxe poids lourds, sous diverses formes (vignette, taxe kilométrique, etc.), mais que ce n'est pas le cas de la France suite à l'abandon du projet d'écotaxe en 2014¹⁶.

¹² Commission européenne, « Handbook on the external costs of transport », 2019 (V1.1).

¹³ Direction générale du Trésor, « Les usagers de la route paient-ils le juste prix de leurs circulations ? », avril 2021. Les analyses de la note reposent cependant sur des données de 2015.

¹⁴ Le Conseil des prélèvements obligatoires estimait que seulement un quart du trafic sous pavillon étranger en France était réalisé en utilisant du carburant acheté en France en 2018 (rapport « La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique », septembre 2019).

¹⁵ La recommandation rejoint également une préconisation du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité environnementale (rapport « La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique », septembre 2019).

¹⁶ L'augmentation de 40 à 44 tonnes du poids maximal des poids lourds, qui devait être une contrepartie de l'écotaxe, a néanmoins été maintenue, favorisant la route dans la concurrence entre modes.

La couverture partielle des coûts externes par les circulations routières justifie ainsi le soutien public pour le fret ferroviaire¹⁷. Cependant, la mise en œuvre d'une fiscalité et de concours publics incitatifs au report modal n'est pas une mesure suffisante à elle seule pour atteindre les objectifs de développement du trafic de fret ferroviaire. En effet, les freins identifiés relèvent désormais moins de la demande, qui bénéficie du renforcement des subventions depuis 2021 (cf. section 2), que de l'offre, avec des freins industriels liés pour partie à la capacité ou la performance du réseau (cf. section 2.4).

2. Au regard du taux d'aide publique élevé, le niveau des péages n'est pas un frein à la compétitivité de l'activité mais il n'incite pas SNCF Réseau à prioriser les circulations de fret

2.1. Les péages représentent 4,3 % du chiffre d'affaires commercial des entreprises ferroviaires

2.1.1. Les redevances appliquées au fret ne couvrent que le coût directement imputable pour SNCF Réseau, et une partie est prise en charge par l'État via la compensation fret

La tarification des redevances d'utilisation du réseau ferré national pour le fret dans le document de référence du réseau (DRR) de SNCF Réseau présente les caractéristiques suivantes :

- ◆ le trafic est facturé au coût directement imputable via la redevance de circulation, mais le coût est partagé entre l'entreprise ferroviaire et l'État (*via* la « compensation fret ») ;
- ◆ aucune redevance visant à recouvrir les coûts fixes n'est appliquée (cf. section 2.4).

La structure générale de la tarification du réseau ferroviaire a été proposée par le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) de 2007¹⁸. Ce rapport identifiait que le fret possédait une capacité contributive limitée pour les péages et préconisait dès lors que l'État les compense par un « péage virtuel » versé au gestionnaire d'infrastructures. Il préconisait également une prise en charge des coûts fixes imputables au fret, non mise en œuvre (cf. section 2.4). L'Avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) n° 2016-016 du 10 février 2016 a par la suite rappelé la nécessité que les péages couvrent l'intégralité du coût directement imputable, y compris pour le transport de marchandises. À partir du DRR 2019, la « compensation fret » a donc été formalisée comme une composante des redevances.

Ainsi, le DRR 2024 distingue la redevance « brute », qui correspond au montant perçu par SNCF Réseau, et la redevance « nette », qui correspond au montant facturé aux entreprises ferroviaires. **La différence entre les deux correspond au montant de la compensation fret, versée directement par l'État à SNCF Réseau.**

¹⁷ Il permet notamment de justifier la mise en place de la compensation fret (cf. 2.1) au regard de l'article 34 de la directive n° 2012/34/UE, qui dispose que : « *les États membres peuvent instaurer un système de compensation à durée limitée, lors de l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire, des coûts environnementaux, des coûts liés aux accidents et des coûts d'infrastructure non couverts dans les modes de transport concurrents, lorsque l'absence de couverture de ces coûts peut être établie et dans la mesure où ils dépassent les coûts équivalents propres au chemin de fer.* »

¹⁸ IGF et CGPC, « Rapport sur la tarification du réseau ferré », juillet 2007.

Annexe IV

Le montant de la redevance de circulation dépend du tonnage du train, afin de prendre en compte l'impact plus important des trains plus lourds sur l'usure des voies¹⁹. Ainsi, pour un train supérieur à 1 550 tonnes, la redevance de circulation « brute », perçue par SNCF Réseau, correspond à 5,4 fois le montant de la redevance perçue pour un train inférieur à 350 tonnes sur le segment des UIC 2-6 (réseau structurant), et 3,1 fois sur les UIC 7-9 (cf. tableau 2).

La compensation fret rééquilibre l'écart entre les trains lourds et légers, en couvrant une part plus importante de la redevance pour les trains lourds. Ainsi, sur le réseau structurant, le taux de couverture de la redevance brute par la compensation fret varie de 0 à 59 %, selon le tonnage du train. L'écart de redevance « nette » entre les trains les plus lourds (> 1 550 t) et les trains les plus légers (< 350 t) est ramené à un facteur 2,2. La compensation fret contribue ainsi à encourager la massification et minimiser le besoin de capacité sur le réseau.

Tableau 2 : Montant de la redevance de circulation pour les circulations de fret dans le DRR 2024 (en €/train.km)

Catégorie (en tonnes)	Redevance de circulation « brute »		Redevance de circulation « nette »		Taux de couverture de la redevance par l'État	
	UIC 2-6	UIC 7-9	UIC 2-6	UIC 7-9	UIC 2-6	UIC 7-9
[0-350[	1,14	0,67	1,14	0,67	0 %	0 %
[350-750[	2,09	0,95	1,15	0,68	45 %	38 %
[750-1 050[	3,05	1,22	1,64	0,68	46 %	44 %
[1 050-1 550[	4,21	1,56	2,29	0,87	46 %	44 %
>=1 550	6,13	2,11	2,54	0,91	59 %	57 %

Source : SNCF Réseau, DRR 2024.

Les trains de fret s'acquittent par ailleurs de redevances particulières sur trois segments spécifiques du réseau (cf. 2.4.2) et d'une redevance complémentaire pour les systèmes d'information. Enfin, les trains de fret à traction électrique s'acquittent de :

- ◆ la redevance de circulation électrique (RCE) et la redevance pour le transport et la distribution de l'énergie de traction (RCTE-composante A), respectivement facturées dans le DRR 2024 à 0,278 €/train.km et 0,440 €/train.km pour les trains de fret ;
- ◆ les redevances pour la fourniture d'électricité (RFE) et la deuxième composante de la redevance pour le transport et la distribution de l'énergie de traction (RCTE - composante B), dont les tarifs sont proportionnels à l'énergie électrique consommée.

Au total, **les redevances acquittées pour les circulations de fret, y compris la compensation fret, représentent un montant prévisionnel de 287 M€ en 2024** pour le périmètre des prestations minimales d'utilisation de l'infrastructure (redevance de circulation, redevances particulières, redevances complémentaires, RCE, RCTE-A), soit 4,0 % des péages pour l'ensemble des circulations²⁰. En prenant en compte l'ensemble des redevances perçues par SNCF Réseau (y compris RFE et RCTE-B), le montant prévisionnel s'élève à 385 M€, soit 5,8 % du montant total toutes circulations confondues.

¹⁹ Le modèle économétrique utilisé par SNCF Réseau pour l'estimation des coûts directement imputables utilise la tonne.km comme unité de référence du trafic pour l'estimation des coûts marginaux d'entretien et de renouvellement des voies, des appareils de voie et des ouvrages d'art. Depuis le DRR 2019, la tarification des redevances pour le fret n'est plus appliquée proportionnellement au poids, mais repose sur des catégories de tonnage, et ce afin de ne pas pénaliser les trains les plus pondéreux.

²⁰ Ce périmètre correspond au périmètre de la saisine de l'ART, cf. avis n° 2023-008 de l'ART du 9 février 2023 relatif à la fixation des redevances d'utilisation de l'infrastructure du réseau ferré national pour les horaires de service 2024 à 2026.

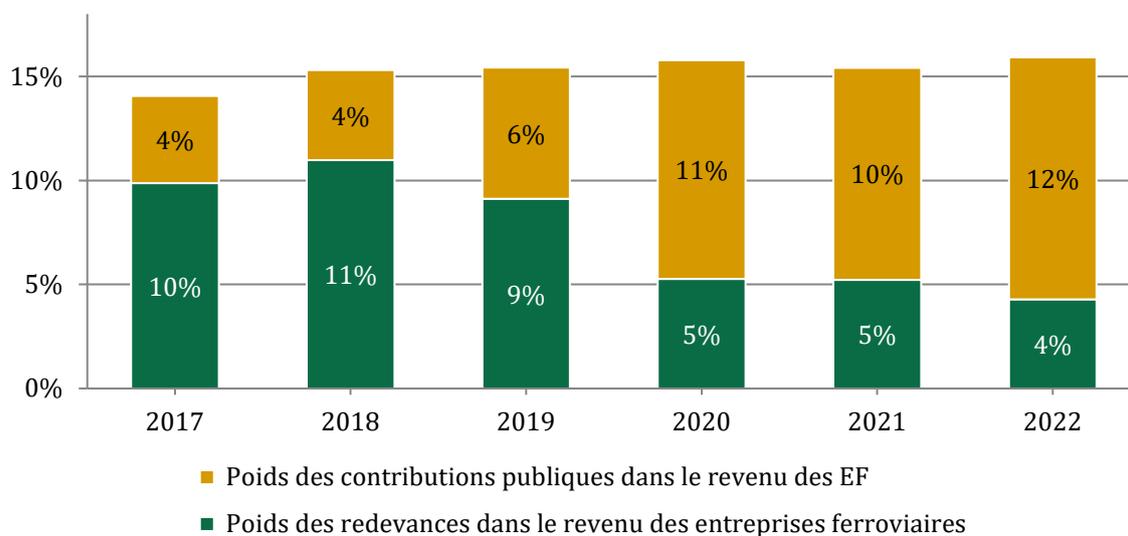
2.1.2. Du fait de la mise en place d'une composante additionnelle à la compensation fret, le poids des péages ne représente plus que 4,3 % du chiffre d'affaires commercial des opérateurs de fret

En 2020, une aide exceptionnelle a été versée via la compensation fret, puis, depuis 2021, une composante additionnelle a été mise en place, dont le montant correspond à la moitié du coût des péages facturés par SNCF Réseau, dans la limite d'un plafond global de 65 M€. Cette composante additionnelle est reconduite jusqu'en 2027.

Du fait de l'augmentation de la compensation, le niveau des redevances facturées aux entreprises ferroviaires s'établissait en moyenne à 0,82 €/train.km en 2022, en baisse de 55 % depuis 2017. Ce niveau des péages apparaît proche de la moyenne des autres pays européens (cf. annexe VII).

De ce fait, **le poids des péages dans le bilan des entreprises ferroviaires, déjà réduit pour le fret par rapport aux autres services librement organisés, a été divisé par deux entre 2018 et 2020**. En 2022, les redevances d'usage versées par les entreprises ferroviaires représentent 4,3 % de leur chiffre d'affaires commercial²¹. En contrepartie, le poids de la contribution de l'État a augmenté (cf. graphique 6).

