

The background of the entire page is a stylized map of Europe. Overlaid on the map are several glowing, white, curved lines that represent major transport routes, such as roads and railways, connecting different parts of the continent. The map is rendered in shades of blue and white, with the glowing lines providing a sense of movement and connectivity.

# POLITIQUES NATIONALES CONCERNANT LE TRANSFERT DES MARCHANDISES DE LA ROUTE VERS LE RAIL

*Le Cas de la Suisse, du Royaume-Uni et de la France*



Janvier 2003

The logo for the European Conference of Ministers of Transport (CEMT) is displayed in a bold, red, sans-serif font. The letters are thick and blocky, with a distinctive design where the 'E' and 'M' have a unique, interconnected structure. The logo is centered horizontally and is framed by two thin red horizontal lines, one above and one below the text.

**CEMT**

CONFÉRENCE EUROPÉENNE  
DES MINISTRES DES TRANSPORTS

## **REMERCIEMENTS**

*Le Secrétariat de la CEMT souhaite remercier M. Jeremy DREW pour sa coopération dans la préparation du rapport concernant le Royaume-Uni et le professeur Alain Bonnafous, auteur du rapport sur la France.*

## SOMMAIRE

Introduction .....	4
Chapitre 1. LA SUISSE.....	5
Chapitre 2. LE ROYAUME-UNI.....	18
Chapitre 3. LA FRANCE .....	48

## *Introduction*

Lors de la session du Conseil de Bucarest en 2002, les Ministres de la CEMT ont examinés le transfert du trafic de marchandises de la route vers le rail comme un élément clé de leurs stratégies visant à promouvoir un développement durable des systèmes de transport. Leurs conclusions sont disponibles sur la site web de l'organisation [www.oecd.org/cem](http://www.oecd.org/cem).

Il n'est pas facile de réaliser un transfert vers les modes de transport autres que routiers d'une manière qui, à la fois, soit efficace, compatible avec les règles de l'économie de marché et contribue aux objectifs d'un développement durable sur le plan économique, social et environnemental. Un tel transfert nécessite des investissements majeurs dans les chemins de fer et une augmentation significative de la qualité et de la productivité des services ferroviaires ainsi qu'une libéralisation des marchés pour les transports de marchandises. Il implique également l'application effective de dispositions réglementaires plus efficaces et équitables notamment en ce qui concerne les redevances d'usage des infrastructures de transport et les conditions sociales prévalant dans le secteur des transports.

Les implications d'une telle politique sont analysées ci-après à travers l'examen des évolutions dans la politique ferroviaire dans trois pays membres de la CEMT: la Suisse, le Royaume Uni et la France.

## *Chapitre 1. Expérience de la Suisse*

### **LA POLITIQUE DES TRANSPORTS ET SES EFFETS SUR LE TRAFIC DE MARCHANDISES EN SUISSE**

La Suisse veut susciter un transfert aussi large que possible du trafic marchandises transalpin de la route vers le rail afin de garantir durablement la mobilité et préserver de la sorte l'environnement et la qualité de vie. Cet objectif est inscrit jusque dans la Constitution suisse. Il convient, pour l'atteindre, de développer et de renforcer le trafic ferroviaire à l'aide de tout un arsenal de mesures. Pour intensifier le recours aux services du chemin de fer, la Suisse n'envisage pas de recourir à la contrainte mais plutôt à des incitations répondant aux règles de l'économie de marché.

Le nouvel accord sur les transports terrestres intervenu entre la Suisse et l'UE joue à cet égard un rôle clé : il a permis à la Suisse de coordonner sa propre politique des transports, respectueuse de l'environnement, avec celle de l'Union européenne. Cette harmonisation était absolument indispensable compte tenu du fait que le trafic marchandises transitant par les Alpes suisses est aux trois quarts international. Cet espace sensible des Alpes ne peut être protégé que par une action commune visant à empêcher un nouvel accroissement des passages de poids lourds.

Ce report du trafic est donc un objectif dont la réussite dépend pour une part essentielle aussi de l'évolution de la politique des transports en Europe. Il convient, non seulement en Suisse mais aussi dans le reste de l'Europe, d'aider les chemins de fer à améliorer leur productivité et la qualité du transport ferroviaire international. Ce n'est qu'une fois ces conditions remplies qu'on aura quelque chance de stopper la tendance à la hausse enregistrée jusqu'à présent dans le domaine du trafic routier transalpin de marchandises, et peut-être même de l'inverser.

#### **Une mobilité durable : objectif en contradiction avec l'accroissement du trafic routier de marchandises à travers les Alpes**

Au cours de la dernière décennie, le trafic routier de marchandises à travers les Alpes est apparu comme un thème central de la politique suisse et européenne des transports. Tandis que, sur les axes transalpins suisses, le trafic routier de voyageurs se stabilisait à un niveau élevé<sup>1</sup>, le trafic routier de marchandises connaissait une croissance en flèche : durant les dix dernières années, le nombre de camions transitant par les quatre passages transalpins suisses a augmenté de 89 % pour atteindre 1 318 millions de passages en 1999.

Cette tendance à la hausse est en contradiction avec les objectifs que se sont proposés l'Union Européenne et la Suisse et qui visent, compte tenu de la sensibilité toute particulière sur le plan écologique de l'espace vital alpin, à maîtriser durablement les flux de marchandises transitant par les Alpes. En Suisse, le report modal du trafic marchandises transalpin de la route vers le rail est même depuis 1994, année où a été lancée l'initiative des Alpes<sup>2</sup>, inscrit dans la Constitution.

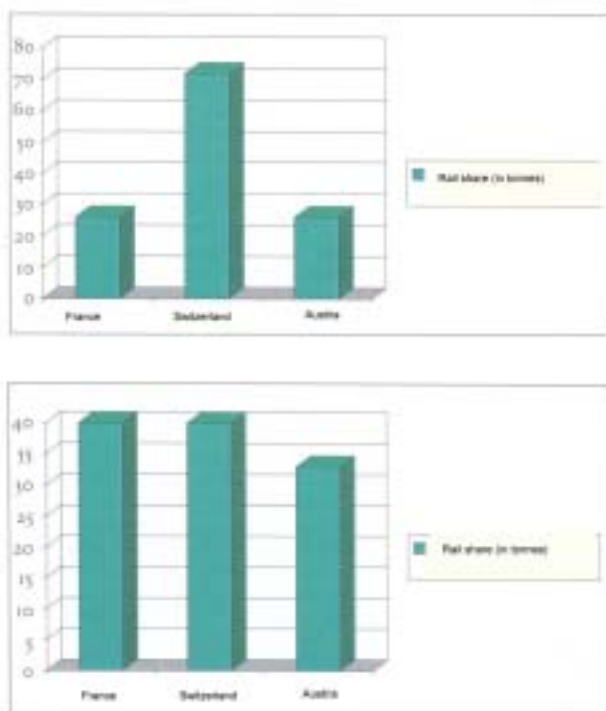
- 
1. En 1996, 8.8 millions de voitures particulières ont emprunté les quatre passages transalpins suisses du Gothard, du Petit Saint-Bernard, du Grand Saint-Bernard et du Simplon, ce qui correspond à un trafic quotidien moyen de presque 24 200 unités. Le taux de croissance annuel moyen a été, au cours des cinq dernières années, en-dessous de 1 %.
  2. En Suisse, des associations et des particuliers peuvent susciter un référendum pour compléter ou modifier la Constitution s'ils parviennent, en l'espace de 18 mois, à recueillir au moins 100 000 signatures.

Ce report de la route vers le rail a ainsi servi de fil conducteur pour l'élaboration de la politique des transports suisse : en aménageant dans cet esprit les conditions-cadres régissant le marché des transports – dans le sens d'un renforcement du trafic ferroviaire --, le Gouvernement suisse veut agir sur l'évolution des transports pour l'orienter vers une mobilité durable.

### **L'arsenal des mesures de politique des transports mises en place à ce jour par la Suisse n'a connu qu'un succès limité**

Entre l'évolution effective du trafic et le but recherché qui vise à garantir durablement la mobilité, il y a une contradiction depuis longtemps reconnue. Pour promouvoir le transport ferroviaire, la Suisse a bien eu recours à un certain nombre d'instruments répondant aux principes de l'économie de marché. On pourrait citer à titre d'exemples les indemnités compensatrices pour le ferroutage (en 1999, 125 millions de francs suisses au total) et le développement de la construction de terminaux. Il n'en reste pas moins qu'elle a surtout concentré ses efforts, en matière de politique des transports, sur des prescriptions légales, en particulier la limite de 28 tonnes de poids total autorisé imposée aux poids lourds.

Au premier abord, la stratégie employée jusqu'à présent s'est révélée fructueuse. Tandis que la part du rail, dans le trafic marchandises transalpin de la France et de l'Autriche, ne représentait qu'un bon quart du total en 1998, elle atteignait 72 % en Suisse, comme le fait ressortir le graphique 1.



Graphique 1. Répartition modale du trafic marchandises transalpin

Graphique 2. Répartition modale « correcte » du trafic marchandises transalpin

Texte pour graphique : Part du rail (en tonnes) ; France, Suisse, Autriche

Une analyse plus fine montre cependant que ces chiffres ne correspondent à la réalité qu'au prix de certaines réserves. Les données de la répartition modale concernant le trafic marchandises transalpin sont en effet faussées par le trafic de détour. La limite de 28 tonnes imposée par la Suisse conduit de nombreux camions lourdement chargés en transit dans les Alpes à ne pas emprunter le plus court chemin par la Suisse mais à faire le détour – plus long – par la France ou l'Autriche. Suivant les statistiques, il s'est agi en 1994 d'un nombre de poids lourds compris entre 580 000 et 645 000. La part revenant au rail en Suisse se trouve de ce fait "artificiellement" gonflée tandis qu'elle diminue en France et en Autriche. Si l'on ajoutait le trafic de détour via la France et l'Autriche au trafic routier suisse, la part du rail en Suisse ne représenterait alors qu'un peu plus de 40 %. En France, elle se situerait en contrepartie également aux environs de 40 % et en Autriche au tiers, comme le fait ressortir le graphique 2.

Il faut en outre tenir compte du trafic de détour en sens inverse concernant les courses à vide et les véhicules légèrement chargés qui choisissent de passer par la Suisse, moins chère. En effet, tandis qu'un passage en transit par la Suisse coûtait au maximum 25 francs suisses jusqu'à la fin de 1999, des péages relativement élevés étaient demandés pour emprunter les traversées alpines franco-italiennes et autrichiennes. En 1994, environ 110 000 camions ont de ce fait opté pour le détour par la Suisse.

La politique pratiquée jusqu'à présent par la Suisse dessert donc en fin de compte la protection de l'ensemble de l'espace alpin : les poids lourds parcourent plus de kilomètres que nécessaire pour transporter leurs marchandises à travers les Alpes, d'où des incidences excessivement néfastes sur l'environnement en termes de polluants et de bruit.

### **Accord sur les transports terrestres : nouvel arsenal d'instruments**

Avec le nouvel accord sur les transports terrestres, la Suisse modernise son arsenal d'instruments en matière de politique des transports, en phase désormais avec celui de l'Union européenne. Coordonner la politique des transports suisse avec celle de l'UE est nécessaire, ne serait-ce que compte tenu du fait que, pour plus des trois quarts, le trafic routier transalpin de marchandises est soit un trafic de transit, soit un trafic d'importations/exportations. Si elle agissait seule, sans coordonner sa politique des transports dans la région alpine, la Suisse ne pourrait pas réussir à transférer ce trafic international vers le rail dans les proportions souhaitées.

La pièce maîtresse de la politique des transports suisse dans sa version moderne consiste à remplacer la prescription légale limitant à 28 tonnes le poids total autorisé des poids lourds par une solution mieux adaptée au marché fondée sur une redevance d'utilisation du réseau routier liée aux prestations. Le poids maximum admis passera dès 2001 à 34 tonnes, puis à 40 tonnes à partir de 2005. En parallèle, la redevance forfaitaire peu élevée précédemment demandée aux poids lourds sera remplacée par une redevance liée aux prestations d'un ordre de grandeur comparable aux péages routiers pratiqués en Europe : avec cette Redevance Poids Lourds liée aux Prestations (RPLP), le montant à payer pour un 40 tonnes empruntant le grand axe transalpin Bâle-Gothard-Chiasso s'élèvera à 325 francs suisses en moyenne dès la mise en service du premier tunnel de base (celui du Lötschberg) des Nouvelles Lignes Ferroviaires à travers les Alpes (NLFA), au plus tard à compter du 1er janvier 2008. Cette redevance, calculée au prorata des kilomètres parcourus, correspond au péage actuel français (Fréjus). La RPLP sera modulée en fonction du taux de substances polluantes (classification EURO) rejetées par le camion concerné, les véhicules propres payant moins que ceux qui polluent davantage.

La RPLP n'a pas d'effet discriminatoire : elle sera appliquée sur tout le réseau routier suisse et devra être payée par les transporteurs étrangers au même titre que par les transporteurs suisses.

## **RPLP**

Avec l'adoption de la RPLP au 1er janvier 2001, le prélèvement forfaitaire a été remplacé par une redevance liée aux prestations. L'assujettissement concerne, comme par le passé, les véhicules dont le poids total autorisé excède 3.5 tonnes. La redevance est calculée en partant de trois facteurs :

- Les kilomètres parcourus sur le territoire suisse
- Le poids total autorisé (véhicule tracteur plus une remorque), donc également les courses à vide pour lesquelles la redevance doit être payée en totalité
- Les émissions des véhicules (attribution à l'une des trois catégories)

La redevance est calculée en multipliant le nombre de tonnes-kilomètres (distance parcourue multipliée par le poids total autorisé) par un montant qui varie de 1.42 à 2 centimes selon la catégorie d'émissions à laquelle correspond le véhicule.

Avec l'instauration de la RPLP, le poids total autorisé de 28 tonnes a été porté à 34 tonnes. D'ici l'an 2005, le taux de la redevance sera relevé à 2.5 centimes en moyenne et le poids total autorisé sera porté à 40 tonnes, conformément à la norme en Europe. Pour la période entre 2001 et 2005, un système de contingentement a également été mis en place. Celui-ci prévoit une limitation quantitative des parcours des véhicules de 40 tonnes ; il en va de même des courses à vide et à poids réduit.

## **Arsenal d'instruments : un volet route et un volet rail**

La RPLP, Redevance Poids Lourds liée au Prestations, est la principale mesure côté route prise pour promouvoir le transfert vers le rail du trafic marchandises. Ce transfert, pour s'opérer, doit cependant s'accompagner, côté rail, de mesures portant en particulier sur la modernisation de l'infrastructure ferroviaire avec la construction des deux tunnels de base des Nouvelles Lignes Ferroviaires à travers les Alpes (NLFA), le tunnel du Gothard et celui du Lötschberg, ainsi que sur la restructuration des chemins de fer lancée le 1.1.1999.

Les deux nouveaux tunnels de base des NLFA ne créent pas seulement le surcroît nécessaire de capacités ferroviaires transalpines. Ils permettront aussi, grâce à la disparition des rampes de forte déclivité, la conduite de trains plus longs et plus lourds. A cela s'ajoute le raccourcissement des trajets qui réduit d'environ 20 % les coûts de gestion d'un envoi ferroviaire de frontière à frontière.

La restructuration des chemins de fer permet de faire jouer certaines règles de la concurrence dans le trafic ferroviaire de marchandises. Les chemins de fer bénéficient en effet d'une plus grande liberté d'entreprise pour faire aux clients des offres plus productives, plus performantes, plus flexibles et, par là même, plus attractives. La réforme ferroviaire, en permettant le libre accès au réseau international, ouvre la voie à l'amélioration impérieusement nécessaire de la qualité du service dans le trafic ferroviaire international de marchandises.

## **Mesures d'accompagnement complémentaires pour soutenir le transfert route-rail dès le court terme**

L'accord sur les transports terrestres, la RPLP, la modernisation de l'infrastructure ferroviaire et la restructuration des chemins de fer ne porteront toutefois pleinement leurs fruits que de manière échelonnée. L'entrée en service des NLFA en particulier aura lieu entre 2006 et 2012. Le Parlement suisse a donc décidé – sur proposition du Gouvernement – le vote d'autres mesures d'accompagnement pour soutenir efficacement le transfert route-rail dès la phase de transition et jusqu'à l'entrée en service des NLFA et le plein effet de la RPLP. Ces mesures d'accompagnement, qui tiennent compte des lois du marché, concernent aussi bien le volet route que le volet rail et ont pour triple ambition :



- d’ajuster les termes de la concurrence entre la route et le rail ;
- d’élever la productivité des chemins de fer ;
- de rendre plus fluide le trafic routier.

Côté rail, le problème central est l’amélioration des conditions-cadres pour les chemins de fer. Les aides consenties au transport combiné seront restructurées pour permettre, là aussi, le libre jeu de la concurrence entre les prestataires. A partir de l’an 2000, une partie des indemnités compensatrices de la Confédération servira à abaisser à nouveau le prix des sillons. La Confédération veut utiliser l’autre partie pour l’élaboration et le subventionnement de nouvelles offres de services de transport combiné. Cette restructuration du système des aides augmentera l’efficacité des indemnités compensatrices : les chemins de fer et les opérateurs seront en effet plus motivés pour réduire leurs coûts, améliorer la qualité de leurs offres et amplifier le volume de leurs prestations.

La Suisse veut en outre participer financièrement à la construction de nouveaux terminaux à l’étranger pour supprimer rapidement les goulets d’étranglement existants ou menaçant de survenir dans le secteur du transbordement. Une enveloppe de 180 millions de francs suisses a été prévue pour les dix prochaines années. Ces fonds ne seront cependant libérés que pour un terminal servant au trafic transalpin suisse et remplissant les conditions fixées en matière d’accès et de rendement. Il convient en effet d’éviter qu’un arrosage trop large ne rende inefficaces les subventions accordées.

D’autres mesures portent sur des allègements en ce qui concerne les pré- et post- acheminements du trafic combiné non accompagné, sur la coordination internationale pour la promotion du trafic ferroviaire de marchandises ainsi que sur les objectifs imposés aux chemins de fer pour augmenter leur productivité.

Enfin, pour accélérer le transfert route-rail dès la phase de transition et jusqu’à la complète mise en service des NLFA, les indemnités compensatrices annuelles pour le feroutage doivent passer de 125 (1999) à 259 millions de francs suisses en moyenne et être étendues au trafic de wagons complets. Cette mesure permettra de développer fortement, à court terme déjà, l’offre en trafic ferroviaire de marchandises.

Côté route, les prescriptions existantes devront, à l’avenir, être systématiquement appliquées. Les contrôles du trafic routier seront de la compétence des cantons. Un appui financier de la part de la Confédération compensera le surcroît de coûts résultant de l’intensification de ces contrôles.