Graphique 6 : Poids des redevances nettes et de la compensation fret dans les revenus directs issus du trafic des entreprises ferroviaires de fret (en %)



Source : Mission d'après ART, Observatoire des transports, base de données ferroviaires, consultée en décembre 2023.

La direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) estime que les coûts de transport se décomposent actuellement comme suit :

- ◆ concernant les services de transport combiné : 16 % des coûts pour la manutention, 66 % pour la traction (y compris wagons), 10 % pour le pré- et post-acheminement routiers, 8 % de frais généraux. Le poids des péages dans les coûts est estimé à environ 6 % (avec aide) et 16 % (sans aides) ;
- ◆ concernant les services de wagons isolés : 48 % des coûts pour le parcours longue distance, 37 % pour les opérations de tri et dessertes terminales, 15 % pour les frais généraux (dont commercialisation). Le poids des péages dans les coûts est estimé à environ 4 % (avec aides) et 13 % (sans aides) en 2022.

²¹ Au sens des recettes directes issues du trafic. Dans les données de l'ART, le périmètre des redevances inclut la redevance de circulation, la RCE et la RCTE-A. Il n'inclut pas la RFE et la RCTE-B.

Annexe IV

Ces estimations illustrent le poids important des coûts autres que celui du trajet ferroviaire principal pour ces deux segments de marché. Pour les trains complets, la DGITM ne dispose pas d'estimations, mais les coûts annexes au trajet principal sont *a priori* plus faibles, puisqu'il n'y a pas de pré et post-acheminement.

Contrairement aux autres services, l'évolution annuelle des redevances de fret n'a pas fait l'objet d'un terme de rattrapage du taux de couverture du coût complet dans le cycle tarifaire 2024-2026 de SNCF Réseau (cf. annexe II). L'évolution de la redevance de circulation applicable au fret est donc uniquement indexée sur l'évolution prévue de l'indice des prix à la consommation harmonisé, avec un mécanisme de rattrapage en 2026 en cas de sur ou sous-indexation en 2024. Dès lors, le poids des péages dans les coûts des opérateurs ne devrait pas augmenter à court terme.

2.2. Le soutien public à l'exploitation, accru depuis 2017, a permis de redonner des perspectives de rentabilité à l'activité

2.2.1. Le soutien à l'exploitation du secteur s'est nettement accru depuis 2017 et les aides à l'exploitation représentent 27 % de la production totale de la branche en 2022

D'autres aides financières à l'exploitation complètent la compensation fret :

- ◆ l'aide au transport combiné : cette aide mise en place en 2003 vise à réduire le coût lié au transbordement (« aide à la pince »), afin de réduire le surcoût structurel de la multimodalité. L'enveloppe affectée à cette aide a été portée à 47 M€/an dans le cadre de la SNDFF. À noter que des dispositifs analogues existent dans la plupart des pays européens. La Commission européenne, dans le cadre du projet de révision de la directive transports combinés annoncé en novembre 2023²², prévoit d'encourager de telles aides, et de mieux les conditionner à des objectifs de réduction des externalités du transport de marchandises ;
- ◆ l'aide au wagon isolé : ce dispositif, mis en place pendant la crise sanitaire, a été prorogé par la SNDFF avec une enveloppe de 70 M€/an. Il vise à préserver les trafics de wagon isolé. Des aides aux trafics diffus existent sous des formes variables dans certains autres pays européens, dont l'Allemagne et la Belgique²³.

Par ailleurs, la SNDFF prévoit la mise en place d'aides au lancement de nouvelles autoroutes ferroviaires²⁴, *via* un appel à projets pour financer des nouveaux services sur la période 2021-2024, avec une enveloppe initiale de 15 M€ (mesure 50). Cette aide vise à couvrir le déficit encouru au lancement d'un nouveau service, le temps d'une montée en charge initiale sur les premières années.

Les trois principales aides à l'exploitation pour le fret ferroviaire (hors aides au démarrage des autoroutes ferroviaires) représentent en 2022 **un montant total de 304 M€**. À ces trois aides s'ajoutent une aide exceptionnelle d'un montant de 26 M€ visant à couvrir les surcoûts liés à la crise énergétique (cf. tableau 3).

²² Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 92/106/CEE du Conseil en ce qui concerne un cadre de soutien pour le transport intermodal de marchandises et le règlement (UE) 2020/1056 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le calcul des économies de coûts externes et la production de données agrégées (COM(2023/702).

²³ La Belgique, après avoir supprimé des aides antérieures, a décidé en 2023 de tester la gratuité de l'usage du triage d'Anvers, en prenant en charge sur crédits fédéraux ses coûts fixes.

²⁴ Une autoroute ferroviaire est une forme de transport combiné pour laquelle des camions entiers ou des semi-remorques sont directement chargés sur le train.

Annexe IV

Le montant global des aides supplémentaires à l'exploitation prévues par la SNDDFF correspond en ordre de grandeur au montant constaté du résultat net (négatif) des quatre principales entreprises de fret ferroviaire, représentant 85 % du trafic (- 339 M€ en 2017, - 325 M€ en 2018, - 230 M€ en 2019, d'après la SNDDFF). En valeur, le montant des aides au secteur a été multiplié par quatre entre 2017 et 2022, tandis que la production de la branche est restée stable. Ainsi, **les aides à l'exploitation représentent 27 % de la production totale de la branche en 2022, contre 6 % en 2017** (cf. tableau 3).

Tableau 3 : Aides à l'exploitation pour le fret ferroviaire (en M€)

Aide	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Compensation fret	62	77	98	89	118	120
Compensation fret additionnelle	-	-	-	65	65	65
Compensation exceptionnelle (crise énergie)	-	-	-	-	-	26
Aide au transport combiné	17	35	27	27	46	47
Aide aux services de wagons isolés	-	-	-	-	61	72
Total des aides à l'exploitation	79	111	125	181	291	330
<i>Production de la branche fret ferroviaire (en valeur)</i>	<i>1 235</i>	<i>1 159</i>	<i>1 126</i>	<i>1 002</i>	<i>1 164</i>	<i>1 239</i>
<i>Part des aides dans la production</i>	<i>6 %</i>	<i>10 %</i>	<i>11 %</i>	<i>18 %</i>	<i>25 %</i>	<i>27 %</i>

Source : Mission d'après DGITM et CGDD, « Bilan des transports 2022 ».

Ce soutien public à l'exploitation accru a permis d'améliorer significativement les perspectives de rentabilité de l'activité pour les opérateurs de fret. L'ART souligne dans une étude²⁵ que sept entreprises sur les neuf principaux opérateurs de fret (représentant 93 % des tonnes.km) présentent un résultat d'exploitation positif en 2022, contre seulement trois en 2017.

Par ailleurs, les chargeurs sont éligibles depuis le 29 octobre 2022 et jusqu'en 2027 aux primes bonifiées liées aux certificats d'économies d'énergie (CEE), pour les tonnes.km transportés par transport ferroviaire conventionnel ou combiné (avec un conteneur maritime), lorsque le chargeur peut attester d'un report modal depuis la route. Ces primes sont versées par les personnes éligibles aux CEE, soit principalement les vendeurs d'énergie et leurs délégataires. Ce dispositif représente une incitation supplémentaire pour les chargeurs afin de favoriser le mode ferroviaire. Ce nouveau dispositif étend les précédents, limités à l'acquisition de wagons d'autoroute ferroviaire ou d'unités de transport intermodal (caisse mobile ou semi-remorque) pour du transport combiné rail-route.

2.2.2. Les marges de manœuvre pour augmenter le montant des aides à l'exploitation et de la compensation fret sont désormais limitées au regard des règles européennes

Les lignes directrices de la Commission européenne prévoient la possibilité de mettre en œuvre des aides d'État pour la « coordination des transports », visant à orienter le développement de l'activité, notamment pour favoriser les modes générant moins d'externalités négatives ou pour compenser un différentiel de tarification d'accès à l'infrastructure entre les modes²⁶. Pour ces aides, la Commission considère que la proportionnalité et la nécessité des aides sont présumées dès lors que leur montant cumulé ne dépasse pas 30 % du coût total du transport²⁷.

²⁵ ART, « Le marché français du transport ferroviaire de marchandises de 2017 à 2022 », décembre 2023.

²⁶ Cf. section n° 6 de la communication 2008/C 184/07 de la Commission européenne, en date du 22 juillet 2008.

²⁷ Par ailleurs, les aides visant à faciliter l'accès à l'infrastructure ne doivent pas dépasser le différentiel de péages entre le fer et la route et les aides visant à la réduction des coûts externes ne doivent pas dépasser 50 % du différentiel de coût externe entre les modes.

Les aides à l'exploitation pour le fret ferroviaire et la compensation fret pour le paiement des redevances entrent dans les catégories d'aides visées par ces règles. Or, depuis 2021, leur montant cumulé est proche, au total, de 30 % du coût total du transport (cf. tableau 3). La DGITM a indiqué à la mission devoir déjà procéder à des « écrêtements » d'aides pour certaines entreprises en 2023.

Ainsi, **les marges de manœuvre pour augmenter le montant des aides à l'exploitation sont désormais limitées** en l'état actuel des règles européennes sur les aides d'État pour les transports. Le rapport parlementaire sur la libéralisation du fret ferroviaire de décembre 2023¹¹ aboutit à un constat similaire et souligne que le principal levier pour rétablir la compétitivité du fer par rapport à la route tout en étant compatible avec les règles européennes actuelles relève plutôt de l'augmentation de la taxation du transport routier de marchandises (cf. 1.3.2).

En 2021, la Commission européenne a organisé une consultation publique en vue de la révision des lignes directrices relatives aux aides d'État pour le transport ferroviaire, annoncée pour fin 2023²⁸. Cette révision pourrait mener à un assouplissement des règles pesant sur les aides au transport ferroviaire, si la Commission considère qu'un soutien au fret ferroviaire est justifié, notamment dans le cadre fixé par le pacte vert pour l'Europe²⁹ et la stratégie de mobilité durable et intelligente³⁰.

2.3. La compensation fret pourrait être modulée plus finement pour réduire les externalités négatives du fret ferroviaire

La tarification de l'accès au réseau pour le fret repose actuellement uniquement sur le seul coût marginal des circulations. Au regard du principe selon lequel, pour les services librement organisés, la contribution aux coûts du réseau ferroviaire est fonction de la capacité contributive des circulations (cf. annexe I) — principe au demeurant pleinement appliqué en ce qui concerne les services librement organisés (SLO) de voyageurs (cf. annexe III) — une modulation plus fine de la tarification de l'accès au réseau ou de la compensation fret apparaît en théorie envisageable.

2.3.1. L'utilisation de majorations pour capter la capacité à payer des entreprises n'apparaît pas opportune avant une évaluation globale des dispositifs d'aide au secteur

Pour la tarification de l'usage de l'infrastructure, l'article 31 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil préconise la mise en place d'une tarification au coût marginal. L'article 32 permet la mise en place de majorations par rapport à la tarification au coût marginal « si le marché le permet », reprenant les préceptes du principe économique de Ramsay-Boiteux (cf. annexe I).

²⁸ Cf. site Internet de la Commission européenne, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13154-Transport-ferroviaire-revision-des-lignes-directrices-relatives-aux-aides-dEtat_fr, consulté le 3 janvier 2024.

²⁹ Communication COM(2019) 640 final de la Commission européenne « Le pacte vert pour l'Europe », du 11 décembre 2019.

³⁰ Communication COM(2020) 789 final de la Commission européenne « Stratégie de mobilité durable et intelligente – mettre les transports européens sur la voie de l'avenir », du 9 décembre 2020.

En théorie, une modulation à la hausse de la redevance de circulation « nette » serait possible pour les circulations peu sensibles au prix, en particulier les trafics « captifs » du mode ferroviaire. Il pourrait s'agir notamment des transports de matières dangereuses ou à forte densité (industrie lourde, construction). Il pourrait également s'agir de circulations parcourant les parties du réseau permettant la meilleure productivité pour les opérateurs (réseau permettant la circulation de trains de 850 m, réseau au gabarit européen P400, par exemple) ou des sillons offrant des vitesses élevées de bout en bout. Une telle modulation fine des péages du fret est pratiquée dans d'autres pays européens, notamment l'Allemagne.

Néanmoins, la rentabilité des entreprises à fin 2023 reste conditionnée à un niveau élevé d'aides publiques à l'exploitation (cf. 2.2.1). **La mise en œuvre de majorations tarifaires nécessiterait une analyse fine de la disposition à payer des entreprises ferroviaires ou des chargeurs**, au risque de pénaliser le développement souhaité du trafic ou de se traduire par une augmentation des aides de l'État à due concurrence. Or, la mission a constaté que ni l'administration centrale de l'État, ni le gestionnaire d'infrastructure, ni le régulateur ne disposent à l'heure actuelle d'une analyse fine de la disposition à payer des entreprises ferroviaires selon le type de trafic de fret.

Une telle analyse ne trouverait sa pertinence que dans le cadre d'une évaluation plus large des aides au secteur, suite à leur renforcement en 2021. Le niveau élevé des aides au regard du poids économique du secteur appelle en effet à une évaluation régulière des effets de ces aides, afin de garantir l'efficacité du soutien public au regard des objectifs attendus. Cette évaluation nécessite un recul temporel suffisant par rapport à l'augmentation des aides, ainsi qu'au regard du plan de discontinuité de Fret SNCF, et pourrait ainsi être conduite en 2025, permettant éventuellement l'ajustement de la compensation fret pour le cycle tarifaire post-2026 de SNCF Réseau. Cette analyse supposerait également que l'ensemble des acteurs puisse se projeter dans une vision stabilisée des capacités et de la qualité de service que le gestionnaire d'infrastructures saura accorder au fret, notamment dans le contexte de travaux importants sur le réseau.

Proposition n° IV.1 (DGITM, DG Trésor, DGE) : Mener à horizon 2025 une évaluation des aides à l'exploitation pour le fret ferroviaire. À cette occasion, expertiser notamment la possibilité de réduire la compensation fret pour certaines circulations pouvant s'acquitter de péages plus élevés.

2.3.2. Une modulation de la compensation fret est possible pour inciter à réduire les externalités environnementales des circulations

La modulation de la compensation fret pourrait permettre d'internaliser les coûts externes plus importants des circulations de trains à traction diesel. En 2022, 24,5 % des trains.km de fret ont été réalisés par des motrices à traction diesel. Cette part est en baisse, mais des données de 2018 indiquaient que 80 % des circulations de fret avec traction thermique s'effectuaient sur la partie électrifiée du réseau. En effet, les entreprises ferroviaires peuvent avoir intérêt à utiliser des locomotives diesel sur le réseau électrifié, pour éviter des changements de locomotives (« relais traction ») coûteux sur les parcours seulement partiellement électrifiés³¹ (fin 2022, 61 % du réseau ferré national était électrifié).

³¹ Rapport final sur le verdissement des matériels roulants du transport ferroviaire en France. B. Simian & al., novembre 2018.

Or, les circulations de trains diesel présentent un coût externe par tonnes.km supérieur de 64 % aux circulations de trains électriques (cf. graphique 5). Une modulation à la baisse des redevances de circulation « nettes » pour les circulations à traction électrique, et à la hausse en cas de traction diesel, enverrait un signal-prix aux entreprises ferroviaires pour les inciter à l'électrification de leur parc de matériel roulant. Le développement de matériels bi-modes (thermique/électrique), déjà présents sur le marché et évitant les « relais tractions », voire trimodes (thermique/électrique/batteries), s'en trouverait encouragé. La modulation ne devrait pas avoir d'impact sur la redevance « brute » perçue par le gestionnaire d'infrastructure, ce qui passerait donc pas une modulation de la seule compensation fret.

Proposition n° IV.2 (DGITM, DB, SNCF Réseau) : Mettre en place un système de bonus-malus adossé à la compensation fret selon l'énergie de traction utilisée pour la circulation.

Deux scénarios sont envisageables pour un tel dispositif :

- ♦ une application sur les seules lignes électrifiées, ce qui permet de ne pas pénaliser les circulations de trains diesel sur les lignes non électrifiées, pour lesquelles il existe peu d'alternatives à court terme ;
- ♦ une application sur l'ensemble du réseau, afin d'envoyer un signal-prix uniforme.

La valeur du bonus-malus ne doit pas être supérieure à l'évaluation du différentiel de coût externe entre les deux types de traction, avec une progressivité au cours de temps afin de ne pas pénaliser trop lourdement certaines dessertes³². La mise en place de ce bonus-malus peut par ailleurs se faire à coût constant pour l'État.

2.4. Le fret ne contribue pas à la couverture de ses coûts fixes et sa contribution aux recettes de SNCF Réseau est donc faible par rapport à celle des circulations de voyageurs

2.4.1. Contrairement aux circulations de voyageurs, aucun dispositif ne vise à la couverture des coûts fixes globaux attribuables au fret, estimés à 867 M€ en 2024

Contrairement au trafic de voyageurs, les trafics de fret ne font pas l'objet de redevances visant à couvrir les coûts fixes du réseau. À l'exception de cas ponctuels de redevances particulières (cf. 2.4.2), SNCF Réseau ne recouvre que les coûts marginaux relatifs aux circulations de fret.

En 2024, les coûts fixes attribuables à l'activité de fret sont estimés à 867 M€ par an par SNCF Réseau. Ces coûts sont estimés en imputant au transport de fret les coûts des réseaux dédiés (« capillaires fret »), en ventilant les coûts du réseau partagé selon la méthode de Moriarity, et en déduisant les coûts directement imputables³³ (cf. annexe II). Le rapport IGF-CGPC de 2007¹⁸ estimait ces coûts à 651 M€ en 2010. Ce rapport préconisait que la couverture des coûts fixes du fret soit prise en charge directement par une subvention de l'État au gestionnaire d'infrastructure. Cette proposition du rapport n'a cependant pas été suivie d'effet.

³² Le différentiel de coût externe entre le transport par train électrique et diesel est estimé à 0,7 c€/tonnes.km en 2016 (cf. Graphique 5), soit jusqu'à 7 €/train.km pour un train de 1 000 tonnes, ce qui conduirait à des modifications très significatives de la tarification qui devraient sûrement être lissées au moins à court terme.

³³ Une étude réalisée par Réseau ferré de France (RFF) en 2013 estimait les coûts fixes imputables au fret à 1,25 Md€ annuels, dont 0,25 Md€ pour les coûts fixes des installations propres au fret et 1 Md€ pour les coûts

Annexe IV

En 2024, d'après les données de SNCF Réseau, le fret ne couvrira que 31 % de ses coûts complets, contre 86 % pour les services conventionnés de voyageurs et 118 % pour les SLO de voyageurs. Par ailleurs, la trajectoire élaborée dans le cadre du cycle de tarification 2024-2026 ne prévoit pas d'augmentation du taux de couverture des coûts pour le fret, qui s'élèverait à 30 % de taux de couverture des coûts à horizon 2026 (cf. annexe II).

Les coûts fixes du fret ont donc vocation, dans le modèle en vigueur, à être financés de manière implicite par les redevances perçues sur les trafics de SLO voyageurs, le taux de couverture des services conventionnés ne pouvant excéder 100 % en vertu de la loi française³⁴.

2.4.2. Le DRR prévoit des redevances particulières pour couvrir les coûts d'investissements spécifiques, représentant 0,2 % des péages acquittés par les transporteurs de fret

Dans le cas de projets spécifiques d'investissement, le gestionnaire d'infrastructure peut mettre en place des redevances particulières visant à faire couvrir le coût à long terme du projet par les usagers du segment de ligne concerné, au titre de l'article 32 de la redevance 2012/34/UE, transposé dans l'article 32 du décret n° 2003 2003-194 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire. Le DRR 2024 de SNCF Réseau prévoit trois redevances particulières en lien avec des investissements relatifs au fret (cf. tableau 4) :

- ♦ une redevance pour l'usage par les trains de fret de la section « Montérolier-Buchy-Motteville », visant à couvrir les coûts d'un projet de modernisation ayant donné lieu à un investissement supporté par SNCF Réseau de 9,9 M€ ;
- ♦ une redevance pour l'usage par les trains de fret de la ligne entre Saint-Pierre-d'Albigny et Modane, pour couvrir les coûts pour SNCF Réseau relatifs à l'aménagement de la voie et à la modernisation et mise au gabarit de la ligne pour l'autoroute ferroviaire alpine (5,4 M€). Certains investissements ayant été spécifiquement réalisés au profit de l'autoroute ferroviaire, les tarifs de la redevance particulière sont différenciés selon que les trains relèvent ou non de l'autoroute ;
- ♦ une redevance liée au projet de modernisation de la ligne « Serqueux-Gisors ». Ce projet a été intégralement financé par subventions publiques, mais la redevance particulière s'applique au titre des surcoûts fixes d'exploitation supportés par SNCF Réseau.

Tableau 4 : Montant des redevances particulières applicables au fret dans le DRR 2024

Segment de ligne	Prix unitaire (€/train.km)
Montérolier-Buchy-Motteville	1,142
Saint-Pierre-d'Albigny - Modane Frontière (autoroute ferroviaire)	1,457
Saint-Pierre-d'Albigny - Modane Frontière (hors autoroute ferroviaire)	0,564
Serqueux-Gisors	1,013

Source : SNCF Réseau, DRR 2024-2026.

fixes partagés entre activités et ventilés au prorata des trains.km. Source : CGEDD, « Le Soutien public au transport ferroviaire de fret », 2015.

³⁴ Article L. 2111-25 du code des transports (cf. annexes II et V).

Si ces redevances permettent de couvrir les coûts relatifs aux projets auxquels elles se rattachent, leur poids est marginal par rapport aux recettes globales. Ainsi, SNCF Réseau anticipe pour 2024 un montant de recettes prévisionnelles de 0,7 M€ pour ces redevances particulières, sur 287 M€ de recettes totales pour les redevances d'usage de l'infrastructure du fret (cf. 2.1.1).