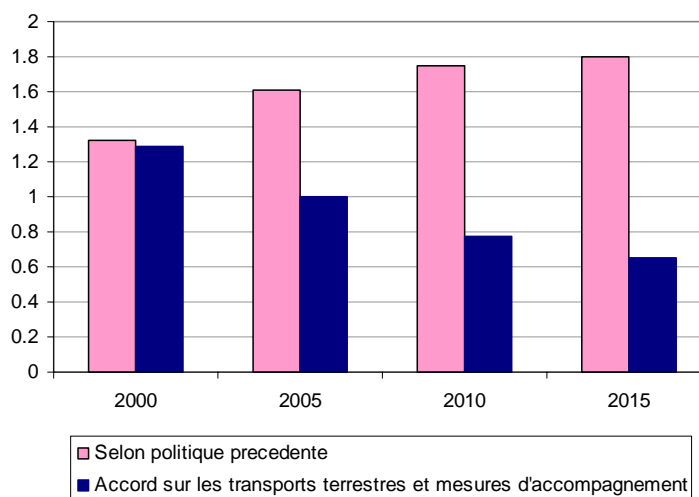
### **Répercussions attendues sur le trafic marchandises**

Les mesures décrites vont-elles aider la Suisse à atteindre l’objectif qu’elle s’est fixé, à savoir la maîtrise durable du trafic marchandises transalpin ? Cette question, a fait l’objet d’une analyse approfondie et détaillée avant l’adoption des mesures, puis d’un suivi de leur application depuis le début de 2001.

Si l’on avait maintenu la politique antérieure, c’est-à-dire la limite à 28 tonnes et la redevance poids lourds forfaitaire à un prix relativement bas, le nombre de passages en trafic marchandises routier transalpin à travers la Suisse, serait passé de 1.318 million de camions en 2000 à environ 1.8 million en 2015. En utilisant la panoplie des instruments de transfert modal décidés par la Suisse – RPLP, modernisation de l’infrastructure ferroviaire (NLFA), restructuration des chemins de fer, accord sur les transports terrestres et mesures d’accompagnement – il était prévu que la tendance à la hausse du trafic routier transalpin de marchandises serait enrayée à court terme, pour s’inverser ensuite à partir de 2005, jusqu’à atteindre le transfert vers le rail jugé réalisable. Le graphique 3 montre l’évolution de trafic de poids lourds prévu par la législation. Les prévisions font donc partie intégrante du train de mesures accompagnant l’accord sur les transports terrestres. Dès que possible, et au plus tard deux ans après l’ouverture du tunnel de base du Lötschberg (c’est-à-dire vers 2009), 650 000 poids lourds au maximum

seront autorisés à traverser les Alpes suisses par la route. Le reste devra recourir au chemin de fer. Ainsi pourra être satisfait dans son esprit l'article sur la protection des Alpes inscrit dans la Constitution suisse.

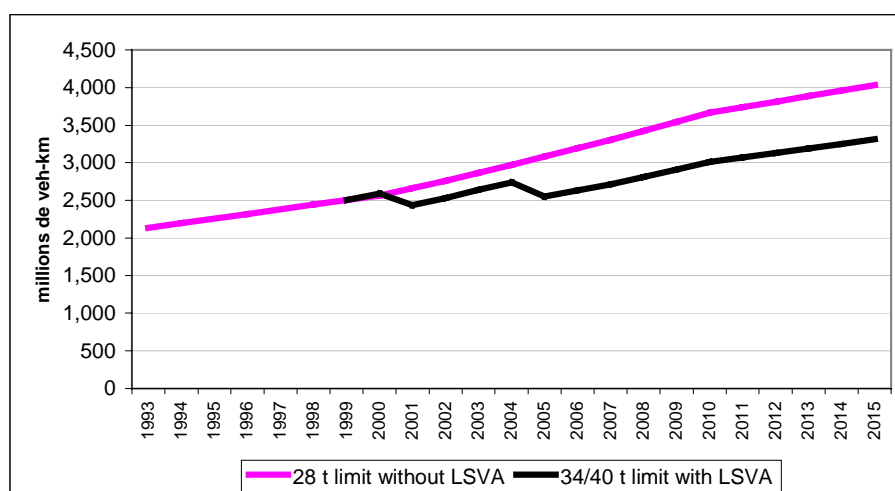
Graphique 3. **Perspectives d'évolution du trafic routier transalpin de marchandises (en millions de trajets poids lourds)**



Il s'agit là d'un objectif extrêmement ambitieux. Il n'est honnêtement pas possible d'en garantir le succès à la date fixée par la loi sur le transfert. La raison tient moins aux instruments et aux mesures de report décidés par la Suisse elle-même qu'aux incertitudes quant à l'évolution du trafic ferroviaire de marchandises et à la politique des transports en Europe. Si la qualité du rail s'améliore en ce qui concerne le trafic international et que, du fait de la concurrence sur le marché européen du trafic ferroviaire de marchandises, la productivité de ce secteur par rapport au trafic routier de marchandises augmente, alors le transfert pronostiqué devrait pouvoir être réalisé. L'adoption d'une redevance routière liée à la prestation (sur le modèle de la RPLP) à l'échelle de l'UE, ou même seulement en Allemagne, aurait le même impact favorable au rail : en effet, en trafic combiné transalpin, environ le tiers seulement des coûts sont engagés en Suisse. Cependant, si la restructuration des chemins de fer n'est appliquée qu'à contrecœur au niveau européen et que la qualité des services ferroviaires internationaux n'est pas améliorée, alors les pronostics suisses de transfert route-rail pourraient s'avérer trop optimistes.

Le graphique 4 présente les prévisions concernant l'ensemble du trafic de poids lourds en Suisse, exprimé en véhicules-kilomètres, reprises du rapport SET 2/99 intitulé *Die verkehrlichen Auswirkungen des bilateralen Landverkehrsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union auf den Strassen- und Schienengüterverkehr* (Effets de l'accord bilatéral sur les transports terrestres conclu entre la Suisse et l'Union européenne sur le transport routier et ferroviaire de marchandises). Dans un scénario de statu quo au plan réglementaire (maintien du poids total autorisé à 28 tonnes et pas de RPLP), ce rapport prévoyait que le volume total du transport routier de marchandises exprimé en véhicules-kilomètres croîtrait d'environ 50 % entre 2000 et 2015. Avec le nouveau scénario (instauration de la RPLP en deux étapes et relèvement parallèle du poids total autorisé), il postulait que cette croissance diminuerait de moitié. Dans le même temps, il prévoyait une baisse du nombre de véhicules-kilomètres parcourus dans les années d'adoption de la redevance (2001) et de relèvement de son montant (2005 et 1er janvier 2008 au plus tard). Ces calculs ne font pas ressortir séparément l'influence des deux facteurs que constituent la redevance et le poids total autorisé. La réduction de moitié de la croissance n'est certainement pas imputable au seul relèvement du poids total autorisé -- d'autant que les gains de productivité qui en résultent réduisent le coût et augmentent donc l'attrait du transport routier.

Graphique 4: Volume total du transport routier de marchandises, en véhicules-kilomètres (trafic intérieur, importations, exportations et transit)



Source: Rapport GVF, 2/99

Texte graphique :

Limite de 28 t sans RPLP

Limite de 34 t avec RPLP

L'infléchissement très prononcé de tendance dans le trafic marchandises transalpin prévu au graphique 3 ne se retrouve pas intégralement dans l'évolution concernant la Suisse dans son ensemble : son importance par rapport au trafic total est relativement faible (environ 12 % du volume total du trafic marchandises) ; par ailleurs, des facteurs externes tels que la limite de poids, les contingents, les mesures du côté du rail et le détour du trafic ont à l'évidence beaucoup plus de poids.

### Suivi des poids lourds depuis l'instauration de la RPLP

Les incidences de l'instauration de la RPLP et des mesures d'accompagnement font actuellement l'objet d'un suivi par les pouvoirs publics, en liaison avec le projet de recherche DESIRE de l'Union européenne (DESIGNS for Interurban Road pricing schemes in Europe). Des études de cas seront achevées au début de 2002 et les observations du présent rapport sont fondées sur une évaluation intermédiaire réalisée à l'automne 2001, neuf mois après l'adoption du nouveau régime de redevances. Il est à noter, avant tout, que les craintes exprimées avant l'instauration de la RPLP concernaient principalement l'éventualité d'une hausse des prix de détail. Cependant, les nouvelles redevances ont été adoptées parallèlement au relèvement du poids total autorisé, dont on pouvait escompter des gains de productivité importants qui compenseraient cet effet.

A terme, on disposera de données plus complètes sur le trafic de poids lourds grâce au système de perception électronique de redevances, mais pour l'heure, le suivi repose sur un système plus limité, utilisant les « Long Vehicle Counters » (LVC - compteurs de véhicules classés par longueur). Ce terme désigne les compteurs électroniques qui comptent les véhicules, mais qui les classent aussi par catégorie de longueur. Les catégories de longueur intéressantes en liaison avec la RPLP sont les catégories 4 (> 12,5 m) et 3 (6-12,5 m). En effet, tous les véhicules de la catégorie 4 sans exception et la plupart des véhicules de la catégorie 3 sont redevables de la RPLP. Les résultats mensuels enregistrés au cours de la période de janvier

à juillet 2001 ont été ensuite comparés aux chiffres des périodes correspondantes de 1997 à 2000. L'inconvénient d'une comparaison portant sur plusieurs années est qu'en raison de pannes de compteurs ou de la mise en service de nouveaux compteurs uniquement au cours de la période de référence, les données disponibles ont été moins nombreuses. Néanmoins, cet inconvénient est plus que compensé par la fiabilité bien supérieure des résultats obtenus. Pour accroître encore cette fiabilité, l'évolution observée entre 1997 et 2000 a été comparée également à celle qui se dégageait des relevés de comptage du transport routier de marchandises effectués en Suisse entre 1995 et 2000. Cette comparaison a mis en évidence une très bonne concordance entre les résultats de ces deux méthodes d'enquête différentes : les 40 compteurs utilisés à des fins de comparaison pour mesurer le trafic routier de façon classique ont donné une croissance de 5,2 % à comparer aux quelque 6 % obtenus avec les 47 compteurs LVC.

Les résultats d'une première analyse des chiffres fournis par les compteurs LVC sont édifiants : alors que le trafic a enregistré un croissance continue de 6 % en moyenne dans la catégorie 4 et d'environ 5 % dans la catégorie 3 entre 1997 et 2000, il a baissé d'environ 3 % dans la période correspondante de 2001. Ce premier résultat méritait une analyse plus détaillée. Il s'agissait notamment de vérifier si une modification du choix des itinéraires avait influé sur ce résultat. Cet effet a pu être mis en évidence grâce à une analyse fine. On a noté, d'une part, des trajets de contournement le long de la frontière, au prix d'un léger allongement des distances parcourues et, d'autre part, des transports qui quittent le réseau routier principal ou ne l'utilisent plus au profit d'itinéraires plus courts sur le réseau secondaire afin de diminuer le montant à acquitter au titre de la RPLP.

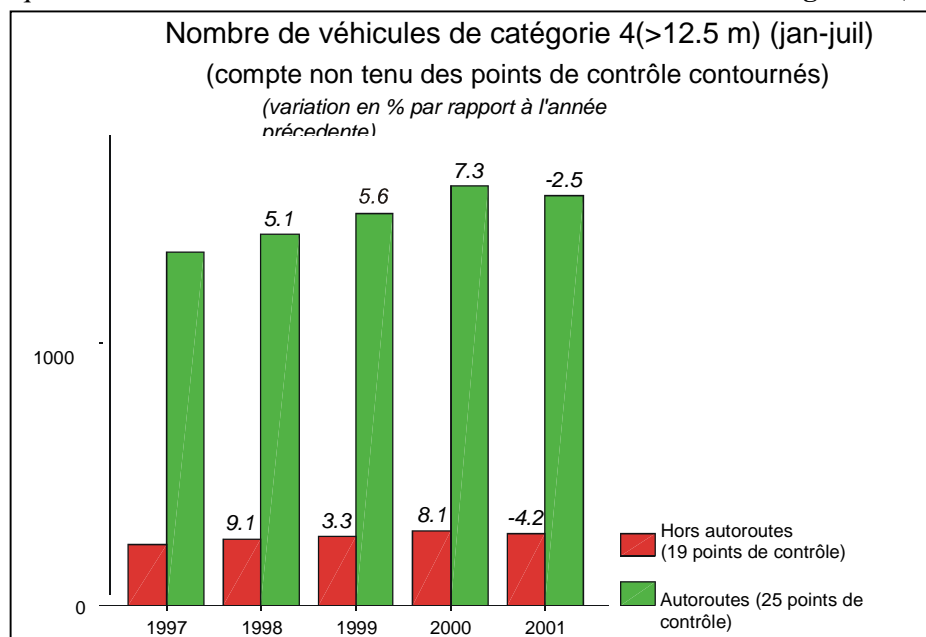
### ***Reports le long de la frontière***

On a noté une baisse du trafic de poids lourds du côté suisse de la frontière entre Bâle et Coblenze. Cette baisse est imputable au moins pour une bonne partie à un report du trafic sur le réseau routier au nord du Rhin. Il y a eu probablement aussi un report du trafic sur la rive sud du lac de Genève (d'après l'administration des douanes, il n'est sûrement pas important), dans la vallée du Rhin ou dans le Tessin, mais il ne peut pas être mis en évidence à cause du manque de postes de comptage. Toutefois, eu égard au volume du trafic total, ces effets de contournement sont minimes.

### ***Reports à l'intérieur du pays***

La baisse de trafic enregistrée à un certain nombre de postes de comptage est imputable, avec une probabilité plus ou moins grande, au choix d'itinéraires plus courts. C'est ce qui ressort clairement, par exemple, du poste de comptage n° 142 de Zofingen qui a enregistré une baisse du trafic de 5,4 % dans la période de janvier à juillet 2001 par rapport à la période correspondante de 2000. Cette baisse est due très vraisemblablement au choix d'un itinéraire bien plus court. Pour ne pas diminuer la pertinence des résultats de l'enquête, les postes de comptage qui ont enregistré une baisse du trafic manifestement imputable à des changements d'itinéraires ont été éliminés de la base statistique. Il n'a malheureusement pas été possible de choisir l'option plus intéressante, qui aurait consisté à prendre en compte les itinéraires de contournement (supposés), à cause de l'absence de compteurs LVC sur ces itinéraires. En excluant les postes de comptage « contournés », la tendance à la baisse du trafic résultant de l'introduction de la RPLP n'apparaît plus aussi clairement mais elle n'est pas contredite. L'examen des postes de comptage situés hors des autoroutes confirme cette tendance : le problème du contournement ne se pose guère au niveau de ces postes de comptage, la tendance du trafic de poids lourds y est également à la baisse. D'une manière générale, les résultats indiquent un recul, en véhicules-kilomètres, de 2,5 % sur les autoroutes et de 4,2 % sur le reste du réseau routier (graphique 5).

Graphique 5: **Évolution du nombre de véhicules en circulation de catégorie 4 (>12.5 m)**



Source: Are (données des compteurs de véhicules classés par longueur, Astra)

Pour ce qui est des effets de ces changements d'itinéraires sur les localités affectées, les cantons bénéficient d'un tiers du produit de la RPLP en vertu de la loi. Ils disposent donc de moyens financiers pour éliminer plus ou moins les effets négatifs de l'augmentation du trafic (en réalité, de l'ensemble du trafic) en prenant, par exemple, des mesures destinées à le limiter ou à en réduire les nuisances sonores, ou encore en construisant des voies de contournement.

### Où est allé le trafic ?

Par rapport à la tendance sous-jacente, la RPLP a entraîné un recul de 9 % du volume du trafic exprimé en véhicules-kilomètres (il s'agit de la différence entre la tendance observée jusqu'à l'adoption de la RPLP, à savoir +6 % par an, et le résultat de 2001, soit -3 %). Ce résultat est-il imputable à un report sur le rail ? Ou bien à une amélioration de l'efficacité du transport routier (taux d'utilisation accru des véhicules, diminution des parcours à vide) ? Ou bien simplement à un accroissement du transport de marchandises sur des utilitaires légers non soumis à la redevance ? A ce stade, il n'est pas encore possible de fournir de réponse définitive, mais certaines orientations se font jour.

### L'exemple de la société Zingg Transporte AG

La société Zingg Transporte AG effectue des transports nationaux et internationaux avec des camions classiques et frigorifiques (produits réfrigérés et surgelés). En 2000, les poids lourds soumis à redevance de sa flotte ont parcouru 6 millions de véhicules-kilomètres en Suisse. Grâce à une série de mesures spécifiques, telles l'amélioration du service à la clientèle, le recours à des techniques commerciales ciblées pour obtenir des contrats ou la mise à disposition de voitures Smart pour les déplacements professionnels précédemment effectués par camion, la société a réussi à réduire nettement le pourcentage de ses parcours à vide. Ces mesures, associées aux gains de productivité imputables au relèvement du poids total autorisé, ont permis de diminuer d'environ 5 % le kilométrage total annuel des camions.

Selon les Chemins de fer fédéraux (CFF), le fret transporté au premier semestre 2001 (mesuré en tonnes-km) a augmenté de 1 %. Ce chiffre ne peut pas, toutefois, être considéré comme représentatif d'un report sur le rail.

La croissance de 8,7 % enregistrée dans le trafic ferroviaire intérieur, supérieure à la moyenne, est intéressante : comme le relèvement du poids total autorisé a moins d'influence en transport intérieur que dans les importations/exportations et le transit, il est probable que la RPLP en est pour une large part responsable.

### Gains d'efficience

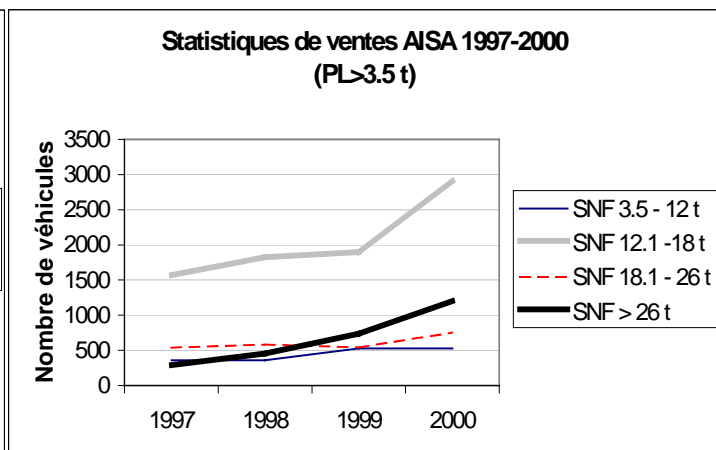
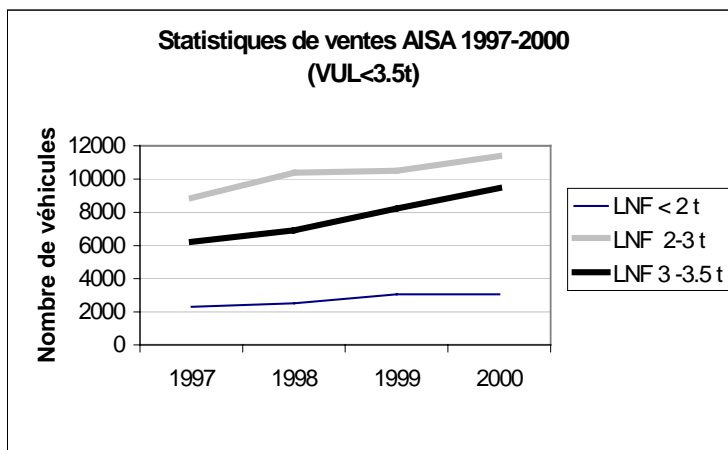
Il est proposé d'attribuer à deux facteurs la croissance observée du nombre de véhicules-kilomètres parcourus : d'une part, le relèvement du poids total autorisé qui permet de transporter davantage de marchandises par véhicule-kilomètre et, d'autre part, la restructuration qui a précédé l'adoption de la RPLP, conjuguée à des améliorations logistiques, qui a entraîné une réduction sensible de la proportion de parcours à vide. Comme le montre l'exemple de la société Zingg Transporte de Hedingen, le second facteur semble le plus important, d'autant que selon l'administration des douanes, le pourcentage de parcours à vide a nettement reculé dans le trafic des importations/exportations et en transit.