En revanche, ces redevances contribuent à augmenter significativement le coût des péages pour les circulations sur les segments considérés. Ainsi, pour un train de fret supérieur à 1 550 tonnes, la redevance particulière de la ligne Serqueux-Gisors, par exemple, induit une hausse de la redevance due de 40 % (par rapport au montant de la seule redevance de circulation, facturée 2,5 €/train.km sur ce segment).

Le recours à des redevances particulières paraît néanmoins approprié pour contribuer ponctuellement au financement des investissements offrant des gains de productivité pour les opérateurs de fret. Des réflexions en ce sens mériteraient d'être engagées dans le cadre d'un recensement général des investissements nécessaires au développement du fret ferroviaire (cf. 3.3). Il peut s'agir, notamment, des aménagements permettant la circulation de trains longs de 850 m, ou encore la mise au gabarit européen P400 (cf. 1.2.2). Ces redevances sont également pertinentes pour financer des investissements de désaturation, mais doivent dans ce cas être appliquées à toutes les circulations (cf. annexe I).

Proposition n° IV.3 (SNCF Réseau) : Mobiliser les redevances particulières pour contribuer à financer des projets d'investissements permettant des gains de productivité pour les opérateurs de fret.

En revanche, la mission ne préconise pas le recours à des redevances particulières comme substitution à un dispositif couvrant les coûts fixes d'exploitation liés au fret. C'est le cas de la redevance particulière pour la ligne Serqueux-Gisors, dès lors que les dépenses d'investissement ont été intégralement supportées par l'État, la région Normandie et l'Union européenne³⁵. Elle contribue ainsi à faire payer aux circulations de fret les coûts fixes liés à ce projet, sans analyse de leur capacité contributive, et alors même que cet itinéraire alternatif à la Vallée de la Seine a été mis en service pour maintenir la capacité d'accès au port du Havre, dans un contexte de développement des circulations voyageurs sur l'axe principal.

2.4.3. La mise en place d'une redevance d'accès pour le fret permettrait de clarifier la source du financement de ses coûts fixes

En 2022, les circulations de fret représentaient 14 % des circulations sur le réseau, mais seulement 5,8 % des redevances perçues par le gestionnaire d'infrastructure³⁶. Du point de vue du gestionnaire d'infrastructure, l'attribution d'un sillon à un train de fret à la place d'un train de SLO voyageurs correspond, dans le cas général, à une perte de ressources. C'était également le cas jusqu'en 2023 vis-à-vis des services conventionnés, avant la forfaitisation de la redevance de marché (cf. annexe V). Ce déséquilibre des contributions entre le fret et les voyageurs est particulièrement marqué en France par rapport à d'autres pays, même si cette situation existe aussi dans d'autres pays (Allemagne, Espagne, notamment – cf. annexe VII).

³⁵ Cf. Avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) n° 2017-072 du 12 juillet 2017 relatif au projet d'investissement de SNCF Réseau sur la ligne Serqueux – Gisors.

³⁶ Poids du fret dans les circulations pour l'année 2022 (en nombre de trains.km, source CGDD - cf. annexe I) et poids du fret dans les redevances totales d'après SNCF Réseau pour l'année 2022. Le poids du fret dans les redevances totales est amené à diminuer d'après les prévisions de SNCF Réseau : en 2024, il ne représenterait que 4,8 % des redevances, et 4,4 % en 2026.

La mise en place d'une redevance d'accès pour le fret serait à même de clarifier les modalités de financement des coûts fixes du fret, qui font aujourd'hui l'objet d'une couverture par des sources non explicitées, et de rééquilibrer les conditions d'appréhension des différents types de trafics par SNCF Réseau, y compris vis-à-vis de la programmation de ses travaux (cf. 3.2.3), ainsi que par les utilisateurs du réseau autres que de fret.

Du fait de la faible capacité contributive des circulations de fret, le paiement de cette redevance devrait relever de l'État, du moins à court et moyen terme. Du point de vue de SNCF Réseau, l'État jouerait ainsi *de facto* un rôle s'approchant de celui d'une « autorité organisatrice du fret » : sans pour autant que ce rôle ne conduise à planifier explicitement les circulations, la création d'une ressource affectée, selon l'un des scénarios ci-après ou leur combinaison, permettrait à l'État d'asseoir de manière cohérente avec leur financement les objectifs de capacité et de performance qu'il souhaite assigner à SNCF Réseau en matière de fret, notamment dans le contrat de performance.

Plusieurs sources de financement pour le paiement de cette redevance à ressources fiscales constantes sont possibles :

- ◆ la réaffectation d'une partie de la redevance d'accès payée par l'État pour les services conventionnés régionaux de voyageurs. Cette réaffectation aurait pour effet, en affichage, de diminuer le taux de couverture des coûts des services conventionnés de voyageurs, et d'augmenter le taux de couverture du fret. À terme, ce scénario impliquerait toutefois une hausse plus importante de la contribution des régions et de l'État afin d'atteindre la couverture du coût complet pour les services conventionnés régionaux. Ce redéploiement peut notamment se faire en cohérence avec le « rebasage » de la redevance d'accès proposé par la mission, et en parallèle de l'effort d'uniformisation de la contribution de l'État entre les différentes régions (cf. annexe V). Si ce rebasage était mis en œuvre, la répartition du forfait d'accès dû au titre des services conventionnés de voyageurs entre l'État et les régions changerait, mais le poids des contributions régionales n'aurait pas vocation à être modifié³⁷ ;
- ◆ un redéploiement d'une partie des aides à l'exploitation du fret, qui pourrait avoir lieu à moyen ou long terme et de manière progressive, en fonction des résultats de l'évaluation préconisée en 2.3.1. Le Conseil d'orientation des infrastructures (COI), dans son avis de mai 2021 sur la SNDFF, avait déjà plaidé pour qu'un tel redéploiement soit étudié³⁸. Au regard du montant des aides à l'exploitation (330 M€ en 2022), cette source de financement ne pourrait subvenir qu'à une partie limitée des coûts fixes du fret ;
- ◆ le fléchage d'une partie du fond de concours issu des dividendes du groupe SNCF (cf. annexe V).

La création d'une redevance d'accès fret nécessiterait une modification du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national perçues par SNCF Réseau. Son insertion pourrait se faire en miroir de l'article 6-1 qui prévoit le paiement de la redevance d'accès par l'État pour les services réalisés en exécution d'un contrat conclu par une autorité organisatrice de transports.

³⁷ En annexe V, la mission préconise la fusion, pour les services conventionnés de voyageurs, de la redevance de marché et de la redevance d'accès, qui contribuent toutes deux à la couverture des coûts fixes. Pour les autorités organisatrices régionales, la redevance d'accès acquittée par l'État représente 75 % du forfait total. Si une partie de cette redevance était redéployée sous la forme d'une « redevance d'accès fret », alors la part forfaitaire totale des services conventionnés diminuerait, et la répartition entre l'État et les régions évoluerait. En tout état de cause, le volume de contribution des régions ne serait pas modifié par cette proposition.

³⁸ COI, Avis sur la stratégie de développement du fret ferroviaire, Mai 2021. Le conseil recommandait « *d'engager la réflexion pour substituer progressivement à des aides au fonctionnement, trop circonstancielles, la prise en charge par la puissance publique, à un niveau adéquat, des coûts fixes d'infrastructures dédiées au fret dans une répartition des rôles entre l'État et les collectivités à approfondir* ».

Annexe IV

La mise en œuvre de cette redevance d'accès ne doit pas conduire à augmenter le montant des aides d'État pour les entreprises ferroviaires de transport de marchandises, au regard des règles européennes (cf. 2.2.2). En ce sens, la redevance proposée doit être affectée directement à SNCF Réseau pour la mise à disposition d'un réseau accessible à tous les opérateurs de fret. Les lignes directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires de 2008 (2008/C 184/07) prévoient explicitement le cas des subventions pour le réseau. Ces lignes directrices disposent que : « *lorsque l'utilisation d'une infrastructure est ouverte à tous les usagers potentiels de manière égale et non discriminatoire, et que l'accès à cette infrastructure est facturé à un niveau conforme à la législation communautaire (directive 2001/14/CE), la Commission considère normalement que le financement public des infrastructures ne constitue pas des aides d'État en faveur des entreprises ferroviaires* »³⁹.

Proposition n° IV.4 (DGITM, DB, APE) : Rendre explicites les modalités de financement des coûts fixes du fret, via la création d'une redevance d'accès pour le fret payée par l'État.

3. Le développement du fret ferroviaire nécessite d'augmenter la disponibilité et la performance des sillons fret

Le soutien financier à l'exploitation et au paiement des péages n'est pas le seul levier de développement du fret ferroviaire.

Le développement des trafics passe également par d'autres leviers hors du champ du gestionnaire d'infrastructure : modernisation industrielle des opérateurs et meilleure collaboration avec les logisticiens, mobilisation et organisation des chargeurs par filière, planification territoriale de la logistique encourageant plus fortement la multimodalité, notamment dans le cadre des Schéma régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et autres documents d'urbanisme. Avec l'appui de l'association France Logistique, créée en 2020, une première Stratégie nationale logistique a été approuvée par le Comité interministériel à la logistique en décembre 2022.

D'autres leviers relèvent davantage de SNCF Réseau : capacité allouée au fret sur le réseau, qualité des sillons, remise en état, valorisation et amélioration des infrastructures. La description de l'ensemble des leviers à activer excède le champ de la présente mission. L'ART dans ses avis et publications, le COI dans son avis rendu en mai 2021 sur la SNDFFF⁴⁰ ou l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) dans un rapport sur la qualité des sillons fret de 2022⁴¹ formulent notamment des recommandations. Seuls quelques éléments importants sont repris ici.

³⁹ La mise en œuvre de cette redevance devra notamment veiller à ce qu'elle « [ne procure pas un] *avantage sélectif* [...] *aux entreprises en question, et que cet avantage ait son origine dans le financement des infrastructures considéré* », cf. paragraphe 24 du 2^o des lignes directrices 2008/C 184/07.

⁴⁰ COI, Avis du Conseil d'orientation des infrastructures sur la stratégie de développement du fret ferroviaire, mai 2021.

⁴¹ IGEDD, « Qualité des sillons fret. Une nouvelle culture en construction, des résultats à évaluer ». Octobre 2022.