### Véhicules utilitaires légers

Il serait intéressant de disposer de données sur les prestations kilométriques des véhicules utilitaires légers (VUL) de la catégorie 3 t-3,5 tonnes car ils pourraient se substituer aux véhicules soumis à la RPLP. On ne dispose malheureusement d'aucune enquête en la matière pour la période précédant l'instauration de la RPLP ou la période ultérieure, et même les données recueillies à l'aide des compteurs LVC ne sont guère utiles parce que ces véhicules ne sont pas beaucoup plus longs que les grandes berlines. Un élément d'appréciation nous est donné par les statistiques AISA (Association des importateurs suisses d'automobiles) de ventes de VUL pour les années 1997 à 2000 : l'augmentation des ventes est, avec 15 % en 2000, dans la moyenne des années précédentes (1997 : 11 %, 1998 : 19 %, graphique 6). Il n'y a donc aucun signe d'un report sensible des poids lourds vers les VUL, tout au moins sur la base des chiffres de ventes. C'est d'autant plus vrai qu'au cours de la même année, les ventes de poids lourds ont enregistré une augmentation spectaculaire de 45 %. En supposant que nombre de ces véhicules remplacent d'anciens camions de 28 tonnes, cette évolution devrait marquer un progrès notable du point de vue des émissions à l'échappement. Dans le même temps, le graphique 7 montre une tendance nette au profit de véhicules plus lourds.

Graphique 6: Statistiques AISA : ventes de VUL (livraisons)

Graphique 7: Statistiques AISA : ventes de poids lourds (commandes)



## **Bilan et perspectives**

Les résultats indiqués permettent de tirer trois conclusions à titre provisoire :

- l'instauration de la RPLP a du moins stoppé temporairement l'accroissement continu du nombre de véhicules-kilomètres parcourus par des poids lourds. Par rapport à la tendance antérieure, le recul est de l'ordre de 8 % au cours des sept premiers mois de 2001 ;
- cet effet est surtout imputable aux gains d'efficacité réalisés par le secteur du transport routier. Ces gains proviennent, pour l'essentiel, des progrès de la logistique et d'une amélioration du taux d'utilisation des véhicules ;
- la RPLP a favorisé l'utilisation de véhicules à faible taux d'émissions.

## **Conclusion**

Une mobilité durable ne peut être obtenue en Suisse que si une part aussi importante que possible du trafic transalpin est transférée de la route vers le rail. La pièce maîtresse sur laquelle repose ce transfert est l'accord sur les transports terrestres avec ses mesures d'accompagnement : il est conçu pour étayer la réalisation de l'objectif suisse de transfert route-rail sur une base contractuelle avec le reste de l'Europe. Cet accord va même plus loin puisqu'il garantit une démarche coordonnée au niveau européen pour la préservation de cet espace sensible des Alpes. L'enjeu est énorme puisque les trois quarts des passages de poids lourds à travers les Alpes suisses concernent le trafic international. La conclusion de l'accord sur les transports terrestres montre que la Suisse aussi bien que l'UE prennent très au sérieux la promotion du rail pour la protection de l'environnement et de la qualité de la vie.

## Mesures d'accompagnement à l'accord bilatéral sur les transports terrestres entre la Suisse et l'UE

<p><b>Mesures côté route</b></p> <p><b>Contrôles renforcés des poids lourds</b> Application systématique de la réglementation en vigueur concernant le trafic routier (temps de conduite, de repos, poids maximum, vitesse maximale, etc.). Les cantons sont subventionnés, sur la base d'un accord conclu avec la Confédération, pour compenser leur surcroît de coûts.</p> <p><b>Conditions de travail dans le transport routier de marchandises</b> Renforcement de la réglementation en vigueur (par exemple sur les temps de conduite et de repos) au niveau international par la ratification de la convention européenne sur le travail du personnel de conduite employé dans le trafic routier international.</p> <p><b>Orientation décidée par la Suisse du trafic lourd vers le reste du réseau en cas de surcharge des transversales alpines</b> Si des surcharges évidentes surviennent sur certains axes, le Gouvernement peut prendre des mesures pour dévier le trafic. La mise en application de cette disposition ne doit cependant pas avoir un effet discriminatoire.</p> <p><b>Inscription dans la loi de la période de validité de l'interdiction de circuler la nuit</b> La période de validité de l'interdiction de circuler la nuit et le dimanche est désormais inscrite dans la loi.</p>	<p><b>Mesures côté rail</b></p> <p><b>Augmentation de l'efficacité dans le trafic ferroviaire de marchandises ; restructuration des aides</b> Les indemnités compensatrices destinées au trafic ferroviaire de marchandises sont restructurées pour intensifier la concurrence dans le trafic ferroviaire de marchandises subventionné et accroître l'effet des appuis financiers accordés. Une partie servira à abaisser le prix des sillons pour le trafic combiné et le trafic de wagons complets. L'autre partie sera utilisée par la Confédération pour l'élaboration et le subventionnement de nouvelles offres du transport combiné.</p> <p><b>Assurer des capacités suffisantes dans les terminaux de trafic combiné non accompagné au niveau national et international</b> La Confédération participe financièrement à la construction de nouveaux terminaux en Suisse et à l'étranger pour supprimer les goulets d'étranglement qu'il est urgent de résoudre. Les ressources financières prévues à cet effet ne seront cependant débloquées que pour les projets répondant aux normes exigées en matière d'accès, d'efficacité et d'utilité pour la Suisse.</p> <p><b>Allègement pour les pré- et post- acheminements côté route pour le transport combiné non accompagné</b> Les pré- et post- acheminements en transport combiné non accompagné sont exemptés de la RPLP. L'actuelle réglementation relative aux zones radiales des terminaux est en outre supprimée. Le trafic combiné non accompagné devient de la sorte, pour d'autres chargeurs, une alternative intéressante au transport routier.</p> <p><b>Promotion internationale du trafic ferroviaire de marchandises et accélération des formalités aux frontières</b> Étant donné que le transfert route-rail ne peut être obtenu que dans le cadre international, la Confédération prendra position en faveur d'une promotion coordonnée internationalement du trafic ferroviaire de marchandises et de l'accélération des formalités aux frontières.</p> <p><b>Accélération de la construction du tunnel de base du Lötschberg</b> Les NLFA doivent être réalisées aussi vite que possible. Les procédures d'approbation vont être rapidement menées à terme.</p> <p><b>Augmentation de la productivité dans l'infrastructure ferroviaire</b> La Confédération, en tant que propriétaire des CFF SA, impose au Département de l'Infrastructure des CFF de diminuer d'au moins 5 % par an jusqu'en 2002 ses coûts d'infrastructure pour chaque train en transit. Le BLS, Chemin de fer du Lötschberg SA, sera soumis à des contraintes comparables concernant l'utilisation de l'infrastructure de transit.</p> <p><b>Augmentation de la productivité du trafic ferroviaire</b> Le trafic ferroviaire doit, lui aussi, augmenter sa productivité. La Confédération, en tant que propriétaire, impose au Département Trafic Marchandises des CFF une augmentation annuelle de la productivité d'au moins 5 %.</p> <p><b>Accélération du transfert modal durant la phase de transition (augmentation des indemnités compensatrices annuelles)</b> Pour enrayer la tendance persistante à la hausse du volume du trafic de poids lourds à travers les Alpes, même pendant la phase de transition, et pour accélérer le transfert modal vers le rail, le Conseil fédéral portera les indemnités compensatrices annuelles pour le ferroutage de 125 millions de francs suisses en 1999 à 259 millions de francs suisses en moyenne (consacrées désormais aussi à des réductions des prix des sillons et à des prestations de services en trafic combiné). Pendant la période de transition, le trafic de wagons complets devrait également bénéficier de sillons meilleur marché.</p>
--	--



## Chapitre 2. Expérience du Royaume-Uni<sup>3</sup>

### TABLE DES MATIERES

1.	INTRODUCTION .....	18
	Politique du gouvernement britannique.....	18
	Objectif du rapport.....	18
	Structure des chemins de fer.....	19
	Le fret ferroviaire en Grande-Bretagne : aspects économiques.....	19
2.	LE MARCHE DU FRET FERROVIAIRE EN GRANDE-BRETAGNE.....	20
	Evolution du trafic de fret ferroviaire.....	20
	Les opérateurs de fret ferroviaire.....	21
	Causes du récent retournement de tendance.....	22
	Performances .....	23
3.	L'APPROCHE BRITANNIQUE POUR ACCROITRE LA PART DU FRET FERROVIAIRE.....	24
	Le plan décennal.....	24
	Scénarios pour le fret ferroviaire .....	26
	La stratégie de l'ASF pour le fret ferroviaire .....	27
	Prévisions dans le domaine du fret .....	29
	Redevances d'accès au réseau .....	32
	Le transport routier comme alternative au rail.....	34
4.	L'APPROCHE SUISSE .....	34
	Objectifs.....	34
	Instruments de promotion du fret ferroviaire.....	35
	Investissements prévus .....	36
	Incidences escomptées.....	37
	Comparaison des politiques suisse et britannique .....	37
5.	GESTION DE LA CROISSANCE ET EVENEMENTS RECENTS.....	39
	Gestion de la croissance.....	39
	Conséquences des accidents de Hatfield et de Paddington.....	40
	Evolution de la structure du secteur ferroviaire.....	41
6.	CONCLUSIONS .....	43
	ANNEXE A : Historique des subventions accordées au fret ferroviaire en Grande-Bretagne .....	46

---

3 . Ce rapport à été rédigé par Jeremy Drew et ne représente pas nécessairement la position des autorités britanniques.

## 1. INTRODUCTION

### Politique du gouvernement britannique<sup>4</sup>

Le Livre blanc publié en 1998 par le gouvernement britannique<sup>5</sup> a indiqué que les pouvoirs publics promouvraient le rôle du fret ferroviaire afin de:

- soulager le réseau routier ;
- réduire les nuisances environnementales.

La congestion et l'environnement suscitent des inquiétudes parce que le trafic routier a crû de 70 % au cours des 20 dernières années, et que ce taux de croissance n'est pas considéré comme soutenable.

Les principaux instruments qui doivent favoriser un transfert de la route vers le rail sont contenus dans la loi sur les transports de 2000. Un autre document important est le plan décennal des transports<sup>6</sup>, qui prévoit « une augmentation importante de la part du chemin de fer dans le marché du transport de marchandises d'ici 2010 ». Le plan dispose par ailleurs qu'il « devrait être possible de porter de 7 à 10 % la part de marché du rail et d'accroître de 80 % le volume de fret transporté par chemin de fer, pour autant que les entreprises de fret ferroviaire se montrent plus performantes et plus efficaces ». Ces chiffres doivent être appréciés à la lumière de la croissance de la demande de fret, tous modes confondus, estimée à 25-30 %.

### Objectif du rapport

L'objectif du présent rapport est d'examiner les dispositions et les projets existants, ainsi que les conditions nécessaires, principalement sous l'angle des ressources financières à mobiliser pour les investissements et l'activité, les conditions susceptibles d'induire un report massif du transport de marchandises de la route sur le rail.

- 
4. Le présent rapport ne concerne que la Grande-Bretagne étant donné que les programmes et données ne sont disponibles que pour cette partie du Royaume-Uni et que l'Irlande du Nord dispose d'un réseau ferré distinct.
  5. *A New Deal for Transport: Better for Everyone*, Ministère de l'environnement, des transports et des régions, juillet 1998, paragraphe 3.32.
  5. *Transport 2010, The Ten Year Plan, Annex 2, Targets and Indicators*, Ministère de l'environnement, des transports et des régions, juillet 2000.

Cet examen se fonde notamment sur une comparaison avec l'approche très ambitieuse adoptée par les chemins de fer suisses, compte tenu toutefois des principales différences entre les deux pays, à savoir :

- l'importance du trafic de transit en Suisse et l'absence de ce trafic en Grande-Bretagne ;
- l'importance primordiale attachée à la protection de l'environnement alpin en Suisse, contrairement aux préoccupations britanniques, qui sont plus générales ;
- l'attention particulière accordée par corollaire au trafic transalpin de marchandises en Suisse.

### **Structure des chemins de fer**

Contrairement aux autres réseaux ferrés européens, le réseau ferroviaire britannique est entièrement détenu et géré par le secteur privé depuis 1996, des compagnies distinctes étant responsables des infrastructures (Railtrack), du matériel roulant (ROSCO) et de l'exploitation ferroviaire proprement dite<sup>7</sup>.

Un régulateur ferroviaire arbitre les relations entre Railtrack et les opérateurs. Ses missions sont inscrites dans la loi sur les transports ferroviaires de 1993, modifiée par la loi sur les transports. En vertu de celle-ci, le régulateur dispose de pouvoirs qui entrent en concurrence avec ceux de l'Office des pratiques commerciales loyales (Office of Fair Trading) pour ce qui est des règles de concurrence dans le secteur ferroviaire.

Indépendamment des mérites de cette structure en termes de responsabilisation et d'amélioration de la gestion, sa complexité rend la programmation et la mise en œuvre des investissements plus difficiles que dans les pays où les chemins de fer sont encore unifiés et publics. Pour combler les vides laissés dans le dispositif de privatisation initial, la loi sur les transports a créé une Autorité de stratégie ferroviaire (ASF), portée officiellement sur les fonts baptismaux le 1<sup>er</sup> février 2001 après avoir fonctionné de manière officieuse depuis 1999. L'ASF est un organisme public qui, tout en ne relevant d'aucun ministère, est soumis aux objectifs, instructions et directives qui lui sont adressés par le Ministère de l'intérieur. L'ASF dispose de vastes compétences pour promouvoir le fret ferroviaire<sup>8</sup>.

Toutefois, la mise en place de cette ASF n'a pas été suffisante. Les critiques récentes formulées à l'encontre de la structure et les pistes pouvant conduire à un changement sont examinées au chapitre 5.

### **Le fret ferroviaire en Grande-Bretagne : aspects économiques**

La géographie de la Grande-Bretagne est parfois un handicap pour le fret ferroviaire dans la mesure où certains mouvements s'effectuent sur de courtes distances même si pour d'autres, et l'on songe en particulier au transport en vrac, les volumes importants font de la distance un facteur plus secondaire. Cela explique que le fret soit devenu une activité de plus en plus marginale pour les chemins de fer britanniques, ne représentant plus qu'environ 10 % des revenus totaux (subventions comprises) du secteur.

---

7. Les chemins de fer ont été privatisés par la loi sur les transports ferroviaires de 1993 et la plupart des activités cédées au secteur privé vers 1996.

8. Les compétences de l'ASF sont plus limitées en Ecosse et au Pays de Galles en raison des pouvoirs dévolus aux collectivités locales. Dans le présent document, seules les dispositions applicables à l'Angleterre sont décrites.

Historiquement, le fret a toujours été censé ne couvrir que ses coûts évitables mais, à l'inverse du trafic voyageurs, il n'a bénéficié d'aucune subvention sauf dans un passé récent. La politique d'investissement et la gestion du réseau ont toujours été largement dictées par les besoins du réseau de transport de voyageurs, politiquement important et subventionné.

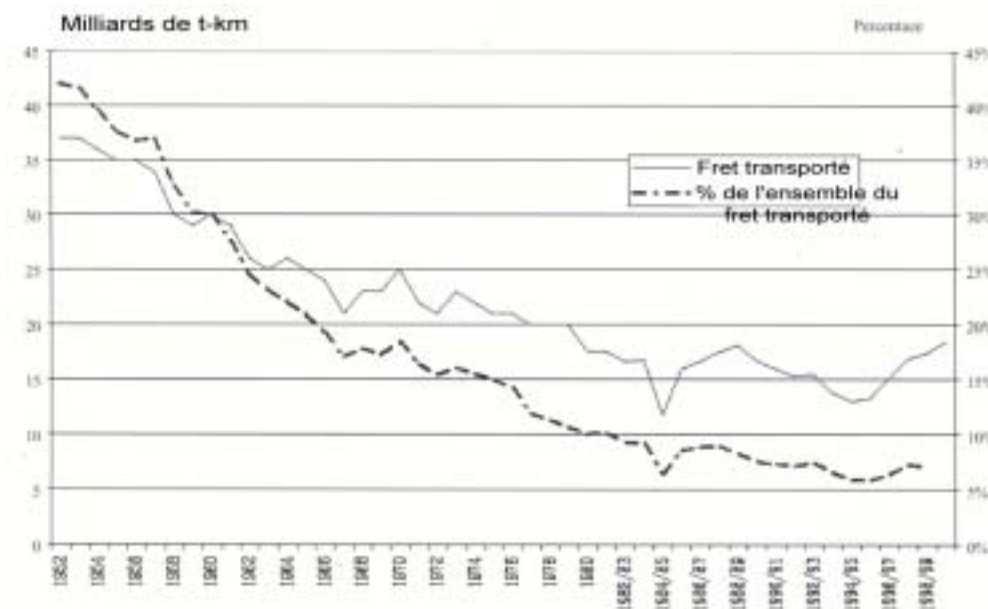
Bien que British Rail se soit retiré des marchés de fret les moins lucratifs durant les années précédant la privatisation, le fret ferroviaire est resté, en dépit des cinq années de gestion par le secteur privé, relativement peu rentable en Grande-Bretagne. Railtrack prétend à ce sujet que les redevances d'accès aux réseaux qu'elle perçoit des opérateurs ne lui procurent actuellement aucun incitant financier à améliorer les prestations qu'il fournit aux opérateurs de fret ferroviaire. La rentabilité des opérateurs de fret ferroviaire est au demeurant tout aussi médiocre. L'ASF et le régulateur ferroviaire reconnaissent que le fret n'est pas en mesure de couvrir les coûts communs (exposés de concert avec les services de voyageurs) ou des grands projets de modernisation. Le réseau voyageurs, qui bénéficie d'importantes subventions, prend dès lors à sa charge les coûts communs par le biais des redevances d'accès qu'il perçoit.

## 2. LE MARCHE DU FRET FERROVIAIRE EN GRANDE-BRETAGNE

### Evolution du trafic de fret ferroviaire

Le fret transporté par chemin de fer en Grande-Bretagne est tombé de 37 milliards de tonnes-km nettes en 1952 à 13 milliards de tonnes-km nettes en 1995/1996, ultime année avant la privatisation. La part détenue par le rail dans l'ensemble du marché de fret terrestre a, elle aussi, régressé, passant de 42 % à 6 % durant cette même période. Le graphique ci-après<sup>9</sup> rend compte de cette évolution.

Graphique 1. **Fret transporté par les chemins de fer**  
Tonnage kilométrique et pourcentage de l'ensemble du fret transporté,  
Grande-Bretagne, 1952 à 1999/2000



9 Source : site web DETR.

Un rapport sur le marché du fret ferroviaire rédigé en 1997<sup>10</sup> pour le compte du régulateur ferroviaire a notamment conclu que l'évolution du volume de fret ferroviaire au cours des 15 années antérieures avait été conditionnée en grande partie par des facteurs exogènes affectant la demande globale de transport. Cela étant, le rapport a également indiqué que les tarifs et les services proposés par le rail et la route ont aussi influé sur le choix modal :

- La diminution des coûts dans le secteur routier s'est traduite par un faible tassement de la part du rail dans le secteur du vrac ;
- Les niveaux de prix et de service relatifs (notamment la viabilité et la flexibilité) ont influencé le choix modal dans le secteur du non-vmac.

Le rapport prévoyait une croissance modeste du fret ferroviaire (progression de 13,1 milliards de tonnes-km nettes en 1995/1996 à 17,2 milliards de tonnes- km nettes d'ici 2005), pour autant que le secteur procède à d'importantes améliorations. En revanche, il faisait état d'un léger déclin en l'absence de celles-ci. Ces projections ont été établies après plusieurs années de déclin. Or dès la publication du rapport, un redressement spectaculaire commença à s'opérer et 17,3 milliards de tonnes-km nettes avaient été réalisées par le rail en 1998/1999, soit un chiffre déjà supérieur à la projection pour 2005. L'année suivante, le tonnage kilométrique net s'est établi à 18,2 milliards t-km. En 2000-2001, il s'est légèrement tassé (18,1 milliards de t-km)<sup>11</sup>, mais les estimations de l'ASF, qui tablaient sur une croissance comprise entre 6 et 8 %, auraient néanmoins été atteintes sans la catastrophe de Hatfield et ses conséquences.<sup>12</sup> Toutefois, cela ne représente toujours que 7-8 % de l'ensemble du trafic acheminé par l'ensemble des modes de transport<sup>13</sup>, soit l'un des pourcentages les plus faibles de l'UE et nettement en deçà de la part moyenne du rail dans l'UE, qui est de 14 %.

## Les opérateurs de fret ferroviaire

Lors de la privatisation, quelque 90 % (en termes de volume) de toutes les activités fret de British Rail avaient été cédés pour un montant de 225 millions de £ à un consortium, dont le chef de file était Wisconsin Central, une compagnie ferroviaire américaine. Cette activité est aujourd'hui exercée par une société répondant au nom de English Welsh and Scottish Railway (EWS). Wisconsin Central, qui a accepté de fusionner avec Canadian National (fusion autorisée par les autorités de régulation US en septembre 2001), détient toujours 42,5 % de EWS, mais pourrait se défaire de cette participation une fois la situation financière d'EWS assainie.

EWS transporte des marchandises (principalement du vrac) par trains complets dans tout le Royaume-Uni, exploite des trains qui empruntent le tunnel sous la Manche et transporte du courrier pour le compte de la Poste royale. Elle a également mis sur pied une activité de transport par wagons complets. Toutefois, en dépit d'une forte croissance du trafic et des recettes (qui dépassent aujourd'hui 500 millions

---

10 The Potential for Rail Freight, NERA, 1997.

11. Source : National rail trends, 2001-2002, septembre 2001 - Le tonnage soulevé est resté stable au cours de cette période et l'ensemble de l'augmentation des tonnes-km est à mettre à l'actif d'un allongement des distances parcourues. Les chiffres avant et après la privatisation ne sont pas à proprement parler comparables parce que la méthode de collecte des données a changé. Toutefois, le biais ainsi introduit est considéré comme relativement négligeable au regard d'une croissance du trafic de 40%.

12. *Rapport annuel 2000-2001*, ASF

13. A l'exclusion du transport maritime à courte distance.

de £ par an), elle ne parvient pas à réaliser des bénéfices suffisants<sup>14</sup> en raison de l'augmentation des coûts (notamment les frais de location de ses nouveaux matériels roulants) et de la diminution des taux de fret à laquelle elle a procédé au lendemain de la privatisation pour accroître les volumes.

Freightliners (95 % de trafic transocéanique), qui était l'activité « conteneurs maritimes » de British Rail, a été racheté en 1996 par ses cadres. En dépit d'une croissance du trafic et des recettes (le CA a atteint 130 millions de £ en 2000/2001), les comptes de Freightliners sont dans le rouge parce que la croissance des recettes n'est pas parvenue à compenser la réduction de la subvention d'accès au réseau. Les résultats de l'exercice 2000/2001 ont également souffert du recul du trafic conteneurisé à destination de l'Extrême-Orient et de la catastrophe de Hatfield<sup>15</sup>, qui ont entraîné une baisse de 4 % du trafic de conteneurs. Freightliner Heavy Haul est une entité distincte qui a été créée en 2000 au sein du même groupe pour concurrencer EWS; elle a connu une croissance exponentielle grâce aux nombreux contrats qu'elle est parvenue à décrocher (plus de 10 millions de £ pour l'année écoulée).

L'accès au marché du fret ferroviaire est libre. Les autres opérateurs de fret ferroviaire sont :

- Direct Rail Services, une filiale de British Nuclear Fuels, qui transporte des marchandises pour compte propre,
- GB Railfreight, qui transporte des marchandises pour le compte de Railtrack dans le cadre d'un contrat conclu pour une durée de 8 ans, et qui progresse aussi sur d'autres marchés.

Plusieurs autres entreprises envisageaient également de faire leur entrée sur le marché, mais elles ont toutes renoncé en raison :

- des redevances d'accès élevées (nouveaux entrants confrontés à une concurrence plus difficile avec EWS, qui a négocié avec Railtrack un contrat d'accès au réseau prévoyant des redevances fixes élevées compensées par des redevances variables faibles). Cette entrave devrait toutefois être levée avec l'entrée en vigueur effective, en avril 2001, du nouveau régime de tarification de l'accès au réseau ;
- de la difficulté d'acquérir du matériel roulant à un prix abordable.

En dépit de ces entraves, la concurrence se développe dans le trafic de vrac, comme le charbon, les déchets, les voitures et l'acheminement de marchandises pour le compte de Railtrack, tous ces marchés étant précédemment desservis par la seule EWS. L'ASF se penche aussi sur les barrières à l'entrée afin d'examiner le meilleur moyen de les éliminer.

### **Causes du récent retournement de tendance**

La majeure partie des 5 milliards de tonnes-km nettes (40 %) représentant l'augmentation du trafic enregistrée entre 1995/96 et 2000/01 est à mettre à l'actif de deux segments du marché :

- 
14. Bénéfice net estimé à 15 millions de £ pour l'exercice 2000, soit une marge inférieure à 3%, contre 22 millions de £ en 1999. Source : Wisconsin Central accounts.
  15. Déraillement d'un train au nord de Londres en octobre 2000 en raison du bris d'un rail; bilan : 4 morts. Les dysfonctionnements révélés par l'accident, notamment en ce qui concerne l'incapacité de Railtrack à déceler et à remettre en état les sections de voie potentiellement dangereuses, ont entraîné l'instauration, pendant plusieurs mois, de plus de 1000 limitations de vitesse dans l'ensemble du pays.

- le charbon : le tonnage kilométrique net a augmenté de 1,2 milliard de t-km en dépit de la baisse du tonnage traité en raison du passage progressif à des charbons importés, transportés sur de plus longues distances (il demeure le marché le plus important dans le secteur du fret ferroviaire puisqu'il représentait, en 2000/01, 26 % du tonnage kilométrique total);
- les conteneurs maritimes : le tonnage kilométrique net a augmenté de 1,5 milliard de t-km, une nouvelle fois en raison principalement de l'allongement des distances d'acheminement.

Cette croissance du trafic ne découle pas en ordre principal des investissements. EWS a certes investi environ 600 millions de £ (sur un budget prévu de 700 millions de £) pour l'achat de locomotives et de wagons et la construction d'un vaste centre de service à la clientèle et Freightliners a certes aussi procédé à des investissements, mais ils n'ont commencé à influencer sur les niveaux de trafic que récemment.

Les subventions publiques ne sont pas non plus pour beaucoup dans la croissance enregistrée puisqu'elles se situaient jusqu'il y a peu (voir annexe A) toujours à un niveau relativement modeste face à l'ampleur du défi à relever. Les subventions accordées à la mise en place d'infrastructures de fret, qui sont des subventions en capital octroyées à des sociétés individuelles pour les aider à supporter les dépenses d'investissement, ne se sont élevées, sur la période 1996 à 1997 à 1999/2000, qu'à 45 millions de £ (soit une moyenne de 11 millions de £ par an). Ce chiffre a enregistré une augmentation spectaculaire en 2000/01 (43 millions de £ pour cette seule année), mais n'a sans doute guère eu d'incidence sur la croissance de cette année. Les subventions d'accès au réseau, qui couvrent une partie des charges des opérateurs liées aux redevances d'accès, se sont élevées à 113 millions de £ au cours de la période 1996/97 – 2000/01. De ce montant, 75 millions de £ sont allés à la privatisation de Freightliners, le solde consacré à d'autres projets n'étant donc que de 29 millions de £.

Il convient dès lors de conclure que la croissance du fret ferroviaire enregistrée depuis la privatisation peut être attribuée à :

- des facteurs exogènes, et principalement la croissance économique, l'évolution des courants d'échanges et la modification des sources d'approvisionnement en charbon ;
- l'adoption de méthodes de travail plus commerciales depuis la privatisation, y compris une attention plus grande portée aux besoins de la clientèle.

## **Performances**

Une étude récente<sup>16</sup> réalisée pour le compte du régulateur ferroviaire avant l'accident de Hatfield a montré que les clients étaient généralement mécontents des prestations fournies par les services de fret ferroviaire. Leurs principales doléances concernaient les prix (qui constituent généralement le motif premier du choix du rail) et la fiabilité. Ils se sont exprimés en termes particulièrement critiques à l'encontre de Railtrack, mais aussi des opérateurs.

Au lendemain de la privatisation, EWS a commencé à privilégier la croissance, mais les clients se sont plaints d'une baisse de la qualité. EWS est, depuis, devenue plus sélective sur la gamme de ses activités et met davantage l'accent sur la qualité. Tous les opérateurs de fret estiment cependant qu'il est de plus en plus difficile d'obtenir des sillons et de fournir des prestations fiables parce que :

---

16. *National Survey of Rail Freight Users – Summary of Results*, Office of the Rail Regulator, août 2000. Il convient de souligner la très petite taille de l'échantillon retenu pour réaliser cette étude.

- le réseau ferroviaire est de plus en plus encombré durant la journée en raison de l'introduction d'un nombre croissant de services de voyageurs afin de répondre à la croissance importante de la demande depuis la privatisation ;
- le nombre de chantiers se multiplie, notamment la nuit et les week-ends, afin d'améliorer le réseau et que Railtrack et ses contractants utilisent de manière inefficace le réseau dont ils ont la charge ;
- il n'existe pas d'itinéraires de substitution adéquats, ce qui perturbe gravement l'organisation de services 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24, comme l'exigent de plus en plus les clients.

L'amélioration de la qualité du service à la clientèle passera donc à la fois par une augmentation des investissements et par une gestion plus efficace du réseau, en particulier durant l'exécution de travaux de rénovation de l'infrastructure. Les mesures figurant dans la stratégie développée par l'ASF pour le fret ferroviaire, notamment celle concernant les investissements, devraient conduire à une amélioration de la qualité de service.

### 3. L'APPROCHE BRITANNIQUE POUR ACCROITRE LA PART DU FRET FERROVIAIRE

#### Le plan décennal

Le plan décennal constitue l'un des volets d'une stratégie ambitieuse élaborée pour lutter contre la congestion et la pollution en améliorant tous les types de transport. Les clés de voûte de cette approche sont :

- l'intégration : les transports doivent être appréhendés de manière globale et non plus unimodale ;
- les partenariats public-privé (PPPs) : recours au secteur privé pour stimuler l'investissement ;
- la modernisation du réseau par le lancement de nouveaux projets.

Le tableau 1 donne un aperçu succinct des investissements et des dépenses publiques inscrits dans le plan décennal, ventilés par source de financement<sup>17</sup>.

Tableau 1. Investissements et dépenses publiques dans le rail et les autres secteurs (2001/02-2010/11)  
– en milliards de £

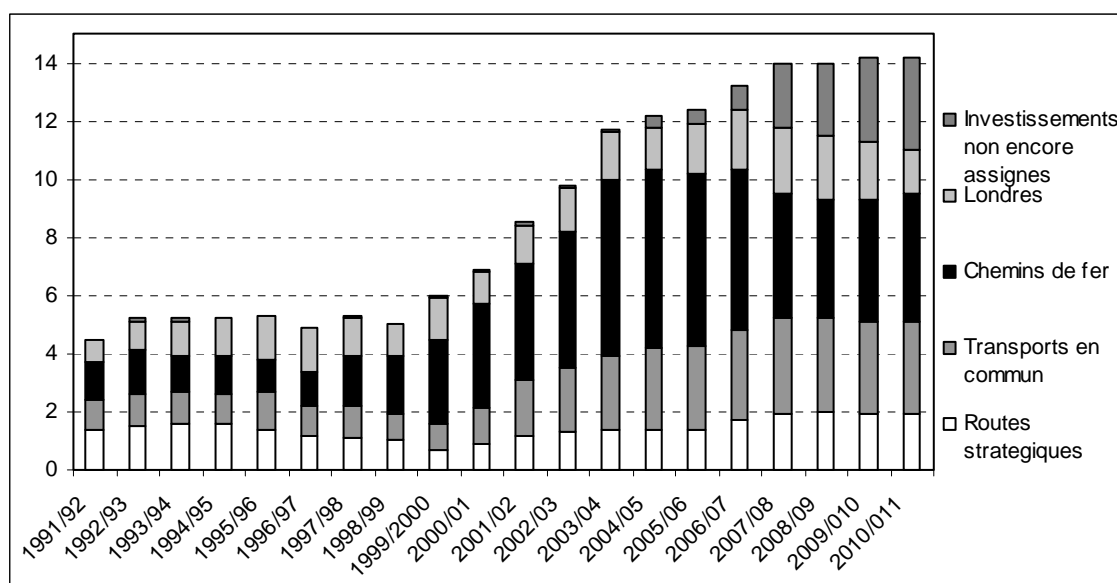
Mode	Investissements publics	Investissements privés	Investissements totaux	Dépenses financées par des ressources publiques	Total
Rail	15	34	49	11	60
Autre	50	22	72	48	120
Total	65	56	121	59	180

17. Subventions d'équilibre versées au titre des services payés par le secteur public sur une base récurrente. A l'exclusion des subventions directes versées dans le cadre d'investissements privés.



Le tableau 1 montre que, dans le plan décennal, le rail représente un tiers des investissements prévus et des dépenses financées par des ressources publiques. Quelque 49 milliards de £ devraient être investis dans le système ferroviaire (42 milliards de £ en prix de 1999/2000). De 1990/91 à 2000/01, l'investissement annuel ne s'est élevé qu'à 1,8 milliards de £<sup>18</sup>. L'investissement annuel prévu de 4,2 milliards de £ (en prix de 1999/00) est donc plus du double de celui enregistré au cours des dix dernières années<sup>19</sup>. La Figure 2 fait ressortir la manière dont l'investissement public et l'investissement privé vont évoluer au cours du temps. Les dépenses relatives au fret ferroviaire et au transport de voyageurs ne sont pas différenciées mais il apparaît clairement que, durant ce plan, les dépenses seront inférieures à la moyenne pendant les premières années avant de s'accroître sensiblement au milieu de la prochaine décennie.

Figure 2. Investissements publics et privés par mode de transport 1991/1992 - 2010/2011 (milliards £)



Quelque 34 milliards de £ (70 %) seraient financés par des ressources privées, ce qui est révélateur du régime de propriété du secteur. Cette part de 70 % est plus faible que durant la période post-privatisation, qui a été marquée par une quasi absence des investissements publics. Cela étant, Le Railway Forum<sup>20</sup> a fait valoir que sauf augmentation importante des investissements publics, le rail ne parviendrait pas à attirer suffisamment de capitaux privés et que l'investissement total ne serait pas suffisant pour couvrir l'augmentation de la demande anticipée par les prévisionnistes au cours des dix prochaines années : 50 % pour le trafic voyageurs et 80 % pour le trafic marchandises.

Le plan décennal risque d'être insuffisant pour d'autres raisons encore. L'essentiel des investissements ferroviaires au cours des cinq prochaines années sera consacré à deux grands projets, à savoir la liaison ferroviaire avec le tunnel sous la Manche et la West Coast Main Line, qui tous deux visent à mettre en place des services de trains à grande vitesse. Mais des investissements de plus faible ampleur

18. *National Rail Trends*, SRA (ASF), 2001.

19. En dépit des perturbations provoquées par la privatisation, l'investissement annuel au cours des années 90 a excédé le niveau atteint de 1960 à 1990. Le Plan est même encore plus ambitieux par rapport aux années précédentes.

20. *Building the Railway for the Future*, The Railway Forum, mai 2001, d'après *A Plan for Growth*, Dr Rana Roy.

sont également nécessaires pour le trafic voyageurs et marchandises et pourraient même être plus rentables que les grands projets en cours. Les petits projets se sont avérés difficiles à financer dans la structure actuelle et dans le cadre des dispositions contractuelles existantes. Le manque de financement risque au demeurant de freiner la croissance, d'autant que les événements récents ont lourdement grevé le budget de l'ASF.

Sur la base du plan décennal, l'ASF envisage les grilles de financement et les affectations suivantes (séparées pour le trafic voyageurs et marchandises) :

Tableau 2: **Investissements et dépenses publiques dans le rail et les autres secteurs (2001/02-2010/11)**  
– en milliards de £

Activité	Investissements publics	Investissements privés	Investissements totaux	Dépenses financées par des ressources publiques	Total
Fret	2.6	0.6	3.2	0.8	4.0
Voyageurs	12.1	33.7	45.8	10.5	56.3
Total	14.7	34.3	49.0	11.3	60.3
% fret	18 %	2 %	7 %	7 %	7 %

Le tableau 2 montre que sur un total de 60 milliards de £ d'investissements publics et de dépenses financées par des ressources publiques, 4 milliards de £ seront consacrés à des projets qui bénéficieront au premier chef au fret ferroviaire<sup>21</sup>. L'essentiel du financement du fret sera assuré par des fonds publics, contrairement au trafic de voyageurs, où le financement sera principalement d'origine privée. Le fret représente environ 18 % de l'investissement public dans le secteur ferroviaire, mais seulement 7 % de l'investissement total.

### Scénarios pour le fret ferroviaire

Un document d'information publié à l'appui du plan décennal<sup>22</sup> présente trois scénarios types et l'évolution correspondante de la croissance du fret ferroviaire au cours des dix prochaines années. Ces scénarios sont présentés succinctement dans le tableau 3 :

Tableau 3. **Scénarios et projections de croissance du fret ferroviaire établis dans le cadre du plan décennal (2000-2010)**

Scénario	Croissance prévisionnelle en tonnes-km nettes
<b>Scénario de base</b> : aucune amélioration en ce qui concerne les coûts ferroviaires et la qualité des services	Croissance de 38 % (10 % si les contraintes pesant sur les capacités du réseau ne sont pas levées)
<b>Plan décennal</b> : amélioration des services ferroviaires (contrebalancée par une baisse persistante des coûts réels des transports routiers)	Croissance de 80 %
<b>Adaptation des coûts générés par le transport routier</b> : idem plan décennal + gratuité de l'accès au réseau pour les flux de trafic marginaux d'une distance inférieure à 400 km et statu quo des coûts réels des transports routiers	Croissance de 120 %

21. Certains projets concernant essentiellement le transport de voyageurs auront également des répercussions positives pour le fret ferroviaire.
22. *Transport 2010, The Background Analysis*, Ministère de l'environnement, des transports et des régions, 1998.