3.1. La planification en amont des capacités à réserver au fret est insuffisante, mais des démarches en cours peuvent contribuer à son amélioration

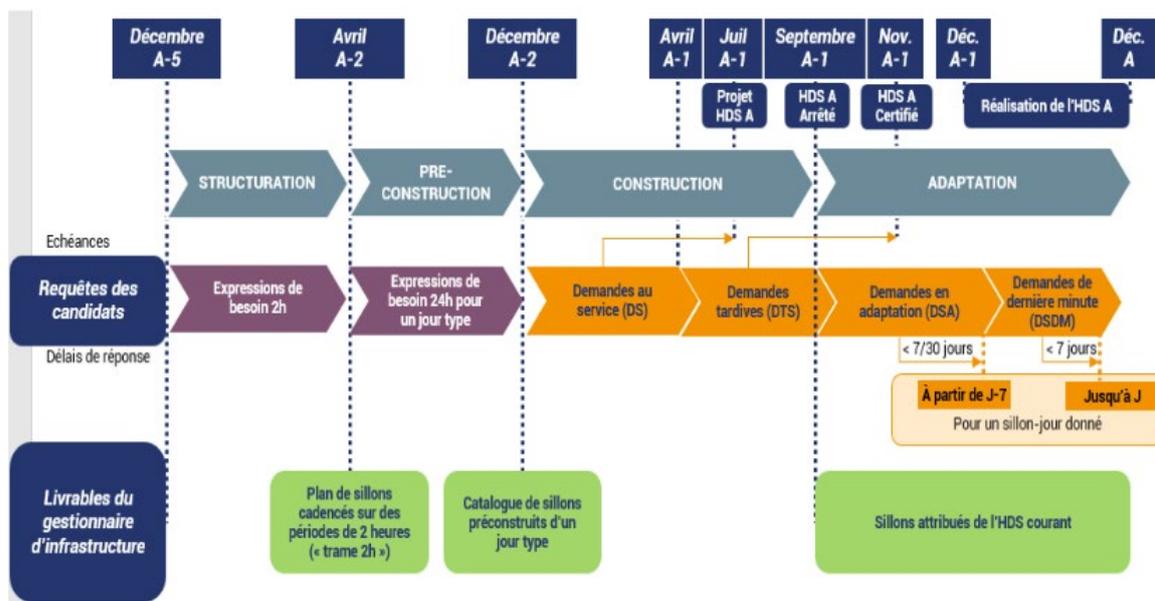
Les entretiens conduits par la mission ont souligné que, même lorsque les besoins des chargeurs sont avérés, SNCF Réseau est parfois dans l'incapacité à répondre à certaines demandes des opérateurs : incapacité à faire passer des trains de fret sur des lignes à voie unique, utilisées en journée par des trains de voyageurs et dont les postes de signalisation sont fermés la nuit ; impossibilité, accentuée par les travaux sur le réseau, à tracer des sillons viables de long parcours, qui se heurtent aux plages de maintenance et de surveillance du réseau, à la saturation des nœuds par les circulations voyageurs aux heures de pointe, aux périodes de travaux importants, etc. Les démarches en cours exposées *infra* visent à remédier progressivement à ces situations.

3.1.1. Les plateformes ferroviaires et les plans d'exploitation à cinq et dix ans en cours d'élaboration offrent des perspectives de meilleure prise en compte des besoins du fret

Jusqu'à un passé récent, les besoins de capacité pour le fret étaient trop peu pris en compte en amont dans la planification, la structuration puis la construction des horaires par SNCF Réseau, comme le note l'ART⁴² dans sa décision n° 2022-059 du 28 juillet 2022 portant règlement de différends avec plusieurs opérateurs de fret (cf. figure 2). L'Autorité a donc recommandé à SNCF Réseau de procéder à une refonte globale des phases amont du processus de répartition des capacités de l'infrastructure, afin de tendre vers une utilisation plus optimale et plus équitable du réseau.

⁴² « Les phases amont du processus capacitaire privilégient, par construction, les services voyageurs au détriment de la plupart des services fret. En effet, les services de transport voyageurs sont les plus prévisibles en amont d'un HDS donné, les plus récurrents d'un HDS à l'autre et les plus fréquents et réguliers au cours d'un HDS. Ils structurent donc majoritairement l'offre de capacité élaborée par SNCF Réseau au terme de ces phases amont. À l'inverse, les besoins de la plupart des activités fret se matérialisent plus tard et présentent moins de régularité, ce qui rend plus complexe leur inscription dans l'offre élaborée par SNCF Réseau en amont du processus d'allocation des sillons, déjà largement structurée par les demandes correspondant aux besoins des services voyageurs ou des services récurrents de fret. » Décision n° 2022-059 du 28 juillet 2022 portant règlement des différends opposant Captrain France, T3M, Europorte France et Régiorail à SNCF Réseau concernant les procédures en lien avec l'allocation des sillons, l'encadrement et l'utilisation des capacités d'infrastructure réservées pour les travaux et les principes et procédures d'indemnisation.

Figure 2 : Processus de construction de l'horaire de service à partir de l'année A-5



Source : ART, Décision n° 2022-059 du 28 juillet 2022.

Des processus de planification amont existent sous des formes variées dans la plupart des pays européens. En Suisse, ce processus conduit à ce que l'offre théorique complète de sillons, adaptée aux aménagements d'infrastructure prévus, soit d'ores et déjà définie à l'horizon 2035. Le travail de préparation des horizons 2040-2045 par le gestionnaire d'infrastructures CFF Infrastructures avec le gouvernement fédéral était en cours à la date de la mission.

Le travail vers une meilleure planification a conduit à déployer, depuis fin 2020, sous l'impulsion de l'État⁴³, s'appuyant sur SNCF Réseau, **des plateformes nationales fret et voyageurs, et de huit plateformes territoriales services et infrastructures**, présidées par l'IGEDD. Ces instances nouvelles, se déclinant en groupes de travail, permettent un dialogue entre l'État, SNCF Réseau, les autorités organisatrices, les acteurs du fret ferroviaire et les représentants des SLO voyageurs. Ils visent à élaborer une planification coordonnée des évolutions des services et de celles de l'infrastructure à court, moyen et long terme. Cette démarche concerne tous les types de trafics, et leur articulation avec les besoins propres de SNCF Réseau pour la maintenance et les travaux, mais il revêt une importance particulière pour le fret, notamment de long parcours. Le rapport de l'IGEDD de 2022 précité avait ainsi recommandé de conforter cette démarche, sous l'égide de l'État, afin de sécuriser la capacité du fret.

Le ministre chargé des transports a confirmé en août 2023 au président-directeur-général de SNCF Réseau son soutien au dispositif, afin qu'il débouche d'ici à mi-2024 sur la finalisation sur tout le territoire de plans d'exploitation émergents (PEE, horizon dix ans), qui seront *in fine* approuvés par l'État, et de plan d'exploitation de référence (PER, horizon cinq ans), approuvés par SNCF Réseau. Une synthèse de ces plans d'exploitation, dont le DRR 2024 décrit le rôle, sera publiée. À fin 2023, environ deux tiers des PER et un quart des PEE prévus étaient en voie de finalisation. Il est prévu que l'ART soit associée à ce dispositif comme observatrice à partir de début 2024.

⁴³ Courrier du ministre chargé des transports au président directeur général de SNCF Réseau en date du 12 octobre 2020, et lettre de mission du Premier ministre au préfet François Philizot en date du 16 novembre 2020 lui demandant d'animer le déploiement de la démarche.

Annexe IV

La démarche conduit à réserver désormais en « trame 2 h » (trame horaire systématique, assimilable aux heures de pointe) et « graphique 24 h » des sillons au fret, ce qui n'était que très peu le cas jusqu'à présent. Elle se complète d'un travail sur les besoins de sillons fret long parcours, mais qui n'a été engagé que tardivement en 2023 sous l'égide de la plateforme nationale fret, les trames étant déjà largement occupées par les circulations voyageurs SLO ou conventionnées. Le transport combiné (caisses mobiles ou autoroutes ferroviaires), dont la compétitivité repose sur la régularité quotidienne et tout le long de l'année, n'a pas été placé d'emblée dans un rôle structurant pour la planification horaire, et la conception de l'articulation entre circulations et travaux (cf. 3.2.3).

Le règlement révisé concernant les orientations de l'UE pour le développement du réseau transeuropéen de transport (RTE-T), qui a fait l'objet d'un accord provisoire le 18 décembre 2023⁴⁴, devrait conduire à l'obligation de réserver des sillons au fret sur le réseau concerné, y compris en heure de pointe, à partir de 2030. Le respect d'une telle obligation en France, notamment en Île-de-France et sur certains nœuds dans les autres régions, sera probablement source de difficultés.

En aval, la prise en compte du fret dans la pré-construction horaire a cependant déjà progressé, avec une augmentation de 20 % des sillons fret « préconstruits » entre 2022 et 2023⁴⁵, mais ce mouvement paraît encore trop lent pour répondre aux objectifs nationaux.

Proposition n° IV.5 (DGITM, SNCF Réseau) : Donner au fret, en particulier de long parcours, une place plus structurante dans la planification et la structuration des capacités (voyageurs/fret/travaux) en amont, aux horizons cinq et dix ans, élaborées sous l'égide du dispositif des plateformes ferroviaires services et infrastructures.

3.1.2. Les priorités entre circulations mériteraient d'être fondées sur des bases socio-économiques et environnementales objectives

Contrairement à ce qui se pratique dans d'autres pays européens, la France ne dispose d'aucune ligne directrice ou définition de priorités sur l'allocation en amont des capacités entre les différents types de trafics.

L'article 22 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, repris par le DRR, ne définit des priorités qu'en cas de saturation déclarée, dispositif jamais déployé en France (cf. annexe I), selon l'ordre suivant :

- ◆ « les services utilisant des sillons préétablis ainsi que tout autre service que le gestionnaire d'infrastructure estime être importants pour la collectivité ;
- ◆ les services nationaux ou internationaux qui, sur tout ou partie de leur trajet, sont effectués sur des infrastructures spécialisées mentionnées à l'article 25-1 ;
- ◆ les services de transport internationaux de marchandises ;
- ◆ les services de fret ferroviaire en provenance et à destination des ports ;
- ◆ les services effectués dans le cadre d'un contrat de service public passé avec une autorité organisatrice de transports ;
- ◆ les services assurant des dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire. »

⁴⁴ https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/provisional-agreement-more-sustainable-and-resilient-trans-european-transport-network-brings-europe-2023-12-19_en

⁴⁵ SNCF Réseau. Rapport annuel sur l'efficacité du processus d'allocation des capacités (RAC) sur le réseau ferré national, Préparation et construction de l'horaire de service 2023. Réalisation de l'horaire de service 2022.

Annexe IV

Sans le premier item, cet ordre serait cohérent avec les orientations de la directive européenne 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen (qui n'affirment cependant pas un ordre précis), mais le premier item laisse de fait toute latitude à SNCF Réseau pour définir les sillons « préétablis » ou « importants pour la collectivité ». Cette flexibilité peut être utile dans certains cas, mais concrètement et jusqu'à présent, comme exposé ci-avant, les sillons préétablis comprenaient surtout des sillons voyageurs conventionnés, les plus réguliers, des sillons SLO, les plus rémunérateurs pour SNCF Réseau, et rarement des sillons fret. Le fret se trouverait donc nettement en difficulté actuellement si une déclaration de saturation était prise dans le cadre de la réglementation nationale en vigueur.

Le premier cycle de travail des plateformes, évoqué ci-dessus, a essentiellement été incrémental, se fondant sur les trafics existants, et examinant la capacité à satisfaire les expressions de besoin supplémentaires. Aucun raisonnement descendant n'a jusqu'à présent été conduit pour décliner en enveloppes capacitaires nécessaires, ou en besoin de réallocation des capacités actuellement mobilisées, les objectifs de la SNBC.