Les améliorations que le plan décennal prévoit d'apporter au niveau des prestations ferroviaires portent notamment sur les gabarits, l'allongement des trains et l'augmentation de la capacité des terminaux. Le plan table sur une augmentation de 80 % du tonnage kilométrique net grâce à ces améliorations. Toutefois, la fourchette très large des prévisions établies dans le cadre des différents scénarios illustre la sensibilité du trafic à la mise en œuvre effective des améliorations prévues et à l'évolution des coûts du transport routier. Le choix modal opéré dans le cadre du trafic intermodal, qui d'après l'ASF devrait être la principale poche de croissance, est particulièrement sensible aux niveaux de l'offre de service et des charges. La concrétisation des prévisions de croissance dépendra dès lors :

- des politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics pour soutenir le fret ferroviaire et du ciblage minutieux des sommes importantes qui y seront consacrées par le secteur public de manière à assurer un impact maximum ;
- des investissements consentis par le secteur privé, notamment par Railtrack, en réponse aux mesures d'incitation positives prises sur le plan commercial et des améliorations apportées à la gestion du secteur ferroviaire.

### La stratégie de l'ASF pour le fret ferroviaire

L'ASF a mis au point une stratégie pour promouvoir le transport de marchandises par chemin de fer. Cette stratégie, qu'elle a décrite dans son rapport annuel 1999/2000, reflète les compétences qui lui sont dévolues par la loi de 2000 sur les transports et s'appuie sur quatre éléments : réseau, correspondances, financement et service. Les objectifs et instruments liés à cette stratégie sont décrits au tableau 4 :

Tableau 4. **Objectifs et instruments de la stratégie de l'ASF pour le fret ferroviaire**

Eléments de la stratégie	Objectifs	Instruments
Réseau	Fournir les capacités nécessaires pour assurer la croissance, assurer une disponibilité permanente de sillons, prévoir des itinéraires de substitution et assurer la capacité de faire face à tout dysfonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investissements dans le réseau</li> <li>• Programmation de la maintenance</li> </ul>
Correspondances	Connecter les nouveaux clients au réseau ferroviaire par la mise en place de points de correspondance ou d'embranchements ferroviaires desservant les entreprises	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politique volontariste visant à favoriser le processus de développement</li> <li>• Mesures influant sur le processus de planification<sup>23</sup></li> </ul>
Financement	Contribuer à la réalisation des objectifs précités dans un esprit de rentabilité et d'efficacité optimales et adopter des mesures d'incitation appropriées	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aide aux investissements dans le réseau et les points de correspondance</li> <li>• Appui sur le plan des recettes (axé sur le trafic et non les entreprises)</li> </ul>
Service	Améliorer les normes de qualité du service et l'efficacité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promotion de la concurrence et innovation</li> </ul>

23. Cette compétence incombe principalement aux autorités régionales ou locales, mais l'ASF est consultée pour les questions pertinentes au regard du fret ferroviaire

Compte tenu d'une première estimation du montant des dépenses qui, dans chaque domaine, peuvent être justifiées par des avantages externes, l'ASF a procédé à l'affectation suivante des 2,6 milliards de £ d'investissements publics prévus pour le fret ferroviaire (voir tableau 2) :

- **réseau** : développement de projets d'investissement axés sur les corridors afin de pouvoir faire face plus efficacement à la demande de fret prévisionnelle et d'améliorer la qualité du service (1,5 milliard de £, qui seront principalement affectés à la mise au gabarit pour permettre l'acheminement vers les ports de conteneurs maritimes<sup>24</sup> de 9' 6 " et améliorer les dessertes du tunnel sous la Manche) ;
- **correspondances** : réactivation du système actuel de subventions (Freight Facility Grant system) afin d'élargir l'éventail d'infrastructures de transbordement et des coûts qui peuvent être pris en charge, recours à d'autres méthodes de financement et systèmes de subvention et renforcement de la concurrence entre opérateurs (1,1 milliard de £).

L'ASF a alloué aux services de fret des subventions d'équilibre pour un montant de 800 millions de £. Elle envisage de remplacer en grande partie le régime actuel des subventions d'accès au réseau, dans lequel les concours sont liés à des opérateurs spécifiques, par un système tout à fait neutre dans lequel les subventions seraient liées au flux de trafic. Cela permettrait aux opérateurs de se positionner sur le marché sur la base de subventions préétablies, fixées en fonction des avantages environnementaux. Ce système, qui respecte le principe de la neutralité entre opérateurs, doit encore être approuvé par l'UE, même si d'aucuns le considèrent comme plus conforme aux règles européennes en matière d'aides d'Etat que le régime des subventions d'accès. L'ASF entend toutefois continuer à accorder des subventions d'accès à certains opérateurs dans des circonstances exceptionnelles (opportunités à court terme ou phase de lancement).

Par le passé, aucune distinction précise n'était établie entre les investissements « fret » et les investissements « voyageurs », de telle sorte qu'il n'est pas possible de comparer les plans d'investissement « fret » aux plans d'investissement antérieurs. Toutefois, on peut comparer les subventions d'équilibre projetées aux concours octroyés précédemment. Un montant annuel moyen de 110 millions £ a été alloué par le plan aux Freight Facilities Grants. Ce montant est 10 fois supérieur au montant annuel moyen alloué sur la période 1996/1997 – 1999/2000 (11 millions de £ par an). En 2000/01, ce changement de cap a déjà commencé à faire sentir ses effets, puisque le niveau des concours a été porté à 43 millions de £. Dans un même ordre d'idées, la subvention d'équilibre a été de 80 millions de £, soit cinq fois plus que la moyenne annuelle au cours des cinq dernières années. Ce bond spectaculaire résulte en partie de l'élargissement du champ d'application de ces régimes d'aide, qui devraient dès lors avoir une incidence considérable.

La stratégie atteste de la volonté de l'ASF d'interpréter ses compétences au sens le plus large et d'adopter une démarche hautement volontariste pour promouvoir le développement du fret en :

- des stratégies coopérant étroitement avec les autorités régionales et les collectivités locales pour élaborer et influencer sur les décisions de planification – cela sera sans doute une tâche importante.
- persuadant les opérateurs de fret et leurs clients de réagir favorablement aux sollicitations de l'ASF et en persuadant les clients du secteur fret d'intégrer le rail dans leur chaîne d'approvisionnement.

---

24. 20% de l'ensemble des conteneurs traités en Grande-Bretagne dans le cadre d'opérations de transport international sont des conteneurs 9' 6", qui tendent à devenir la norme internationale. Ces conteneurs sont trop grands pour être transportés par chemin de fer mais ne posent aucun problèmes pour le transport routier.

L'ASF reconnaît que l'approche optimale dépend des circonstances et cherche à combiner deux grandes approches :

- l'ASF prend l'initiative de promouvoir des projets (construction de terminaux aux endroits non couverts par la « toile » nationale) et cherche à y associer le secteur privé pour les mettre en œuvre et les financer en partie ;
- le secteur privé propose des projets et l'ASF évalue l'opportunité d'un soutien de sa part.

L'ASF voit dans l'aménagement du territoire un facteur important de développement des terminaux étant donné que les décisions clés des collectivités locales peuvent avoir une incidence considérable sur la capacité des chemins de fer à jouer un rôle dans l'économie locale, notamment par le « zonage » et/ou l'approbation de projets de développement liés au rail. Cela étant, la capacité de l'ASF à concrétiser ses ambitions souffre des faibles pouvoirs qui lui sont conférés par la loi sur les transports de 2000. C'est pourquoi, elle doit en grande partie s'appuyer sur son pouvoir de persuasion afin d'amener les collectivités locales à prendre des décisions favorables au rail, dès lors qu'il y va de l'intérêt national. Les collectivités locales ont eu tendance, par le passé, à accéder aux revendications des groupes de pression locaux opposés aux projets de développement ferroviaires au motif, notamment, que l'implantation de terminaux intensifiait le trafic local.

Le document de stratégie note que les parcelles utilisables par le rail sont une denrée extrêmement rare. Un autre problème est que les terrains sont beaucoup plus chers lorsqu'ils sont affectés à des destinations autres que ferroviaires, surtout dans la région londonienne. Cela s'explique par le fait que le prix du terrain est faussé par les restrictions liées à l'aménagement du terrain, qui poussent à la hausse le prix de nombreuses parcelles situées dans des zones convoitées par le rail dans le cadre de ses projets. La recherche de parcelles appropriées pour le développement du fret ferroviaire est dès lors l'un des volets clés de la stratégie.

Les opérateurs ont formulé des critiques à l'encontre de la stratégie « fret », estimant qu'elle met trop l'accent sur la concurrence pour faire baisser les taux de fret, stimuler l'innovation et améliorer le service à la clientèle. Ces objectifs, pour louables qu'ils soient, doivent être appréciés à la lumière des risques qu'ils font peser sur la structure du marché et la politique d'investissement des opérateurs existants, la rentabilité déjà faible de ceux-ci étant encore davantage mise sous pression. La concurrence ne doit pas être considérée comme une finalité mais comme un moyen de renforcer l'efficacité du service à la clientèle.

### **Prévisions dans le domaine du fret**

Le document de stratégie de l'ASF considère comme acquis l'objectif de croissance de 80 % sur lequel table le plan décennal. L'ASF a évalué, par modélisation, l'impact d'une efficacité accrue et d'un meilleur service sur le fret ferroviaire. Le tableau 6 donne une ventilation de cette croissance par type de trafic (vrac traditionnel, non-vrac, charges unitaires et activités de logistique à valeur ajoutée) :

Tableau 5. Evolution du trafic de fret ferroviaire – prévisions de l'ASF

<i>Produit</i>	Fret ferroviaire (milliards tonnes-km nettes)		Evolution 2000-2010 (milliards t-km nettes)	Evolution 2000-2010 (%)
	1999/2000 <sup>25</sup>	2010 (projection) <sup>26</sup>		
<b>Vrac traditionnel</b>	<b>10.5</b>	<b>15.3</b>	<b>+4.8</b>	<b>+46%</b>
Charbon	4.8	Pas de prévisions ventilées par produit		
Métaux	2.2			
Construction	2.0			
Produits pétroliers	1.5			
<b>Non-vrac et autres</b>	<b>7.6</b>	<b>17.7</b>	<b>+10.1</b>	<b>+136%</b>
Tunnel sous la Manche	1.0	Pas de prévisions ventilées par produit		
Intermodal	3.9			
Autres <sup>27</sup>	2.7			
<b>Total</b>	<b>18.2</b>	<b>33.0</b>	<b>+14.8</b>	<b>+81 %</b>
<b>% non-vrac</b>	<b>42 %</b>	<b>54 %</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Le tableau 5 montre que le trafic de vrac (charbon principalement), qui devrait croître de 46 %, ne représente qu'un tiers de la croissance. Les deux autres tiers devraient provenir du non-vrac et des autres trafics, avec une croissance prévue de 136 %. En dépit de l'absence de prévisions ventilées par trafic, l'ASF s'attend à une croissance particulièrement vigoureuse dans :

- le trafic de conteneurs maritimes (sur la lancée du mouvement déjà amorcé) ;
- le trafic intermodal intérieur, comportant les caisses mobiles et les conteneurs, également appelé à croître rapidement, mais au départ de niveaux assez bas.

L'ASF prévoit aussi une croissance du trafic transmanche, mais elle devrait être moins soutenue que pour les autres marchés intermodaux. Ce trafic est particulièrement pertinent au regard de la comparaison avec la Suisse parce que :

- à l'instar des Alpes, la Manche constitue un obstacle naturel, bien qu'il ne soit pas écologiquement sensible ;
- le tunnel sous la Manche est une liaison internationale et que les traversées alpines contribuent fortement à générer du trafic international.

La croissance du trafic ferroviaire empruntant le tunnel sous la Manche a jusqu'à présent été décevante et les services ferroviaires directs ne représentent qu'environ 3 millions de tonnes de fret par an,

25. Source: National Rail Trends, ASF. Les totaux peuvent ne pas correspondre en raison des chiffres qui ont été arrondis

26. Source: Freight Strategy, ASF, Mai 2001

27. Il s'agit pour l'essentiel de non-vrac, mais aussi de vrac non traditionnel, tels que les produits chimiques, les déchets et les produits agricoles.

soit moitié moins que le volume initialement prévu lors de la conception du tunnel<sup>28</sup>. Cela ne représente que 3 à 4 % du marché de fret trans-manche, le solde se répartissant entre les trains-navettes empruntant le tunnel sous la Manche et le transport maritime. Eurotunnel attribue ces piètres résultats à des « problèmes de qualité tant en France qu'au Royaume-Uni, où les opérateurs sont confrontés à des goulets d'étranglement liés à des problèmes de capacité, à des problèmes d'organisation et à des actions syndicales »<sup>29</sup>. Le bilan d'Eurotunnel en termes d'efficacité interne est également mitigé. EWS estime que les niveaux de trafic actuels ne sont qu'un pâle reflet du potentiel réel du marché<sup>30</sup> et qu'à condition que ces problèmes puissent être résolus, le trafic transmanche pourrait croître fortement.

La SNCF procède à un vaste programme d'investissement en faveur du fret qui devrait améliorer la situation générale<sup>31</sup>. Toutefois, compte tenu du nombre d'acteurs et de la complexité inhérente à la gestion de services internationaux, la qualité du service est souvent déterminée par le maillon le plus faible. Selon l'ASF, il est nécessaire de multiplier les initiatives à petite échelle pour faire progresser le trafic. Comme en Suisse, il faut améliorer la coordination internationale pour les faire interagir efficacement<sup>32</sup>.

EWS estime par ailleurs que le trafic ferroviaire global pourrait plus que doubler au cours des dix prochaines années pour autant que les conditions suivantes soient remplies :

- les redevances d'accès au réseau doivent être abordables pour l'ensemble des trafics, et en particulier pour les trafics dits marginaux ;
- les investissements appropriés et ciblés doivent être réalisés en temps utile<sup>33</sup>.

Un autre facteur qui a freiné le développement du fret ferroviaire est la difficulté d'obtenir un accès suffisamment rapide au réseau. Les clients « fret » réclament de plus en plus fréquemment un service 7 jours sur 7 et 24 heures sur 24, mais cela paraît difficilement réalisable au vu des pratiques actuelles de maintenance de l'infrastructure et risque de l'être encore plus compte tenu du programme de modernisation du réseau engagé par Railtrack.

L'ASF prend en compte ces préoccupations. Pour ce qui est de l'accès, elle coopère avec le régulateur ferroviaire pour gérer, sur le long terme et dans le contexte de la croissance, les problèmes d'accès afin d'assurer la disponibilité de capacités pour le fret. Elle élabore, d'autre part, une stratégie d'attribution des capacités.

En ce qui concerne les investissements, les lignes directrices édictées par le Secrétaire d'Etat<sup>34</sup> soulignent qu'il incombe à l'ASF d'assurer la rentabilité financière de ses investissements (dépenses) et

---

28. En dépit du fait que le gouvernement du Royaume-Uni prenne en charge une partie des redevances d'accès au tunnel.

29. Source : *1999 Annual Financial Statements*, Eurotunnel.

30. Citation de Philip Mengel, directeur général de EWS. Source : *Professional Engineering, Special Report on the Railways*, 2000.

31. *Locomotive renewal spearheads freight drive*, *Railway Gazette International*, février 2001.

32. *Freight growth checked but prospects bright*, *Railway Gazette International*, septembre 2001 (d'après des propos de Julia Clarke, directrice générale Fret, ASF)

33. *Freight by Rail, the 10 Year Investment Plan*, EWS, mai 2000. Dans ce document, EWS indique que 5 milliards de £ devront être investis dans l'infrastructure de fret ferroviaire, alors que le document de stratégie "Fret" n'a budgétisé que 3,2 milliards de £ pour l'ensemble des investissements.

34. *Draft Directions and Guidance to the Strategic Rail Authority*, 24 juin 2001

l'ASF est dès lors en train d'élaborer des méthodes de prévision et d'évaluation des projets dans le domaine du fret. Le choix des projets sera dicté par les prévisions de trafic, même si l'incertitude inhérente aux prévisions est encore aggravée par la sensibilité de la croissance du trafic intermodal au critère de la performance, qu'il s'avère difficile de faire évoluer, voire de maintenir. Les projets d'investissement dans le secteur du fret ferroviaire devront dès lors être évalués en tenant compte de cette incertitude.

### **Redevances d'accès au réseau**

Le régulateur ferroviaire fixe la politique en matière de redevances d'accès à l'infrastructure ferroviaire (ainsi que les conditions d'agrément de Railtrack). Le régulateur a terminé en 2001 une étude portant sur la politique de redevances applicables au fret<sup>35</sup>. Lors d'un tour de table préliminaire en novembre 2000, les participants ont souligné que les redevances d'accès au réseau constituaient un facteur crucial pour atteindre l'objectif de croissance fixé pour le fret ferroviaire étant donné qu'elles peuvent représenter une part importante des coûts supportés par les opérateurs de fret ferroviaire. Les redevances d'accès d'EWS par exemple représentent, pour la part de trafic redevable de ces redevances<sup>36</sup>, 37 % de ses coûts totaux et peuvent dès lors avoir une incidence directe et importante sur le choix entre le rail et la route. Les redevances peuvent également influencer sur la situation financière des opérateurs de fret ferroviaire dès lors que ceux-ci perdent des parts de marché ou sont contraints de prendre à leur charge des majorations de redevances, ce qui risque de réduire les niveaux d'investissement ou la gamme des services offerts.

Le régulateur ferroviaire est également tenu de tenir compte de l'incidence des redevances sur la situation financière de Railtrack. Toutefois, cette incidence est probablement faible étant donné que les redevances d'accès ne représentent que 6 % du chiffre d'affaires de Railtrack. L'élément clé, en ce qui concerne Railtrack, est donc de l'empêcher d'abuser de sa situation de monopole tout en l'incitant, par des mesures spécifiques, à faciliter le développement des marchés de fret ferroviaire.

Railtrack a fait valoir que les redevances d'accès au réseau en vigueur jusqu'en mars 2001 (fin de la première période de révision des redevances) ne lui procuraient aucune incitation financière à améliorer son offre de services au fret ferroviaire, même si les études réalisées par le régulateur indiquent que Railtrack réalise sur ce marché des marges confortables. Ces façons différentes de voir les choses peuvent s'expliquer par le fait que, pour l'obtention des sillons, le fret « entre en concurrence » avec les chantiers nécessaires à l'amélioration, la rénovation et l'entretien du réseau, mis en place essentiellement au bénéfice des services voyageurs. Railtrack situe ces coûts d'opportunité à un niveau plus élevé que le régulateur ferroviaire.

En avril 2001, le régulateur ferroviaire a publié des conclusions préliminaires concernant le niveau et la structure des redevances d'accès pour le fret ferroviaire à appliquer à compter du 1er avril 2001. Ses conclusions provisoires sont les suivantes<sup>37</sup> :

---

35. *Review of Freight Charging Policy : Final Conclusions*. Office of the Rail Regulator, octobre 2001.

36. Source : EWS Representation to the Rail Regulator on Regulator's website. Les sommes versées par les opérateurs de fret à Railtrack (principalement constituées des redevances d'accès au réseau) se sont élevées en 1999-2000 à 158 millions de £, soit environ 25% des recettes globales estimées de l'ensemble des opérateurs. Ces redevances ne sont toutefois pas dues sur certains trafics (transport de matériaux pour le compte de Railtrack notamment)

37. *Review of Freight Charging Policy: Emerging Views on Key Issues*, Office of the Rail Regulator, août 2000; *Review of Freight Charging Policy: Consultation on Costs*, novembre 2000; et *Review of Freight Charging Policy, Provisional Conclusions*, avril 2001.



- une approche plus déterministe devrait s'appliquer aux redevances, qui devraient être fixées sur la base de critères précis publiés par le régulateur, même si une certaine flexibilité pourrait être maintenue pour les négociations à la marge. Il en résultera un régime plus transparent, susceptible de réduire les barrières à l'entrée et d'encourager les nouveaux opérateurs et clients ;
- les redevances d'accès pour le fret devraient être fixées de telle sorte que Railtrack puisse récupérer ses coûts spécifiques au fret, dont les coûts fixes, mais aussi que soit évitée toute contribution à la couverture de coûts communs (partagés avec les services voyageurs)<sup>38</sup>.

Les conclusions définitives ont été publiées en octobre 2001. Elles indiquent qu'il existe de sérieuses raisons permettant de justifier une réduction des redevances payées par les opérateurs de fret ferroviaire ainsi que l'introduction d'une structure de tarification plus transparente et déterministe. Le régulateur affirme également que le fait que Railtrack PLC ait été placé sous administration judiciaire n'affecte en rien ces "principes de base fondamentaux".

Comparé aux redevances perçues jusqu'au 1er avril 2001, les changements introduits réduiront le montant total payé à Railtrack, ou à l'organisme qui lui succédera, de 40 % pour la période 2001-2002 (de 52 % à partir du 1er avril 2002). Pour éviter que Railtrack ne sorte perdant de cette opération, tout en l'incitant financièrement à satisfaire les exigences de ses clients et à favoriser la croissance du trafic, l'ASF a convenu de compenser toutes les pertes de recettes subies par Railtrack à la suite de ces conclusions. Cette compensation devrait atteindre 84 millions de £ par an, soit 500 millions de £ pour l'ensemble de la période considérée. Ces ajustements devraient avoir une incidence positive sur la croissance du trafic ferroviaire.

Le régulateur a fondé ses conclusions sur les principes suivants :

- les opérateurs de services de fret ferroviaire ne devraient, pour l'utilisation du réseau existant, payer ni les coûts fixes spécifiques au transport de fret, ni les coûts fixes communs avec les services de voyageurs ;
- pour les travaux d'amélioration des infrastructures bénéficiant aux seuls transports de marchandises, les opérateurs de services de fret ferroviaire devraient payer les coûts fixes associés à ces travaux qui ne sont pas déjà couverts par d'autres sources de financement ;
- les redevances devraient être établies dans une perspective à long terme i.e. sur la base des coûts futurs projetés qui seront plus faibles que les coûts actuels étant donné que, selon le point de vue du régulateur, des gains de productivité de 3-5 % devraient être réalisés par le propriétaire de l'infrastructure (le pourcentage le plus bas étant celui retenu pour la période postérieure à avril 2002). Une telle d'approche trouve ses fondements dans la volonté de ne pas dissuader des investissements liés au trafic qui, sur le plan économique, ne seraient justifiés qu'à long terme, et d'éviter que ne soient exclus du réseau des consommateurs actuels du fait de tarifs trop élevés, les coûts fixes irrécupérables liés à une nouvelle entrée éventuelle sur ce marché étant très élevés et rendant très peu probable un retour de ces consommateurs vers le chemin de fer. L'approche retenue répond également au souhait de compenser les baisses récentes des droits d'accises sur les véhicules et les carburants dont a bénéficié le transport routier

---

38. Il a également été convenu que l'ASF prenne en charge les coûts spécifiques au fret pour les grands projets de modernisation.

## **Le transport routier comme alternative au rail**

La meilleure alternative à une grande partie du trafic ferroviaire est le transport routier et les politiques des pouvoirs publics en matière de coûts des transports routiers constitueront un facteur important dans la détermination du choix modal.

L'une des politiques qui influencent les coûts du transport routier est celle concernant le poids maximum des camions. Une commission spéciale (Commission for Integrated Transport – CFIT) indépendante a été créée lors de la publication du Livre blanc en 1998 pour conseiller, de façon impartiale, les pouvoirs publics sur la mise en œuvre de leur politique. Une de ses premières missions a été d'examiner la possibilité d'autoriser la circulation de poids lourds de 44 tonnes sur 6 essieux pour des parcours autres que le transport intermodal, déjà autorisé. Dans son rapport intérimaire<sup>39</sup>, la CFIT a recommandé que les pouvoirs publics portent le poids maximum des camions à 44 tonnes à condition que :

- ils satisfassent aux normes d'émission Euro II ;
- le respect effectif des réglementations en matière d'exploitation des poids lourds et d'itinéraires soient davantage assuré ;
- des mesures soient adoptées pour en atténuer les incidences éventuelles sur le fret ferroviaire.

Le gouvernement a mis en œuvre la recommandation de la CFIT et il a été tenu compte de cette mesure dans les prévisions du plan décennal. Ce plan prévoit également une baisse des prix des carburants et, en novembre 2000 à la suite de virulentes protestation à l'encontre du prix des carburants, les autorités ont accepté de réduire les droits d'accises sur le gazole et sur les véhicules. La future politique fiscale pour le gazole n'a pas encore été dévoilée mais, si les taxes devaient tomber en dessous du niveau prévu dans le plan décennal, l'objectif de croissance de 80 % anticipé pour le fret ferroviaire serait plus difficile à atteindre. Comme indiqué précédemment, le régulateur ferroviaire a introduit des baisses dans les redevances d'utilisation des infrastructures ferroviaires pour le trafic de marchandises de façon à compenser la diminution des charges liées à l'utilisation des routes.

## **4. L'APPROCHE SUISSE**

### **Objectifs**

L'un des objectifs importants poursuivis par la politique des transports en Suisse est de « susciter un transfert aussi large que possible du trafic marchandises transalpin de la route au rail afin de garantir durablement la mobilité et préserver de la sorte l'environnement et la qualité de vie »<sup>40</sup>. Cette politique est essentiellement motivée par l'extrême vulnérabilité de la biosphère alpine et par le fait que le nombre de poids lourds empruntant les traversées alpines suisses a augmenté d'environ 90 % au cours de la décennie écoulée.

---

39. *Interim Report, Permitting 44 tonne lorries for general use in the UK*, Commission for Integrated Transport, mars 2000

40. Influences possibles de la politique des transports sur le trafic fret alpin, Dr. Max Friedli, directeur de l'Office fédéral des transports, Suisse, article paru dans *Rail International*, mai 2000

Etant donné que 70% du trafic de fret transalpin est à vocation internationale et que le trafic routier peut être détourné vers des itinéraires de substitution empruntant l’Autriche et la France, la coordination internationale est primordiale pour mettre en œuvre cette politique. Un nouvel accord sur les transports a dès lors été conclu par la Suisse et l’UE en juin 1999 afin de gérer le trafic de fret transalpin.

### Instruments de promotion du fret ferroviaire

Jusqu’à présent, la Suisse a essentiellement adopté une approche réglementaire pour favoriser le transport de marchandises par le rail. Cette approche a notamment consisté à limiter à 28 tonnes le poids maximal des camions. Elle est aujourd’hui progressivement remplacée par une approche davantage axée sur le marché, le transfert vers le rail étant encouragé par l’adoption d’incitants économiques appropriés, applicables à la fois au rail et à la route :

- le poids total maximum autorisé des camions a été porté à 34 tonnes en 2001 et sera porté à 40 tonnes en 2005 et les redevances d’usage des infrastructures routières seront majorées afin de refléter l’intégralité des coûts générés (y compris des coûts externes). La redevance poids lourds<sup>41</sup> liée aux prestations (RPLP) est fixée en fonction d’un ensemble de critères tels que la distance, le poids et les émissions et est non discriminatoire dans la mesure où elle s’applique à la fois aux transporteurs étrangers et nationaux ;
- le produit de ces redevances sera utilisé pour financer la modernisation des infrastructures ferroviaires, et notamment la construction de deux nouveaux tunnels ferroviaires alpins capables d’accueillir des trains à la fois plus longs et plus lourds ;
- une réforme ferroviaire sera entreprise afin d’accroître la liberté commerciale et de stimuler la concurrence.

Quelques années seront nécessaires pour introduire ces mesures et pour qu’elles produisent pleinement leurs effets. Dans l’intervalle, les autorités envisagent d’adopter un certain nombre de mesures transitoires, elles aussi axées sur les mécanismes de marché. Ces mesures transitoires, qui ont été intégrées à l’accord sur les transports terrestres conclu avec l’UE, sont résumées au tableau 6 :

Tableau 6. Mesures d’accompagnement prises dans le cadre de l’accord sur les transports terrestres

Mesures côté route	Mesures côté rail
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contrôle renforcé des poids lourds</li> <li>• Mise en conformité avec la directive de l’UE concernant les conditions de travail des conducteurs</li> <li>• Meilleure exploitation du système de gestion électronique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restructuration du système d’indemnités compensatrices (utilisées pour réduire les redevances d’accès au réseau et abaisser le prix des sillons pour favoriser le recours aux transports combinés) afin de promouvoir la concurrence entre opérateurs</li> <li>• Doublement du budget annuel des subventions allouées pour la réduction des redevances d’infrastructure appliqués au transport de</li> </ul>

41. Depuis le 1er janvier 2001, la RPLP est de 172 francs suisses en moyenne pour un parcours type de 300 km accompli par un camion de 34 tonnes. Cette redevance sera progressivement portée à 325 francs suisses pour un parcours de 300 km accompli par un camion de 40 tonnes d’ici au 1er janvier 2008 au plus tard. CHF1 = 0.68 Euros

Mesures côté route	Mesures côté rail
<p>du trafic en cas de surcharge des transversales alpines</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Attribution de contingents aux camions de 40 t ainsi que pour les trajets à vide et les véhicules chargés de cargaisons légères exploités par des opérateurs de l'UE et suisses</li> <li>• Interdiction de circuler la nuit et le dimanche</li> </ul>	<p>marchandises et allouées au transport combiné, porté à un montant moyen de CHF 259 millions (Euro 170 millions)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Appui afin d'assurer la disponibilité de capacités de transbordement adéquates en Suisse et à l'étranger</li> <li>• Travaux engagés afin de parvenir, dans le cadre d'une démarche internationale, à un appui en faveur du fret ferroviaire et à une accélération des formalités aux frontières</li> <li>• Accélération de la construction des lignes ferroviaires à travers les Alpes</li> <li>• Renforcement de la productivité de l'infrastructure et de l'activité ferroviaires à raison de 5 % par an dans chaque secteur<sup>42</sup></li> </ul>

### Investissements prévus

Au cours des 20 prochaines années, le gouvernement suisse compte investir 30 milliards de FS (20 milliards d'euros) dans ses infrastructures ferroviaires, ventilés comme suit :

- 13,6 milliards de FS, soit près de la moitié du budget total, seront consacrés à la construction des nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA), consistant notamment en deux nouveaux tunnels de base ;
- 13,4 milliards de FS, soit également près de la moitié du budget total, seront consacrés au projet rail 2000, qui consolidera les liaisons Est-Ouest et améliorera les services dans le centre du pays ;
- 1,2 milliard de FS sera affecté à la connexion de la Suisse orientale et occidentale avec le réseau à grande vitesse européen ;
- 2,3 milliards de FS seront affectés à l'adoption de mesures de réduction du bruit.

Ces investissements seront financés par quatre sources :

- la redevance « poids lourds » liée aux prestations (RPLP), qui constituera la source de financement principale ;
- la taxe sur les carburants ;
- la TVA ;
- les emprunts contractés par la Confédération (pouvant représenter jusqu'à 25 % du coût des projets).

---

42. L'objectif s'applique à la fois aux infrastructures et à l'exploitation. L'objectif est ambitieux si on le compare aux objectifs fixés par le régulateur britannique pour Railtrack, à savoir 2% par an sur la période 19996-2001 et 3.1 % par an sur la période 2001-2006.

## Incidences escomptées

D'après l'Office fédéral suisse des transports, les différentes mesures destinées à reporter une partie du trafic routier vers le rail devraient permettre de réduire de moitié le trafic de poids lourds dans les Alpes suisses, le trafic étant ramené ainsi à ses niveaux des années 80 (aucun objectif comparable n'a été fixé pour le trafic ferroviaire). Toutefois, l'Office reconnaît que le respect de cette échéance est incertain étant donné qu'il dépend en partie de l'élaboration de la politique des transports et de la démarche adoptée en matière de fret ferroviaire par les pays voisins.

## Comparaison des politiques suisse et britannique

Le tableau 7 fait brièvement le point de la situation en Grande-Bretagne au regard des instruments utilisés par la Suisse pour favoriser le développement du fret ferroviaire (voir tableau 6).

Tableau 7. **Politiques destinées à promouvoir le développement du fret ferroviaire**  
**Comparaison entre la Suisse et la Grande-Bretagne**

Suisse	Grande-Bretagne
<b>Route</b>	
Renforcement des contrôles du trafic des poids lourds	Application probablement moins efficace en raison de la plus grande dispersion des circulations qui rend les contrôles plus difficiles
Mise en conformité avec la directive de l'UE sur les conditions de travail des conducteurs	Application probablement moins efficace en raison de la plus grande dispersion des circulations qui rend les contrôles plus difficiles
Attribution de contingents aux camions de 40 t pour les opérateurs Suisse et de l'UE	Aucune mesure équivalente
Interdiction de circuler la nuit et le dimanche	Uniquement sur certaines routes urbaines
<b>Rail</b>	
Restructuration du système de subventions afin de favoriser la concurrence entre opérateurs	Egalement en cours de restructuration
Doublement du budget annuel des subventions	Augmentation, mais à partir de niveaux plus modestes
Appui afin d'assurer la disponibilité de capacités de transbordement appropriées en Suisse et à l'étranger	Réorganisation du système mais application de critères économiques stricts rendant difficilement justifiable toute mesure de soutien en faveur du fret ferroviaire. Aucune mesure possible de soutien public en faveur des capacités à l'étranger
Augmentation du nombre de concessions pour le transport combiné non accompagné	Aucune mesure équivalente
Efforts entrepris afin de soutenir, dans le cadre d'actions coordonnées au niveau international, le fret ferroviaire et d'accélérer les formalités aux frontières	Initiative de la CFIT afin d'étudier le trafic empruntant le tunnel sous la Manche
Accélération de la construction de traversées alpines	Projet visant à accroître les capacités et les gabarits

On constate à la lecture du tableau 7 que, parmi les divers instruments destinés à promouvoir le fret ferroviaire en Suisse, certains sont totalement absents en Grande-Bretagne, d'autres sont moins ambitieux et d'autres encore ne seront probablement pas appliqués avec la même rigueur. L'écart est le

plus important pour les instruments visant à réglementer et à tarifier le transport routier de marchandises ainsi qu'à affecter les redevances au financement de nouveaux projets ferroviaires.

En ce qui concerne les investissements, le tableau 2 a montré que seulement 7 % des investissements publics et privés prévus pour le secteur ferroviaire britannique seront affectés au fret<sup>43</sup>. En Suisse, près de la moitié des investissements totaux projetés seront affectés aux nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA), essentiellement axées sur le fret. En supposant (estimation prudente) que 40 % environ des investissements ferroviaires suisses iront au secteur du fret, cela donne 600 millions de CHF (400 millions d'euros) par an<sup>44</sup>. Partant de cette hypothèse, le tableau 8 compare la taille des réseaux, le trafic et les investissements qu'il est prévu d'affecter au fret ferroviaire en Suisse d'une part et en Grande-Bretagne d'autre part :

Tableau 8. Comparaison des programmes d'investissement

	<i>Suisse</i>	<b>Grande-Bretagne</b>
Investissements publics et privés prévus annuellement dans le secteur du fret ferroviaire	600 millions de CHF (400 millions €)	320 millions de £ <sup>45</sup> (500 millions €)
Longueur du réseau	5.313 km	16.536 km
Investissement annuel projeté par km de réseau	76.000 €	30.000 €
Tonnage kilométrique net (en milliards)	9	18
Investissement annuel par tonne-km nette	0,044 €	0,027 €

On peut constater à la lecture du tableau 8 que les investissements projetés par km de réseau en Grande-Bretagne sont inférieurs de plus de 50 % aux investissements prévus en Suisse et que l'investissement projeté par tonne kilométrique nette est inférieur d'environ 40 %.

Dans les deux pays, les pouvoirs publics apportent également un soutien au fret ferroviaire, mais il existe des différences en ce qui concerne le niveau de cette aide et son ciblage :

- En Grande-Bretagne, l'aide est fournie par l'entremise de subventions d'accès au réseau, utilisées pour couvrir les redevances d'accès au réseau pour tous les types de fret. Ce système est en train d'être étendu et il est possible que d'autres coûts récurrents puissent être pris en charge. L'enveloppe annuelle consacrée à ce régime d'aide au cours des dix prochaines années sera de 80 millions de £ (126 millions d'euros).

43. 3.2 milliards de £ sur 10 ans.

44. 30 milliards de CHF sur 20 ans (voir chapitre 2), soit 1,5 milliard par an. 40% d'1,5 milliard = 600 millions de CHF.

45. Le montant total de l'enveloppe consacrée par les pouvoirs publics aux investissements ferroviaires au cours des dix prochaines années sera de 18 milliards de £. Ce montant comprend les 15 milliards de £ d'investissements prévus du secteur public et les 3 milliards de £ consentis par le secteur privé mais financés par l'Etat par l'entremise de conventions relevant de la Private Finance Initiative (PFI).

- En Suisse, l'aide peut être utilisée pour couvrir tous les coûts de circulation, et non pas uniquement les redevances d'accès au réseau. L'enveloppe annuelle affectée au régime d'aide au cours des vingt prochaines années sera de 259 millions de CHF (170 millions d'euros).

En dépit des restrictions mises au type de trafic éligible à l'aide et des plus faibles volumes traités, l'enveloppe annuelle affectée à l'aide en faveur du fret ferroviaire est plus élevée en Suisse qu'en Grande-Bretagne. Le coût environnemental plus élevé du transport routier de marchandises en Suisse peut, en partie, expliquer le niveau plus élevé des subventions dans ce pays. Les problèmes d'environnement provoqués par le transport routier de marchandises sont très différents dans les deux pays et probablement moins aigus en Grande-Bretagne que dans les Alpes suisses. Cela explique que le soutien soit beaucoup moins important en Grande-Bretagne qu'en Suisse, bien que le niveau des investissements projetés et les mesures y associées pour promouvoir le fret ferroviaire y soient considérables en termes historiques. Une autre explication de la faiblesse de l'aide apportée au secteur ferroviaire en Grande-Bretagne est que l'ASF est soumise aux règles du Trésor britannique et de l'UE, qui limitent la forme et le niveau du soutien qu'elle peut fournir :

- en vertu des règles appliquées par le Trésor britannique, l'aide ne peut être fournie que si elle contribue à induire un transfert vers le rail qui, à défaut de soutien, n'aurait pu s'opérer sur la base de critères strictement commerciaux et doit être justifiée par des avantages sur le plan de la congestion et de l'environnement ;
- en vertu des règles de l'UE concernant les aides d'Etat, l'aide fournie ne doit pas fausser le jeu de la concurrence.