Actuellement, pour définir des priorités en cas de saturation, l'article 47(4) de la directive 2012/34/UE prévoit que « *les critères de priorité tiennent compte de l'importance d'un service pour la collectivité, par rapport à tout autre service qui serait de ce fait exclu* ».

La proposition de règlement sur l'utilisation des capacités de l'infrastructure ferroviaire dans l'espace ferroviaire unique européen, modifiant la directive 2012/34/UE et abrogeant le règlement (UE) n° 913/2010, annoncée en juillet 2023, renforce cette approche en prévoyant la prise en compte de critères socio-économiques et environnementaux pour résoudre en amont des conflits entre demandes concurrentes de capacité⁴⁶. Cette proposition n'aboutira cependant pas sous la législature européenne 2019-2024.

En France, de telles démarches n'en sont restées qu'à un stade exploratoire, sur quelques secteurs saturés (sillon lorrain, nœud de Bordeaux, notamment). Sur cet échantillon limité, il ressort qu'il paraît préférable, du point de vue socio-économique, de privilégier des circulations de fret long parcours (qui se reporteraient sinon vers la route) plutôt que des circulations de voyageurs nationales ou régionales (pour lesquelles des alternatives ferroviaires restent en général possibles). De telles approches mériteraient d'être consolidées dans leur méthodologie et déployées plus largement pour aider à résoudre sur des bases objectivées les situations d'exclusions entre circulations, et pour prévenir en amont les situations de congestion ou de saturation.

Proposition n° IV.6 (DGITM, SNCF Réseau) : Pour éclairer les arbitrages entre demandes concurrentes de capacités, développer des lignes directrices sur les priorités, fondées sur des critères socio-économiques, s'inscrivant dans la planification écologique des transports et les orientations européennes.

⁴⁶ La Suède, par exemple, utilise d'ores et déjà des critères socio-économiques comme aide à la décision pour prioriser les circulations, dans le cadre de la directive 2012/34/UE en vigueur.

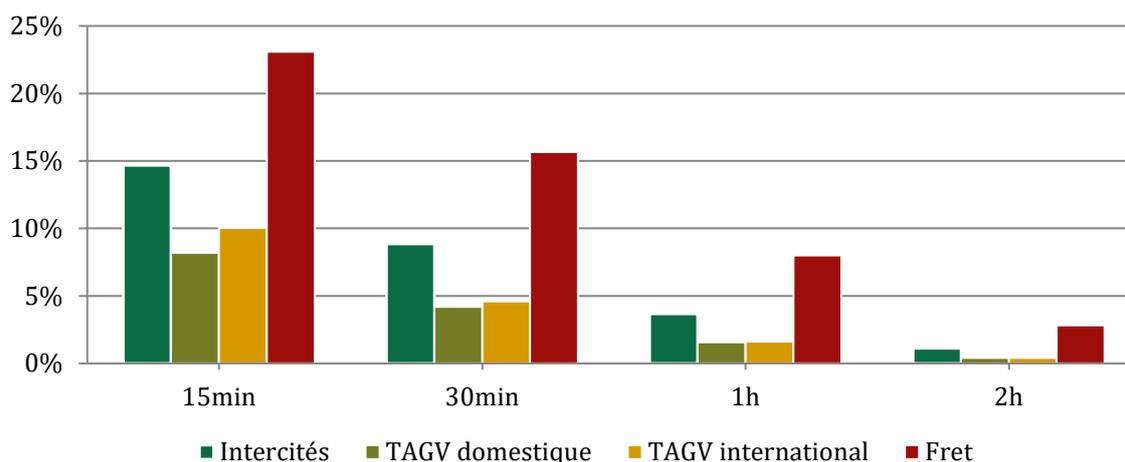
3.2. La qualité de service du transport ferroviaire de marchandises est médiocre et les dispositifs incitatifs à la qualité restent insuffisants

3.2.1. Les trains de fret roulent lentement, avec une moindre régularité par rapport aux trafics de voyageurs, ce qui nuit à la productivité du secteur et sa compétitivité par rapport à la route

Dans l'ensemble, les trains de fret circulent lentement : en moyenne, leur vitesse observée est de 52 km/h en 2022 d'après une étude de l'ART²⁵. Seuls 23 % des trajets de fret (en train.km) sont réalisés à une vitesse supérieure à 90 km/h, soit la vitesse maximale autorisée pour les poids lourds sur autoroute. La vitesse moyenne pour les trajets longue distance (plus de 700 km) n'excède pas 66 km/h. Sur les lignes capillaires du réseau, ainsi que sur le réseau structurant à proximité des grandes agglomérations, la vitesse moyenne constatée est plus proche de 50-60 km/h.

Par ailleurs, les trains de fret sont plus souvent en retard que les trains de voyageurs. En 2021, 16 % des trains de fret sont arrivés avec un retard supérieur à 30 minutes, une part qui s'élevait la même année à 9 % pour les Intercités et à 5 % pour les trains à grande vitesse de voyageurs (cf. graphique 7).

Graphique 7 : Taux de retard selon le seuil de durée en 2021 (en % des trains)



Source : Mission d'après ART, Observatoire des transports, base de données ferroviaires, consultée en décembre 2023.

D'après l'ART²⁵, s'appuyant sur les données de l'outil Bréhat de SNCF Réseau, 32 % des minutes perdues par les trains de fret en 2022 sont imputables à la gestion de l'infrastructure, dont 19 % sur le réseau géré par SNCF Réseau. Par soustraction, 68 % des minutes perdues étaient imputables aux entreprises ferroviaires.

Le transport combiné est davantage soumis à des retards que le reste des activités fret : ainsi, le taux de trains ayant plus de 30 minutes de retard est plus de deux fois plus élevé pour le transport combiné que pour l'ensemble des trains fret (19 % contre 8 %, en moyenne 2017-2022). La distance plus longue des trajets de transport combiné peut expliquer une partie de l'écart. Néanmoins, la faible régularité des trains de transport combiné est particulièrement défavorable dans la mesure où ce segment d'activité est le plus directement en concurrence avec la route.

3.2.2. Le cadre global de régulation inclut des indicateurs liés à la performance, qui demandent à être complétés pour le fret

Le contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau prévoit les indicateurs suivants pour améliorer la qualité du service rendu :

- ◆ taux de sillons attribués à la date de publication de l'horaire de service pour les trains de voyageurs, les trains de voyageurs de nuit et les trains de fret ;
- ◆ maintien des sillons tels qu'attribués à la date de publication de l'horaire de service pour les trains de voyageurs (hors Transilien) et les trains de fret ;
- ◆ irrégularité pour cause SNCF Réseau ;
- ◆ train de voyageurs totalement supprimés pour causes maîtrisables par SNCF Réseau.

Il apparaît, s'agissant des sillons attribués de manière ferme avant l'horaire de service, des progrès sensibles pour le fret, l'objectif de 89 % étant presque atteint, avec 88,8 % en 2024⁴⁷, contre environ 80 % en 2019.

Le contrat de performance prévoit également que « *SNCF Réseau travaillera, au cours de l'année 2022 en lien avec les acteurs du fret ferroviaire, à la mise en place d'un indicateur spécifique à ce segment de marché et concernant l'adéquation entre les sillons offerts et les demandes des clients et à l'identification de pistes d'amélioration sur la base d'une analyse partagée entre les acteurs (État, Clients, SNCF Réseau), en vue de l'inscription de cet indicateur dans le contrat lors de sa prochaine revoyure.* »

Ce travail a été conduit sous l'égide du Comité de pilotage de la SNDFFF et a conduit à retenir un indicateur de taux d'adéquation de l'offre de SNCF Réseau (horaires, origine/destination) à la demande de sillons fret. L'augmentation de ce taux d'adéquation nécessite des adaptations qui sont en partie du ressort des opérateurs (*via*, par exemple, la standardisation des demandes), mais également de SNCF Réseau (articulation avec les autres circulations et avec les travaux). Cet indicateur, qui reste expérimental, évolue favorablement de 2022 à 2024.

3.2.3. L'adaptation des plages de travaux pour minimiser l'impact sur les sillons de fret est un levier de développement du trafic

La SNDFFF prévoit une compensation par l'État des surcoûts encourus par SNCF Réseau pour l'aménagement de ses plages de travaux afin de permettre de maintenir des sillons pour le fret (mesure n° 7). Les mesures financées par cette enveloppe visent à la réduction ou l'adaptation de l'amplitude des travaux, via par exemple report de circulations voyageurs sur bus ou la neutralisation d'une voie au lieu de deux, permettant d'éviter la suppression de sillons de fret. Une enveloppe de 210 M€ entre 2021 et 2026 a été dédiée à ce programme dans le cadre du plan de relance.

Un bilan intermédiaire de ce programme a été présenté au Comité de pilotage de la SNDFFF réuni en septembre 2023. 18 opérations ont été adaptées de 2021 à 2023. Selon les éléments présentés en comité de pilotage de la SNDFFF en septembre 2023, ce dispositif a permis de sauvegarder environ 50 sillons.jour pour le fret par million d'euros de surcoûts en 2021 et 2022, et environ 200 en 2023.

Dans un contexte où le volume de travaux sur le réseau va rester durablement élevé, et bénéficiera *in fine* au fret comme aux autres circulations, l'opportunité d'une poursuite de ce dispositif au-delà de 2026 méritera d'être envisagée.

⁴⁷ Sillons commandés en 2023 pour l'horaire de service 2024.

Annexe IV

Sur certaines opérations de travaux, par exemple sur la ligne historique Dijon-Paris en 2024, SNCF Réseau a privilégié, sans avoir recours à cette enveloppe (et sans surcoût), des travaux de jour, avec substitution par voie routière pour les voyageurs, à des travaux de nuit qui auraient bloqué l'un des principaux axes français pour le fret, notamment combiné, et ne disposant d'aucune alternative. SNCF Réseau estime à plus de 2 400 les sillons.jour de fret ainsi sauvegardés sur 17 semaines.

Dans le prolongement des démarches engagées, l'introduction d'une redevance d'accès fret (cf. 2.4.3) pourrait conduire à SNCF Réseau à encore améliorer la prise en compte de l'impact sur les sillons de fret des travaux sur le réseau, dès lors qu'elle pourrait modifier la perception du caractère « commercial » de ces circulations.

3.2.4. Le dispositif des incitations réciproques et le système d'amélioration des performances donnent des résultats mais ne sont pas suffisamment incitatifs

Mis en place en 2015, le dispositif incitatif réciproque (IR) a pour objectif une meilleure utilisation des capacités commerciales et non-commerciales sur le réseau ferré national, par la stabilisation du graphique horaire, en incitant SNCF Réseau et les candidats attributaires de sillons à intervenir le plus en amont possible de la circulation. Ce dispositif s'applique à toutes les circulations, et aux opérateurs et à SNCF Réseau. Il pénalise l'auteur de modifications ou de suppressions. Il s'applique selon un barème progressif : plus la modification est tardive, plus la pénalité est élevée. Bien que réciproque, il prévoit un barème de pénalité plus élevé pour SNCF Réseau que pour les attributaires de sillons.