Ces considérations reflètent les politiques publiques qui visent à corriger les distorsions du marché, mais rien de plus. L'objectif n'est pas d'induire un transfert vers le rail en tant que tel, étant donné que cela risquerait de provoquer encore davantage de distorsions sur le marché. Ainsi donc, même si l'augmentation des investissements conduisait à un transfert plus important en Grande-Bretagne, la rentabilité de l'investissement risque de ne pas être garantie. Celui-ci ne serait dès lors ni tolérable au regard des règles de l'UE/du Trésor britannique, ni souhaitable.

## 5. GESTION DE LA CROISSANCE ET EVENEMENTS RECENTS

### Gestion de la croissance

Depuis quelques années, la capacité du secteur ferroviaire, et en particulier de Railtrack, à gérer le rythme de la croissance enregistré depuis la privatisation qui, comme cela a été montré dans les lignes qui précèdent, devrait se poursuivre au cours des dix prochaines années, suscite des inquiétudes de plus en plus vives. Les ressources de Railtrack et ses contrats avec les sociétés d'exploitation ont été établis avant la privatisation dans un scénario de statu quo, ne prévoyant pas d'intensification importante du trafic ferroviaire. La prise de conscience croissante par Railtrack des incidences de la croissance se reflète dans les investissements qu'il entend réaliser afin d'améliorer le réseau (ils ont pratiquement triplé chaque année durant la période 1997-2000<sup>46</sup>).

---

46. Source : *Network Management Statements, 1997, 1998, 1999 and 2000*, Railtrack. Les prévisions sur dix ans pour les projets de modernisation ont fait passer les investissements de 1,9 milliard de £ en 1997 à 26,8 milliards de £ en 2000.

Dès le début, Railtrack a clairement indiqué qu'il ne serait pas en mesure de financer tous les investissements destinés à améliorer l'infrastructure, même en recourant à l'emprunt, tout en estimant qu'il lui appartenait de gérer ces projets d'amélioration. Des doutes ont toutefois été exprimés quant à la capacité de Railtrack de gérer les grands projets lorsque le premier projet important dont il eut à s'occuper depuis sa création, portant sur la West Coast Main line, fut modifié de fond en comble, avec à la clé une augmentation des coûts, passés de 2,3 milliards de £ à plus de 7 milliards de £. Les performances de Railtrack dans le domaine de la maintenance étaient également médiocres, même si cela était dû, en partie, à un accroissement du volume de trafic.

Avant la création de l'ASF, aucun organisme n'était chargé d'assurer que les investissements étaient affectés aux niveaux et à des projets adéquats. Dans la grille de privatisation, ce type de décision avait été laissé au marché. L'une des principales tâches de l'ASF est de planifier en fonction de la croissance et de faire en sorte que des capacités soient disponibles pour faire face à cette croissance.

Dès sa mise en place, l'ASF s'est employée à persuader Railtrack de se concentrer sur ses métiers de base, à savoir l'exploitation, l'entretien et le renouvellement du réseau, et de laisser à des tiers le soin d'assurer les investissements pour les projets de modernisation, dans le cadre de montages du type DBFT (Design, Build, Finance and Transfer)<sup>47</sup>. Dans un premier temps, Railtrack s'y est opposé, séduit par la perspective de bénéfices plus importants liés à une plus grande prise de risques. Mais une série d'événements récents l'ont amené à d'autres sentiments.

### **Conséquences des accidents de Hatfield et de Paddington**

Une catastrophe ferroviaire s'est produite à Hatfield (30 km au nord de Londres) en octobre 2000. Cette catastrophe, qui a été provoquée par une défaillance de la voie ferrée (rupture d'un rail due à la fissuration du champignon), a suscité des interrogations concernant les politiques et pratiques de maintenance de Railtrack, et notamment son recours à des contractants pour effectuer ce travail, ainsi que la gestion de ces contractants. Pour éviter que des fissurations du même type provoquent d'autres catastrophes ailleurs sur le réseau, Railtrack imposa des limitations de vitesse sur pratiquement l'ensemble du réseau jusqu'au début de 2001.

La catastrophe de Hatfield et ses conséquences vinrent s'ajouter aux problèmes financiers et de gestion auxquels Railtrack était déjà confronté, mettant sérieusement à mal la capacité de Railtrack à lever des capitaux et minant encore un peu plus la confiance des pouvoirs publics, de l'ASF et des opérateurs dans la capacité de Railtrack à mettre en œuvre de grands projets d'investissement et à exercer ses métiers de base.

Une enquête menée par Lord Cullen à propos d'un précédent accident ferroviaire (Paddington, 1999) a conclu qu'il conviendrait d'installer le système de contrôle européen (ETCS) d'ici 2010 et que dans l'intervalle la mise en place du système moins coûteux de protection et d'alerte (TPWS) devrait être poursuivie. Au cours de l'année 2002, les aspects pratiques liés à une telle installation devraient être étudiés et l'organisme chargé de la santé et de la sécurité (Health and Safety Executive) devrait donner un avis au gouvernement sur la procédure de mise en œuvre. Les pouvoirs publics n'ont cependant pas dégagé de ressources financières supplémentaires à cet effet, mettant ainsi encore un peu plus à contribution l'ASF et l'ensemble du secteur ferroviaire. Le rapport Cullen préconisa également la mise en place d'un nouvel organisme « sectoriel » pour gérer tous les problèmes de sécurité en lieu et place de Railtrack Safety, une filiale de Railtrack..

---

47. *Strategic Agenda*, ASF, mars 2001.



## Evolution de la structure du secteur ferroviaire

Depuis la privatisation des chemins de fer, de manière persistante des inquiétudes se sont exprimées quant à la structure du secteur ferroviaire, avec un accent tout particulier mis sur les problèmes résultant de la fragmentation et la séparation verticale de ce secteur ainsi que de la privatisation de la gestion de l'infrastructure. L'une des questions clés ainsi soulevées était le manque d'éléments incitatifs susceptibles de pousser Railtrack à investir dans l'amélioration du réseau. Comme Preston le soulignait en 1999, avant l'accident de Hatfield, « Railtrack, en tant que monopole privé, a tout intérêt à augmenter les prix et à réduire la production, ce dont atteste sa répugnance à investir dans le réseau. »<sup>48</sup>.

En avril 2001, en échange d'une promesse des pouvoirs publics de lui avancer un montant de 1,5 milliard de £ pour assainir sa situation financière, Railtrack accepta de renoncer à son monopole pour les grands projets de modernisation et de permettre que d'autres sociétés soient associées à des partenariats public/privé (appelés « special Purpose Vehicles ») pour financer et assurer l'expansion. Railtrack fut donc scindé en deux entités distinctes appelées, l'une (Railtrack plc) à exercer les métiers de base prévus par la réglementation (exploitation et entretien de l'infrastructure) et, l'autre (Railtrack holding) des activités hors cadre réglementaire, liées à l'amélioration et à la modernisation du réseau, et chacune dotée de son propre conseil d'administration<sup>49</sup>.

Ces correctifs concernaient principalement le mode de gestion et les mécanismes de financement des projets de modernisation et d'amélioration. A la suite de l'accident de Hatfield, des voix se sont également élevées pour que les compétences dévolues à Railtrack en matière de maintenance de l'infrastructure soient également réexaminées. Chris Green (Virgin Trains) déclara ainsi que « tout le mal est venu de la fragmentation plus que de la privatisation ; et aussi - et surtout - de la séparation artificielle entre la roue et le rail »<sup>50</sup>. Green prôna par ailleurs l'évolution et non la révolution. L'une des solutions envisageables consisterait notamment à créer cinq entités régionales auxquelles seraient associés à la fois Railtrack, les sous-traitants chargés de la maintenance et les exploitants de trains dans le cadre de nouveaux contrats de maintenance de type "alliance", sans toucher toutefois au statut de Railtrack.

D'autres directeurs d'entreprises spécialisées dans le transport de voyageurs sont allés plus loin depuis, certains d'entre eux faisant notamment valoir que la compétence en matière de maintenance devait être transférée de Railtrack vers les opérateurs :

Le Professeur Begg, président de la Commission pour les transports intégrés, a cosigné un article dans lequel il s'exprimait en ces termes : « Ce sont les exploitants de trains, et non Railtrack, qui sont en première ligne pour répondre aux exigences des voyageurs en matière de ponctualité et de fiabilité des services. Railtrack est très mal placé pour évaluer les besoins de maintenance et en contrôler la qualité et la pertinence en termes de rentabilité financière. »<sup>51</sup>. Il se prononçait en faveur d'une approche par étapes, fondée sur le concept de Green, mais allant encore bien plus loin que celui-ci :

---

48. British Experience of Reorganising Passenger Traffic on Railways, Preston, Transport Studies Unit, Oxford University, 1999

49. Source: Railtrack Annual Report, 2001

50. *Phoenix from the Ashes*, Chris Green, directeur de Virgin Trains, discours prononcé en février 2001

51. *A rational approach to rationalisation*, professeur David Begg, Président de la Commission pour les transports intégrés et Dr Jon Shaw, publié par le Centre for Transport Policy, juin 2001.

- phase 1 : propositions Green concernant les entités régionales, en y associant les exploitants de trains ;
- phase 2 : réforme du cadre réglementaire (fusion de l'ASF avec le régulateur ferroviaire) ;
- phase 3 : transfert des compétences en matière de maintenance et de rénovation du réseau, et éventuellement de signalisation, de Railtrack vers les exploitants de trains.
- A long terme une quatrième phase pourrait être envisagée qui pourrait se traduire par une intégration verticale avec des lignes louées à d'autres exploitants par le principal utilisateur détenteur de l'infrastructure.

Une réintégration verticale nécessiterait cependant un examen approfondi afin de s'assurer qu'elle respecte les directives de l'UE et qu'elle permet un accès équitable des autres opérateurs, notamment des exploitants de services de fret, qui sont rarement des utilisateurs dominants. Cette réintégration remplacerait l'ensemble actuellement très complexe d'interfaces entre Railtrack et les opérateurs par un autre ensemble également complexe de relations entre les différents exploitants d'infrastructures ainsi qu'entre les différents opérateurs intégrés verticalement et les autres opérateurs utilisant les infrastructures de ces derniers. L'ASF a adopté un profil bas face à ces diverses suggestions. En février 2001, l'ASF a déclaré que, sous réserve d'un accord de Railtrack, les opérateurs pourraient être associés à la maintenance et au renouvellement du réseau, étant entendu qu'il était hors de question de toucher au monopole de Railtrack, qui devait ainsi rester le propriétaire, l'exploitant et le gestionnaire du réseau et de la signalisation<sup>52</sup>. Ce qui n'a pas empêché Sir Alistair Morton, l'ancien président de l'ASF, de déclarer entre-temps que : « l'interface roue/rail est l'élément le plus crucial dans l'exploitation ferroviaire...la catastrophe de Hatfield a montré que ce lien a aujourd'hui disparu »<sup>53</sup>. Il n'a cependant proposé aucune solution au problème.

Les milieux politiques se sont intéressés aux problèmes plus immédiats posés par Railtrack et sa situation financière. Une Commission « Environnement, transport et affaires régionales » de la Chambre des communes a suggéré, en mars 2001, que « le gouvernement examine la possibilité de renationaliser Railtrack ou de prendre une participation majoritaire<sup>54</sup>, mais en avril le gouvernement répondit que cela était exclu.

Selon les termes de l'accord passé en avril 2001 entre le gouvernement et Railtrack, le gouvernement avait accepté d'avancer une somme d'argent substantielle durant la seconde période de contrôle réglementaire (2001-2006). Pressé une fois de plus par Railtrack de lui fournir de l'argent frais, le gouvernement a estimé qu'il n'y avait aucune justification à l'octroi supplémentaire d'argent public à Railtrack et a décidé, le 5 octobre, de placer Railtrack plc sous administration judiciaire<sup>55</sup>. Le gouvernement a l'intention de présenter à l'administrateur une proposition visant à la création d'une nouvelle société privée sectorielle à responsabilité limitée (sans actionnaires) dont les apports seraient assurés par des participants représentant un large champ d'intérêt. Des propositions détaillées concernant cette participation ainsi que la direction de cette société sont en cours d'élaboration et font l'objet de consultations. D'autres options sont également étudiées par les administrateurs de la société telles que la vente au secteur privé. Le gouvernement a également annoncé qu'il avait l'intention de simplifier le cadre

---

52. Article publié dans le Financial Times du 2 février 2001, reprenant des propos de Mike Grant, administrateur général de l'ASF

53. Discours prononcé par Sir Alistair Morton, TransAfrica21 Conference, Londres, mai 2001, cité dans IRJ, juillet 2001

54. Rapport de la Commission Environnement, transport et affaires régionales de la Chambre des communes, mars 2001

55. *Railtrack placed in administration*, Ministère des transports, des collectivités locales et des régions, communiqué de presse 416, 7 octobre 2001.

réglementaire en vigueur en Grande-Bretagne afin de d'établir un lien stratégique clair entre la politique gouvernementale et la gestion quotidienne du secteur ferroviaire.

## 6. CONCLUSIONS

Le plan décennal élaboré par le gouvernement britannique prévoit une augmentation substantielle de la part du rail dans le marché du fret d'ici 2010. Il indique qu'il devrait être possible de faire passer la part du marché du rail de 7 à 10 % en tonnage kilométrique net, ce qui équivaut à une augmentation de 80 % du volume de fret transporté (soit un taux de croissance composé de 6 % par an). Il s'agit là d'une augmentation certes très forte, mais qui doit être relativisée compte tenu d'un niveau de départ modeste. Elle n'aura qu'une faible incidence sur la circulation routière en général et la congestion en particulier, même si – à condition d'être correctement ciblée – elle pourrait avoir un impact important sur les goulets d'étranglement routiers et sur les sites écologiquement sensibles.

Ces projections « officielles » sont plus ou moins en ligne avec les niveaux de croissance anticipés par le secteur ferroviaire<sup>56</sup>. Le plus grand opérateur de fret ferroviaire, EWS, estime possible un doublement du trafic de fret, à condition que les investissements adéquats soient réalisés en temps utile. Freightliners, qui est le deuxième opérateur de fret ferroviaire par ordre d'importance, estime que les objectifs fixés par les pouvoirs publics et l'ASF sont réalisables, à condition que les investissements soient effectués de manière judicieuse. Les discussions engagées avec les opérateurs indiquent que l'élément clé de la croissance future sera l'investissement et que l'ASF en sera la clé de voûte en raison de son rôle en tant que dispensateur de ressources financières.

Bien qu'inférieur de moitié au niveau d'investissement prévu par la Suisse (rapporté à la longueur du réseau et aux niveaux de trafic) l'appui apporté par les pouvoirs publics de Grande-Bretagne au secteur du fret ferroviaire est historiquement considérable. Avant de pouvoir dépenser le moindre franc dans le cadre du plan décennal, la justification économique de chaque projet devrait être faite sur la base des lignes directrices établies par le Ministère des finances. Cette évaluation de la rentabilité financière des sommes investies, aussi justifiée et importante soit-elle, risque cependant de retarder les dépenses et l'octroi de soutien au secteur, et ce dans une mesure difficilement prévisible au regard de chaque projet soumis à évaluation. Toutefois le plan décennal est fondé sur une évaluation globale garantissant qu'un nombre suffisant de bons projets pourront être identifiés pour réaliser le programme total d'investissement prévu durant la période couverte par le plan.

Il n'a pas été possible d'examiner les modèles utilisés par l'ASF pour évaluer le niveau de réalisme des projections de croissance. Toutefois, on discerne plusieurs facteurs de soutien :

- l'ASF dispose désormais de ressources financières qui lui permettent de soutenir l'activité "fret" et met en place les compétences nécessaires à une prise de décision concernant l'affectation de ces ressources ;
- EWS et Freightliners procèdent à d'importants investissements dans leurs domaines d'activité, confirmant ainsi activement leur confiance dans leurs potentiels de croissance ;

---

56. Il y a lieu de noter que les opérateurs ont tout intérêt à confirmer des taux de croissance dans le haut de la fourchette pour justifier les investissements publics.

- les redevances d'accès au réseau ont été diminuées ;
- il existe de toute évidence un potentiel de croissance considérable pour le trafic de conteneurs maritimes et le trafic intermodal intérieur ;
- le trafic transmanche offre un potentiel de croissance important, mais des améliorations devront être apportées pour le concrétiser ;
- la diminution des coûts du transport routier de marchandises observée au cours de ces dernières années pourrait ne pas se poursuivre compte tenu de la hausse des coûts que risque d'entraîner la saturation croissante du réseau routier et les modifications qui seront apportées à diverses réglementations, telles que la directive européenne sur les temps de conduite des conducteurs et une application plus stricte des normes.

D'autre part, les opérateurs de fret ferroviaire présentent une faible rentabilité et la crise récente risque de réduire leur capacité à lever des capitaux pour leurs prochains investissements. De plus, et bien que le trafic ait retrouvé le chemin de la croissance après l'accident de Hatfield, la perte de confiance des clients du rail engendrée par ces problèmes risque également d'affecter les décisions d'investissement de ces clients, et d'influer à terme sur la part de marché du rail.

La multiplication des chantiers mis en place dans le cadre de l'ambitieux programme d'amélioration des services (dont le grand bénéficiaire sera le trafic voyageurs) ainsi que les travaux de rénovation et d'entretien auront par ailleurs des effets néfastes sur le fret, étant donné qu'ils entrent en concurrence avec celui-ci pour l'obtention des rares capacités ferroviaires la nuit et les week-ends.

Un certain nombre de facteurs, à la fois internes et externes, conditionneront la croissance du fret ferroviaire. Il s'agira notamment des facteurs suivants :

- des facteurs externes, tels que la croissance économique, les courants d'échanges et les modifications de la structure des secteurs industriels desservis par le chemin de fer, le maintien en service de centrales électriques alimentées au charbon et les lieux où ces centrales s'approvisionnent en charbon. Tous ces facteurs créent un climat d'incertitude ;
- le changement de cap éventuel de la politique suivie par les pouvoirs publics et le renforcement de la réglementation en matière de transport routier de marchandises, conformément aux recommandations de la CFIT ;
- l'efficacité dont feront preuve l'ASF, l'instance qui succédera à Railtrack et d'autres acteurs lors de l'introduction de nouvelles procédures de mise en œuvre des projets de modernisation et dans la gestion du réseau ferroviaire au profit du fret ;
- l'efficacité dont fera preuve l'instance qui succédera à Railtrack dans la gestion quotidienne du réseau, compte tenu des besoins spécifiques ;

Même si les mesures prévues dans le plan décennal et d'autres changements récents devaient conduire à une croissance importante du fret ferroviaire, l'expérience montre que la demande de fret ferroviaire est particulièrement difficile à prévoir. Le secteur du non-vrac devrait, d'après l'ASF, être le principal moteur de la croissance, mais il s'agit aussi d'un secteur très sensible à la qualité du service. Celle-ci dépendra à son tour d'une multitude de facteurs, et notamment des initiatives prises par le successeur de Railtrack. L'incertitude ambiante est également alimentée par la persistance des problèmes rencontrés par le secteur du rail et aussi par le climat économique actuel. Dans ces

conditions, nul ne peut affirmer avec certitude que les mesures prises dans le cadre du plan décennal seront suffisantes pour accroître le trafic de fret ferroviaire de non moins de 80 % au cours des dix prochaines années.