Il vise à inciter :

- ◆ SNCF Réseau à limiter les cas de suppression et de modification importante des sillons-jours attribués et à répondre le plus en amont possible aux sillons-jours encore à l'étude à la date de certification de l'horaire de service ;
- ◆ les demandeurs de sillons à restituer et stabiliser le plus en amont possible les capacités réservées, tant pour le transport de fret que le transport de voyageurs.

En 2022, 15 % des modifications tardives réalisées ont été le fait de SNCF Réseau, 65 % le fait des attributaires voyageurs et 20 % le fait des attributaires fret. En 2016, ces niveaux étaient respectivement de 45 %, 32 % et 23 %⁴⁵ : cela montre un progrès du respect par SNCF Réseau de ses prévisions. Compte tenu des barèmes dissymétriques, cela a cependant conduit SNCF Réseau à verser 24 M€ d'indemnités, tandis que les attributaires de capacité ne lui en ont versé que 20 M€.

La mise en place d'un système d'amélioration des performances (SAP) du réseau ferroviaire est prévu par les directives européennes. Dans ce cadre, le gestionnaire d'infrastructure a mis en place depuis 2014 un SAP, inscrit à l'article 5.8 du DRR. Pour garantir une gestion équitable de ce système, il a été créé un comité SAP (COSAP), présidé par l'IGEDD, et réunissant à parité neuf représentants de SNCF Réseau et neuf représentants des entreprises ferroviaires, auxquels s'ajoute l'ART comme observateur.

Le COSAP se consacre essentiellement aux performances du système ferroviaire en matière de régularité, constatée après circulations. Celle-ci est évaluée par un décompte des minutes perdues par chaque circulation et une allocation de leurs causes (gestionnaire d'infrastructure ou entreprise ferroviaire, externe/interne, défaillance d'infrastructure, intempérie, malveillance...). Un système de malus y est adossé, qui a pour objectif, d'inciter aussi bien le gestionnaire d'infrastructure que les entreprises ferroviaires à améliorer leurs performances respectives.

Annexe IV

Selon le bilan d'activité annuel 2022 du système d'amélioration de la performance⁴⁸, les résultats se sont légèrement dégradés par rapport à 2021, l'activité fret est plus sujette à irrégularité que les activités de transport de voyageurs, tant pour les entreprises ferroviaires (EF) que pour le gestionnaire d'infrastructure (GI - cf. tableau 5), mais les EF fret sont à l'origine d'une irrégularité importante (7,01 minutes perdues aux 100 m⁴⁹).

Tableau 5 : Résultats 2021 et 2022 et objectifs 2022 du système d'amélioration des performances (en minutes perdues aux 100 m)

Segment d'activité	2021 (réalisé)		2022 (réalisé)		2022 (objectifs)	
	EF	GI	EF	GI	EF	GI
TAGV	0,46	0,61	0,56	0,76	0,53	0,77
Intercités	0,81	1,45	0,98	1,70	1,06	1,34
TER	0,85	1,21	1,00	1,41	1,28	1,30
Transilien	1,21	1,45	1,40	1,62	1,60	1,79
Fret	7,18	2,12	7,01	2,22	7,80	2,14
Ensemble	1,70	1,24	1,77	1,39	2,00	1,34

Source : SNCF Réseau. Bilan d'activité 2022. Système d'amélioration des performances.

Note : EF : entreprises ferroviaires ; GI : gestionnaire d'infrastructure.

Le système étant assorti de pénalités pour toutes les parties, il a conduit SNCF Réseau à verser 2,4 M€ d'indemnités aux EF en 2022, qui elles-mêmes ont dû verser 0,1 M€ au GI, les barèmes étant sensiblement plus élevés pour le GI que pour les EF.

Le rapport sur la qualité des sillons fret rendu par l'IGEDD en 2022⁴¹ a analysé en détail ce dispositif, pointant en particulier ses insuffisances. Ce rapport identifie notamment la non prise en compte des annulations tardives de sillons par le GI (après J-1 17h), très pénalisante pour les opérateurs, et l'insuffisante pénalisation financière des parties, dont les EF fret, en lien avec la valeur du temps perdu. Il recommande de « transformer le système d'amélioration de la performance en un système réellement incitatif, notamment avec des pénalités sans plafond, des objectifs annuels fixés sur un horizon long, la prise en compte des trains supprimés cause GI et des valeurs du temps servant de base aux pénalités régulièrement réévaluées. »

Les investigations conduites dans le cadre de la présente mission ne permettent pas de réitérer cette recommandation, ou d'en formuler d'autres s'agissant des incitations réciproques, mais certains acteurs rencontrés ont estimé que malgré leurs insuffisances, la seule existence de ces deux dispositifs, obligeant les parties à se réunir pour examiner les causes de non atteinte des objectifs et à déployer des actions concertées pour y remédier, avait un effet positif.

3.2.5. Les accords-cadres restent un outil indispensable, notamment pour le transport combiné

Les accords-cadres de capacité, exposés sur leur principe dans l'annexe III, ont été jusqu'à présent peu utilisés en France et limités aux services de fret ferroviaire, pour des durées en général inférieures à cinq ans. De tels accords ont été introduits en 2012, et après une suspension pendant la période de la crise sanitaire, l'ART⁵⁰ indique qu'en 2022, selon SNCF Réseau, 28 accords-cadres étaient en vigueur avec quatre acteurs du transport combiné.

⁴⁸ SNCF Réseau. Bilan d'activité 2022. Système d'amélioration des performances.

⁴⁹ Le mode de calcul est précisé par le référentiel du système d'amélioration de la performance : https://www.sncf-reseau.com/medias-publics/2023-12/ar30131_referentiel_du_systeme_d_amelioration_des_performances.pdf

⁵⁰ ART. Rapport. Les accords-cadres pour le système ferroviaire français. Novembre 2023.

Annexe IV

Dans la perspective des travaux sur le réseau, qui vont durablement affecter la disponibilité des capacités, SNCF Réseau est peu enclin à s'engager dans une politique active de développement des accords cadre pour le fret, contrairement aux SLO voyageurs. Les représentants du fret ferroviaire rencontrés par la mission ont *a contrario* plaidé en faveur de tels accords, particulièrement importants pour le développement du transport combiné et des autoroutes ferroviaires, pour lesquels les services sont réguliers et la prévisibilité est une condition de leur attractivité face au transport routier.

L'élaboration exposée en 3.1.1 des plans d'exploitation à cinq et dix ans devrait donner davantage de visibilité, tant à SNCF Réseau qu'aux opérateurs, sur la capacité disponible et susceptible d'être éligible à des accords-cadres.

Dans la continuité du rapport précité de l'IGEDD⁴¹, et par ailleurs en cohérence avec la SNDDF, la mission recommande donc la relance d'une politique plus dynamique de développement d'accord cadres pour les opérateurs de fret, avec une durée qui pourrait être portée plus fréquemment à cinq ans, durée applicable de droit commun⁵¹, pour les services de longue distance.

Proposition n° IV.7 (SNCF Réseau) : Développer de nouveaux accords-cadres pour les opérateurs de fret et porter leur durée à cinq ans.

3.3. La planification des investissements sur le réseau permettant de développer le trafic fret et des modalités de leur financement doit être précisée

3.3.1. Certains investissements ciblés permettraient d'augmenter la performance du réseau pour le fret ferroviaire et de développer de nouveaux services

L'augmentation de l'attractivité du mode ferroviaire pour le fret repose également sur des investissements pour améliorer la performance des infrastructures. Les interventions de régénération et de modernisation du réseau structurant ne sont pas spécifiques au fret et bénéficient à toutes les circulations, mais certaines installations sont dédiées au fret et demandent des interventions ciblées. Les principales catégories d'investissements en ce sens concernent :

- ◆ des investissements de modernisation ou de régénération des installations utilisées par le fret, notamment les voies de capillaire fret, les ITE et les gares de triage, marqués par des décennies de sous-investissement ;
- ◆ des investissements générant des gains de productivité pour les entreprises ferroviaires et permettant de développer de nouveaux services, en particulier l'adaptation des lignes pour autoriser la circulation de trains longs (jusqu'à 850 mètres), la mise au gabarit P400⁷ de nouvelles sections de lignes et le développement de nouveaux terminaux rail/route ou rail/route/voie d'eau permettent de développer de nouvelles liaisons de transport combiné ;
- ◆ des investissements visant à désaturer certains nœuds ferroviaires, bénéficiant au fret ainsi qu'aux autres trafics (cf. annexe II).

⁵¹ Article 20 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire

Annexe IV

Le COI, dans ses travaux menés en 2022, a réalisé un recensement des investissements nécessaires pour le fret ferroviaire. Dans son rapport de décembre 2022, il estime notamment que la poursuite du rythme d'investissement tel qu'initié par le plan de relance n'est pas suffisante pour atteindre les objectifs de doublement de part modale. Par ailleurs, dans son étude sur les scénarios de long terme pour le réseau⁵², l'ART a considéré un volume d'investissements pour le fret de 8,3 Md€ entre 2022 et 2042⁵³ pour le scénario de « transition écologique » (reprenant les objectifs annoncés de la SNDFFF), contre 6,5 Md€ dans le scénario tendanciel.

3.3.2. Suite à la crise sanitaire, les subventions publiques pour le réseau fléchées vers le trafic fret ont été renforcées

3.3.2.1. La SNDFFF prévoit des mesures de soutien à l'investissement sur le réseau pour le fret, prolongeant des subventions engagées dans le cadre du plan de relance, sans préciser les montants ni la priorisation des projets

Dans le cadre du plan de relance, le soutien de l'État aux projets d'investissements pour le fret a été accru, par rapport au cadre de financement précédemment fixé par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. Ainsi, 248 M€ supplémentaires ont été engagés en 2021 et 2022 afin de permettre le financement d'investissements sur le réseau et les installations terminales nécessaires aux circulations de fret ferroviaire (cf. tableau 6). Le plan de relance a notamment permis d'engager 132 M€ pour la régénération des voies, dont 69 M€ pour les voies de service et 63 M€ pour le capillaire fret (lignes UIC 7-9 utilisées par le fret pour la desserte des installations terminales).

Tableau 6 : Subventions d'investissement de l'État engagées en 2021 et 2022 dans le cadre du plan de relance

Objet	Description des projets	Montant engagé par l'État (en M€)
Lignes capillaires fret	Régénération des lignes de capillaire fret.	63
Voies de service	Rationalisation et régénération des voies de service utilisées par le fret	69
Installations terminales embranchées (ITE)	Régénération et développement des ITE	10
Infrastructures de transport combiné	Extension, modernisation et création de nouveaux terminaux rail/route	26
Digitalisation	Amélioration des interfaces SNCF Réseau / opérateurs de fret	50
Site de tri à la gravité	Modernisation des sites de tri à la gravité pour les services de wagons isolés	23
Circulation des trains longs	Programmes d'études et/ou de travaux pour l'aménagement du réseau pour la circulation de trains longs	6

Source : Mission d'après DGITM.

Ces subventions, dont la majorité sont nouvelles, s'ajoutent à des subventions préexistantes de l'État sur la mise au gabarit du réseau pour permettre le développement d'autoroutes ferroviaires, que l'État finance en général en totalité.

⁵² ART, « Scénarios de long terme pour le réseau ferroviaire français (2022-2042) », juillet 2023.

⁵³ Ces volumes incluent les subventions de l'État, des collectivités locales ou de l'Union européenne mais également des participations des chargeurs et opérateurs et des investissements sur fonds propres de SNCF Réseau.

Annexe IV

La SNDFF adoptée en 2021 s'est inscrite dans la continuité du plan de relance pour le soutien à l'investissement sur installations dédiées au fret. **Ainsi, plusieurs mesures de la SNDFF visent à accompagner financièrement des projets spécifiques liés aux infrastructures pour le fret ferroviaire.** Cinq mesures prévoient un soutien pour :

- ◆ les projets de création et de modernisation des ITE (mesure 36, adressée aux propriétaires d'embranchements) ;
- ◆ les projets de modernisation des cours de marchandises de SNCF Réseau (mesure 39) ;
- ◆ les projets de modernisation des installations de tri à la gravité de SNCF Réseau pour les trafics de wagon isolé (mesure 41) ;
- ◆ les projets de création ou de modernisation de terminaux multimodaux rail/route pour le transport combiné (mesure 44) ;
- ◆ cinq projets de création de terminaux pour les autoroutes ferroviaires (mesure 49) ;
- ◆ les projets d'augmentation du gabarit sur les axes Atlantique, Dijon-Paris, Rhin, Centre Europe Atlantique et l'axe alpin (mesure 52).

S'y ajoutent la réalisation de deux schémas directeurs, en cours d'élaboration, s'inscrivant dans les orientations européennes, et qui devraient être finalisés en 2024, pour mieux prioriser les investissements sur le réseau et dans les terminaux ;

- ◆ schéma directeur national du transport combiné à moyen terme (mesure 43) ;
- ◆ stratégie d'aménagement du réseau ferré national (gabarit) pour viser la couverture de l'ensemble du territoire par un réseau d'autoroutes ferroviaires à horizon 2030 (mesure 53).

Ces mesures ne sont en revanche pas accompagnées de montants cibles d'investissements dans la SNDFF, ni de déclinaison opérationnelle des critères d'octroi des soutiens. Cette faiblesse avait notamment été soulignée par l'avis rendu en mai 2021 par le COI sur le projet de SNDFF, qui indiquait que cette stratégie « *suppose des investissements importants du point de vue du gestionnaire d'infrastructure, qui, du fait de la règle d'or et de la trajectoire financière actuelle de SNCF Réseau (comprenant en particulier une trajectoire d'amélioration de sa productivité), devront in fine être portés par des financements externes (État, collectivités territoriales ou co-financements européens et privés). Le chiffrage des mesures, et leur répartition entre les différents co-financeurs potentiels est incomplet dans la version communiquée au COI. Pourtant, une sécurisation des financements est indispensable pour ne pas fragiliser encore la trajectoire de retour à l'équilibre de SNCF Réseau.* »

En mai 2023, le Gouvernement a annoncé un plan d'investissement de 4 Md€ entre 2023 et 2032 pour le fret ferroviaire, dans le cadre des déclinaisons du Plan d'avenir pour les transports annoncé par la Première ministre le 24 février 2023. Plus spécifiquement, ces annonces prévoient un financement de l'État de 900 M€ sur la période 2023-2027, mobilisé à travers les contrats de plan État-régions (CPER, cf. 3.3.2.2), complété par un co-financement attendu, notamment de la part des régions, pour atteindre un montant total de soutien public de 2 Md€ sur cette première période quinquennale.

3.3.2.2. Les CPER offrent un cadre pour planifier des investissements co-financés par l'État et les collectivités locales, mais ne peuvent se substituer à une vision consolidée au niveau national

Les CPER, signés pour une période de six ans, représentent les principaux documents de planification des investissements dans les infrastructures entre l'État et les régions. Ces documents ont été reconduits en 2023 comme l'un des vecteurs pour décliner les investissements faisant suite aux annonces de la Première ministre relative au Plan d'avenir pour les transports, via l'intégration de volets mobilités actualisés pour la période 2023-2027 aux CPER de la septième génération (2021-2027). Fin 2023, des protocoles d'accords en vue de ces volets mobilité ont été signés pour cinq régions (Pays de la Loire, Centre-Val de Loire, Hauts-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Grand Est ; les autres restant encore en négociation). L'ensemble de ces contrats incluent des projets visant au développement spécifique du fret ferroviaire, auquel l'État avait assigné des enveloppes budgétaires minimales incompressibles. À ce stade, s'agissant des protocoles signés, les régions paraissent s'être majoritairement saisies activement du sujet, avec des enveloppes supérieures aux CPER précédents.

Les nouveaux CPER apparaissent s'inscrire dans la continuité de la prise en compte au niveau des territoires d'objectifs ambitieux de développement du fret, tels que présentés en section 1.1. La signature des volets mobilités 2023-2027 intégrés à la septième génération de CPER devrait permettre de mobiliser des financements supplémentaires significatifs de la part des régions, dans le sens de l'atteinte de ces objectifs.

Néanmoins, au regard de leurs modalités de construction, les CPER ne peuvent se substituer à une stratégie nationale⁵⁴. Le recensement des projets prioritaires au niveau régional identifie les projets pertinents au niveau des installations ou des dessertes terminales, mais ne permet pas la définition de priorités d'aménagements des corridors à l'échelle nationale ou transnationale, sachant que le fret ferroviaire trouve particulièrement sa zone de pertinence économique dans les longs trajets. Ainsi, les CPER ne peuvent se substituer à une vision nationale de la programmation des investissements, notamment pour le fret, sur laquelle l'État n'a pas encore clairement statué.

3.3.3. Les travaux en cours doivent permettre de consolider une vision programmatique des investissements et des modalités de leurs financements au niveau national

En appui aux annonces du ministre des transports de mai 2023, la DGITM et SNCF Réseau ont initié en 2021 un travail d'identification des investissements prioritaires (baptisé « Ulysse fret ») avec les principales parties prenantes, dont l'alliance 4F, et s'appuyant notamment sur les plateformes ferroviaires services et infrastructures. **Le premier recensement mené dans ce cadre a conduit à identifier en 2023 un ensemble de projets pour un montant total d'investissement d'environ 5,6 Md€.**

La programmation des investissements de modernisation et de capacité du réseau est de nature à offrir de la visibilité aux acteurs, pour anticiper le cas échéant les perturbations liées aux travaux, mais également afin de faire évoluer leur offre de services à terme. D'après la DGITM, le travail d'expertise approfondie des besoins d'investissement et de leur priorisation doit être finalisé à l'été 2024.

⁵⁴ L'insuffisance du cadrage national a notamment été pointée à propos de générations précédentes de CPER, en particulier dans le rapport de la Cour des comptes publié en juillet 2014 et le rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat ayant suivi (rapport publié le 15 octobre 2014).

Annexe IV

Certaines priorités ressortent notamment des entretiens conduits par la mission, en particulier le besoin d'aménagement du gabarit de l'axe Atlantique pour répondre à une demande considérée comme forte par les opérateurs, le contournement de l'agglomération lyonnaise, les accès et le contournement de l'Île-de-France, ainsi que la poursuite de l'amélioration de la desserte ferroviaire des ports (en partie tributaire des de ces deux contournements).

En lien avec le gestionnaire d'infrastructure, le recensement des projets prioritaires s'accompagne d'une identification des modalités de financement. La majeure partie du financement a *a priori* vocation à relever de subventions publiques, de l'État *via* l'Agence de financement des infrastructures de transport, ou *via* un co-financement État-Région dans le cadre des CPER, et avec d'éventuelles subventions européennes au titre du Mécanisme d'interconnexions en Europe (MIE).

Dans certains cas, le financement en tout ou partie par SNCF Réseau à partir de redevances particulières mériterait également d'être étudié. Ce mode de financement induit une complexité supplémentaire, mais il apparaît adapté dans le cas d'investissements spécifiques permettant des gains de productivité significatifs pour les opérateurs (cf. 2.4.2) ou des gains de capacités dans les nœuds saturés du réseau (cf. annexe I).

Sur la base de ce recensement, la mission préconise d'élaborer un document programmatique de ces investissements, dont la partie relative aux investissements sur le réseau ferré national pourrait être déclinée dans le contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau. Un tel document devra par ailleurs s'articuler sur les deux schémas directeurs prévus par la SNDFP (transport combiné et réseau d'autoroutes ferroviaires). La programmation pourrait être rendue publique, sous une forme à déterminer, et ce afin de donner de la visibilité aux acteurs, à la fois pour la programmation des travaux du gestionnaire d'infrastructure mais également pour les perspectives de développement de nouveaux services pour les opérateurs.

Proposition n° IV.8 (DGITM, SNCF Réseau) : Élaborer un document programmatique des investissements sur le réseau pour le développement du fret, en identifiant les modalités de financement, décliné dans le contrat de performance État-SNCF Réseau.

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

Proposition n° IV.1 (DGITM, DG Trésor, DGE) : Mener à horizon 2025 une évaluation des aides à l'exploitation pour le fret ferroviaire. À cette occasion, expertiser notamment la possibilité de réduire la compensation fret pour certaines circulations pouvant s'acquitter de péages plus élevés.

Proposition n° IV.2 (DGITM, DB, SNCF Réseau) : Mettre en place un système de bonus-malus adossé à la compensation fret selon l'énergie de traction utilisée pour la circulation.

Proposition n° IV.3 (SNCF Réseau) : Mobiliser les redevances particulières pour contribuer à financer des projets d'investissements permettant des gains de productivité pour les opérateurs de fret.

Proposition n° IV.4 (DGITM, DB, APE) : Rendre explicites les modalités de financement des coûts fixes du fret, via la création d'une redevance d'accès pour le fret payée par l'État.

Proposition n° IV.5 (DGITM, SNCF Réseau) : Donner au fret, en particulier de long parcours, une place plus structurante dans la planification et la structuration des capacités (voyageurs/fret/travaux) en amont, aux horizons cinq et dix ans, élaborées sous l'égide du dispositif des plateformes ferroviaires services et infrastructures.

Proposition n° IV.6 (DGITM, SNCF Réseau) : Pour éclairer les arbitrages entre demandes concurrentes de capacités, développer des lignes directrices sur les priorités, fondées sur des critères socio-économiques, s'inscrivant dans la planification écologique des transports et les orientations européennes.

Proposition n° IV.7 (SNCF Réseau) : Développer de nouveaux accords-cadres pour les opérateurs de fret et porter leur durée à cinq ans.

Proposition n° IV.8 (DGITM, SNCF Réseau) : Élaborer un document programmatique des investissements sur le réseau pour le développement du fret, en identifiant les modalités de financement, décliné dans le contrat de performance État-SNCF Réseau.