**ANNEXE A**  
**HISTORIQUE DES SUBVENTIONS ACCORDEES AU FRET FERROVIAIRE**  
**EN GRANDE-BRETAGNE**

Deux types de subventions sont accordées au fret ferroviaire en Grande-Bretagne :

- les subventions aux infrastructures de transport de marchandises (Freight Facility Grants), introduites en 1975/76 ; ces subventions en capital sont accordées à une entreprise afin de couvrir une partie des frais financiers liés à la fourniture d’infrastructures de fret ferroviaire (terminaux dans un premier temps, mais désormais aussi le matériel roulant et les embranchements) ;
- les subventions d’accès au réseau (Track Access Grants), introduites en 1996/97, sont des subventions d’équilibre accordées aux opérateurs ferroviaires pour les aider à couvrir les redevances d’accès au réseau.

Le tableau A.1 donne un aperçu de la valeur et du nombre des subventions accordées depuis leur introduction.

**Tableau A.1 Valeur des subventions accordées, par type de subvention**  
**(en millions de £, prix actuels)<sup>57</sup>**

<i>Années</i>	<b>1976 – 1996</b> <b>(millions de £)</b>	<b>1997 – 2001</b> <b>(millions de £)</b>	<b>Total</b> <b>(millions de £)</b>	<b>Nombre de</b> <b>subventions</b> <b>accordées</b>
Subventions aux infrastructures de transport	69	88	157	281
Subventions d’accès au réseau	-	113	113	60
<b>Total</b>	69	201	270	295

Le tableau A.1 montre que :

- les subventions accordées aux infrastructures de transport de marchandises se sont élevées à 157 millions de £ depuis leur introduction en 1976 ;
- les subventions d’accès au réseau se sont élevées à 113 millions de £ depuis 1997, dont la plus grande partie (75 millions de £) a été versée à Freightliners durant la période 1997-2001 afin de permettre sa privatisation ;

<sup>57</sup> Source : *Public Support for Rail Freight : A Consultation Document*, ASF, août 2000.

- le niveau global des subventions a augmenté de manière spectaculaire depuis 1997, partiellement en raison de l'introduction des subventions d'accès au réseau.

La plupart des subventions sont restées modestes : en moyenne, chaque subvention en faveur des infrastructures de transport de marchandises a été inférieure à 500.000 £. L'augmentation récente des subventions accordées aux infrastructures de transport de marchandises traduit sans doute une prise de conscience générale de la part du secteur ferroviaire, des clients et des pouvoirs publics : ainsi, la Bristol Port Company s'est récemment vu accorder une subvention de 15,6 millions de £ pour la reconstruction d'un tronçon de voie et son raccordement aux quais. Il s'agit de la plus grosse subvention de ce type jamais accordée (43 millions de £ ont été versés à ce titre en 2000-01). Tous ces chiffres traduisent la politique plus volontariste menée en faveur du fret ferroviaire.

Le tableau A.2 montre l'évolution des montants effectivement liquidés au titre des subventions depuis 1983 :

Tableau A.2. **Montants effectivement déboursés par type de subvention (en millions de £, prix actuels)<sup>58</sup>**

Exercice se terminant en	Subventions aux infrastructures de transport de marchandises	Subventions d'accès au réseau	Total
1983 –1996	47	-	47
1997	3	12	15
1998	8	21	29
1999	10	19	29
2000	6	17	23
2001	21	14	35
<b>Total des montants déboursés 1997-2001</b>	<b>48</b>	<b>83<sup>59</sup></b>	<b>131</b>
<b>Subventions accordées sur la période 1997-2001</b>	<b>88</b>	<b>113</b>	<b>201</b>

Le tableau A.2 révèle pour 2001, la forte croissance enregistrée pour les subventions accordées aux infrastructures de transport de marchandises. La comparaison avec les subventions accordées montre qu'il existe un arriéré important au niveau des montants effectivement déboursés, surtout pour ce qui est des redevances d'accès au réseau (autres que celles versées à Freightliners). Les déboursements effectifs des subventions d'accès au réseau ne se sont élevés qu'à 8 millions de £ sur la période 1997-2001 (hors Freightliners), alors que 38 millions de £ ont été accordés. En fait, les subventions ne sont déboursées qu'a posteriori (en aval des prestations de transport).

<sup>58</sup> Source: *Annual Report 2000/01*, ASF.

<sup>59</sup> Ce chiffre tient compte des 75 millions de £ accordés à Freightliners.

### **Chapitre 3. La Politique Française de Développement du Fret Ferroviaire<sup>60</sup>**

#### **TABLE DES MATIERES**

1.	Le cas exemplaire du marché du fret.....	49
2.	Des lignes ferroviaires dédiés au fret.....	52
3.	L'esquisse d'un schéma .....	53
4.	Quel financement ?.....	55
5.	Les conditions de redressement du fret ferroviaire.....	57

---

60 . Ce rapport à été rédigé par le Professeur Alain Bonnafous et ne représente pas nécessairement la position des autorités françaises.



## LA POLITIQUE FRANÇAISE DE DEVELOPPEMENT DU FRET FERROVIAIRE

L'objectif d'une mobilité durable est largement partagé en France par les responsables politiques, en particulier dans les domaines où les externalités négatives du transport sont considérées comme plus agressives. C'est ainsi que, sur les aires urbaines et sur le marché du fret, la nécessité est reconnue de favoriser la part de marché du transport par chemin de fer. Compte tenu des tendances lourdes d'évolution constatées dans la répartition entre les modes de transport de marchandises, il s'agit, d'infléchir une évolution historique que l'on observe depuis la première guerre mondiale.

### 1. Le cas exemplaire du marché du fret

L'objectif officiel, énoncé dès 1998<sup>61</sup> et fréquemment confirmé depuis par le ministre des transports, Jean-Claude GAYSSOT, est celui d'un doublement, à l'horizon 2010, des tonnes-kilomètres écoulées par le système ferroviaire sur le territoire national. Avec une hypothèse de croissance économique établie, en moyenne, autour de 3 % l'an, cela correspond à un maintien ou à un léger gain des parts de marché du chemin de fer. La croissance du fret routier resterait très forte : au moins 60 % et au plus 100 % selon les modèles de prévision disponibles.

Il s'agit donc d'un objectif raisonnable en regard de ce que l'on peut entendre par développement durable<sup>62</sup> mais, cependant, d'un objectif très ambitieux en regard des tendances enregistrées depuis des décennies. Il n'est pas inutile de rappeler ces tendances, représentées sur la figure 1. Entre le début et la fin du XXème siècle, le rail est passé d'une position dominante, avec près de 80 % de la répartition modal, à une position beaucoup plus modeste, avec moins de 30 % en 1994<sup>63</sup>.

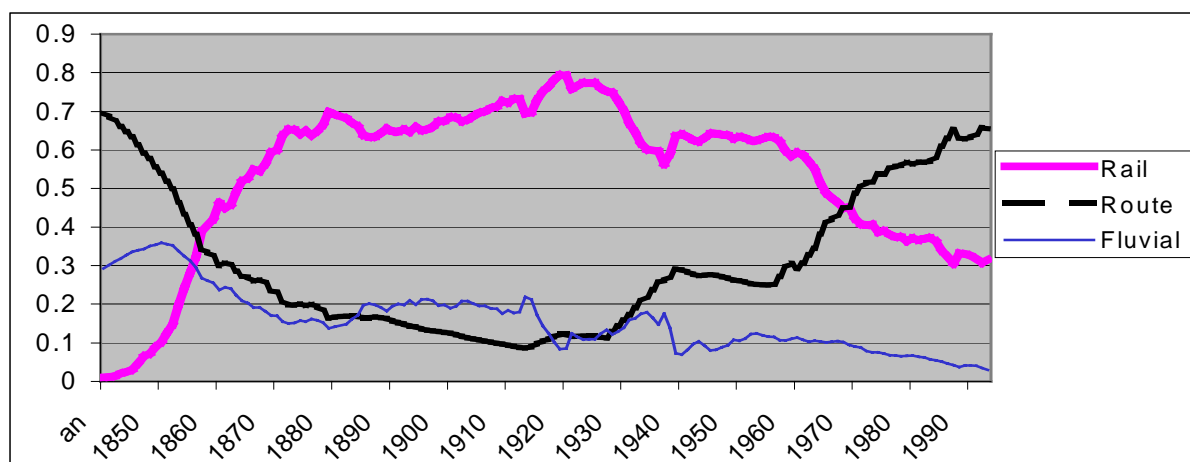
---

<sup>61</sup> Conférence de presse du ministre du 19 juin 1998.

<sup>62</sup> Notamment par rapport aux engagements de la France à Kyoto.

<sup>63</sup> Les séries chronologiques représentées ici sont un peu plus favorables au fer que les statistiques rassemblées et publiées par la CEMT notamment pour des raisons de définition de la longue distance. Les séries longues de la figure 1 ont été reconstituées au LET à partir de différentes sources et sont homogènes avec celles qui concernaient les 100 premières années. Des séries homogènes avec les bases actuelles renforceraient plus encore notre propos car les statistiques officielles du SES situent à 22 % la part de marché du rail en 1994.

**Figure 1 : Evolution de la répartition modale de transport du fret en France en t-km (1841-1994)**



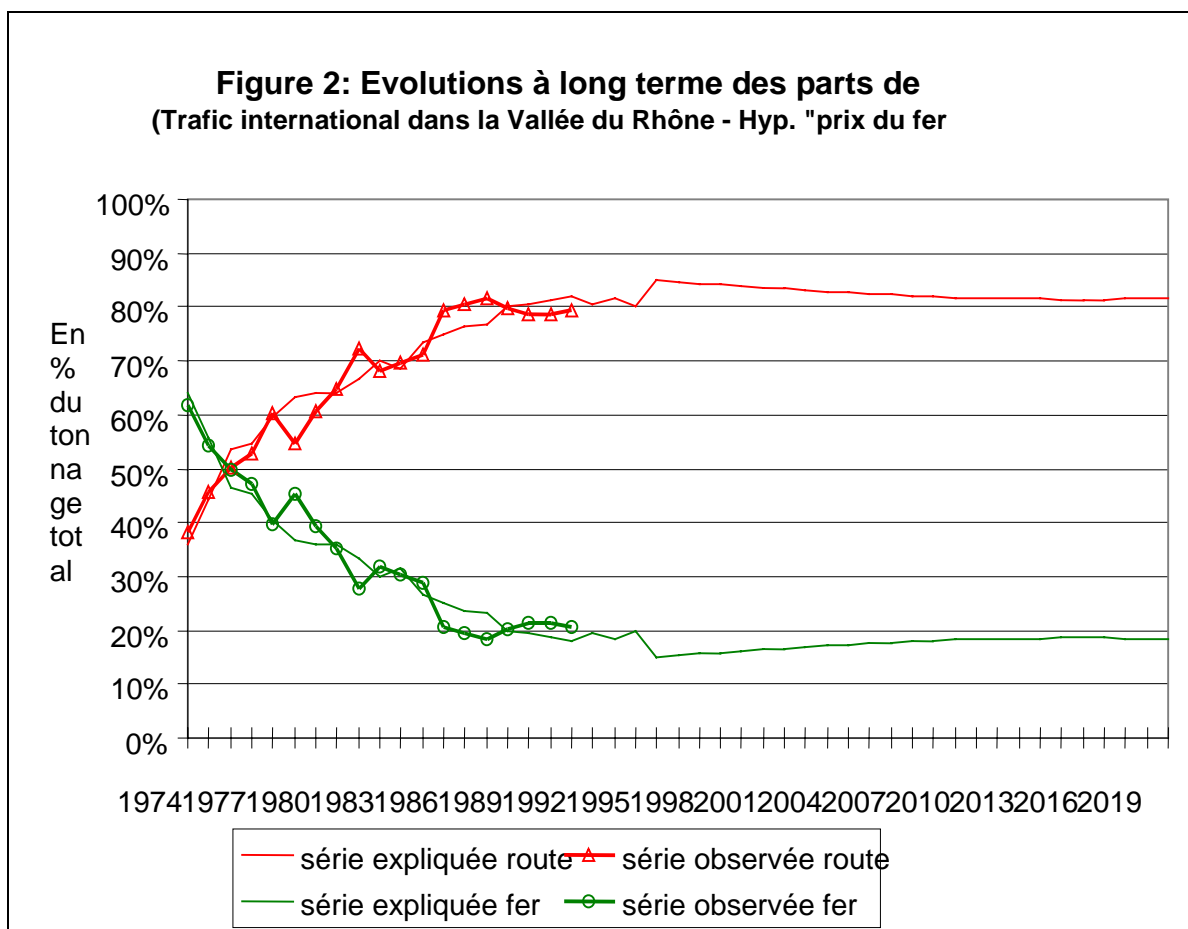
Plus inquiétantes encore sont la régularité de l'évolution et l'ampleur de la pente depuis les années 60 : dès le début des années 70 le fret routier a rattrapé le fret ferroviaire, alors que 10 ans plus tôt la part du fer était plus du double de celle de la route.

Bien entendu, cet avenir incertain dépend de beaucoup de choses. La congestion routière sur les grands corridors, l'évolution des taxes et de la tarification d'usage des infrastructures, le contrôle et le respect de la réglementation sociale et de sécurité ou encore la fiabilité des prestations ferroviaires, peuvent évoluer de manière sensible et modifier les termes de la compétition.

Dans un précédent document élaboré à la demande de la CEMT, nous avons présenté quelques simulations qui précisaient les conditions sous lesquelles on pourrait assurer un maintien des parts de marché du fret ferroviaire. Il convient de revenir rapidement sur les conclusions de cette étude qui concernait un segment de marché *a priori* favorable au mode ferroviaire puisqu'il s'agit du trafic international franchissant la Vallée du Rhône<sup>64</sup>.

La simulation représentée sur la figure 2 aboutit à un quasi maintien des parts de marché du rail alors que cette part a été divisée par trois en moins de 20 ans sur cet axe. Cette « performance » est obtenue sous le jeu d'hypothèses suivant : le prix relatif du fer s'abaisserait de 1,5 % par an alors que le prix de la route est supposé croître de 0,5 % par an ; le développement du réseau autoroutier est supposé limité à une croissance de sa longueur de 1,5 % en moyenne annuelle.

<sup>64</sup> Le graphique et les commentaires qui suivent ont été présentés au congrès mondial des chemins de fer de L'UIC et de la CEMT à Vienne le 25-09-2001 et publié dans Rail International.



Ce résultat ne serait pas si modeste pour le transport ferroviaire car il correspondrait, compte tenu de l'expansion du marché considéré, à un quasi doublement du fret en cas de croissance de la production industrielle de 1 % par an. Ce maintien des parts de marché serait toutefois insuffisant par rapport aux objectifs du développement durable dans la mesure où le fret routier connaîtrait lui aussi un quasi doublement. Considérons cependant cette situation comme une sorte de référence, de performance minimale à partir de laquelle on pourrait imaginer une reconquête du rail sur le marché du fret de longue distance.

Une performance de cet ordre sur le prix du fret ferroviaire (-1,5 % par an à prix constant) suppose des gains de productivité particulièrement importants. Ces gains de productivité devraient, en effet, couvrir tout à la fois :

- la résorption du déficit de cette activité au sein de la SNCF,
- la croissance des coûts salariaux unitaires,
- les redevances d'infrastructures,
- et, bien entendu, cette contraction annuelle des prix du fret de 1,5 %.

L'observation du passé en termes de gain de productivité<sup>65</sup> souligne l'ampleur de l'effort nécessaire. Cependant, cette même observation du passé nous montre que le transport routier de

<sup>65</sup> Gains de productivité pour lesquels nous ne disposons par d'indicateurs fiables qui isoleraient la seule activité fret en l'absence d'une comptabilité analytique opérationnelle de notre système ferroviaire.

marchandises a connu un scénario comparable depuis les années 60 : en dépit d'une instauration des péages sur autoroutes (ou grâce à elle), le développement de ces dernières a permis d'améliorer les vitesses commerciales sur la longue distance (on considère qu'elle a été doublée entre 1960 et 200), d'accroître du même coup la productivité du travail et du capital roulant et de renforcer, face aux arbitrages prix-temps des chargeurs, la position concurrentielle de la route. La question est alors de savoir si de telles évolutions sont envisageables pour le rail. Ou, formulée autrement : *quelle est la politique qui pourrait stimuler de telles évolutions ? Quelles sont les réformes qui donneraient sa pleine chance au chemin de fer ?*

Sur ce dernier point, qui ne constitue pas l'aspect principal de cette note, nous nous contenterons d'évoquer, dans un dernier paragraphe, la situation française et ses perspectives dans le contexte européen.

L'autre gisement de productivité, celui qui nous intéresse ici car il implique la politique d'investissement ferroviaire, concerne le développement du réseau qui permettrait d'offrir aux opérateurs des gains de vitesse commerciale comparables à ceux qui ont bénéficié au fret routier avec le développement des autoroutes lors des 40 dernières années.

## **2. Des lignes ferroviaires dédiées au fret**

Le fret ferroviaire souffre ainsi, en particulier en France, d'un double handicap, reflet des deux gisements de productivité que nous venons d'évoquer :

- *des vitesses commerciales* très inférieures à ce que peut offrir, en porte à porte, le système routier;
- une organisation du travail et de la production insuffisamment souples.

Cela s'explique, en particulier, par le fait que les missions des trains de fret concernent des itinéraires relativement chargés, empruntés également par les trains dits de grandes lignes, par des trains express régionaux (TER) et, souvent, par des TGV. Les « horairistes » qui établissent les grilles d'exploitation des lignes travaillent selon un système de priorité qui correspond aux pressions des autres services. C'est ainsi que les « sillons » de TGV sont évidemment prioritaires et correspondent à une demande de sillon d'autant plus rigide que ces lignes font l'objet d'horaires généralement cadencés avec un train toutes les heures (voire toutes les trente minutes) à l'heure pleine (et éventuellement à l'heure trente). Viennent ensuite les autres trains de grandes lignes dont la régularité et la vitesse commerciale sont traditionnellement ménagées. Les TER sont programmés dans les sillons qui restent disponibles mais avec des exigences de plus en plus pressantes des autorités organisatrices de ces services que sont aujourd'hui les régions. En effet, après qu'aient été conduites des expériences pilotes dans cinq régions, ce dispositif a été généralisé à l'ensemble des régions le premier janvier 2002. Celles-ci passent ainsi convention avec la SNCF qui assure un service établi dans le cadre de la convention et compensent les coûts qui ne sont pas couverts par les recettes commerciales.

Les trains de fret ne peuvent alors utiliser que les capacités restantes, pour ne pas affecter l'écoulement de trains de voyageurs dont la vitesse commerciale et la régularité restent des arguments décisifs sur le marché des déplacements. Cela peut, par exemple, impliquer qu'un train de fret, plus lent que le train de voyageurs qui le suit, doive s'arrêter dans une gare pour laisser passer ce train sur la voie principale. Les conséquences techniques et économiques ne sont pas mineures dans la mesure où les voies de garage disponibles sur le réseau sont généralement d'une longueur standard qui limite à 750 mètres la longueur d'un train de marchandises.

Par opposition à cette situation contrainte, les responsables du fret ferroviaire imaginent<sup>66</sup>, à l'instar de ce qui se passe sur une bonne partie du réseau américain, des lignes dévolues au fret sur lesquelles les trains pourraient circuler à même vitesse de croisière (avec des « sillons parallèles »). Aucun train n'ayant alors à en doubler un autre et l'obligation de « se garer » ayant disparu, des trains doubles de 1500 mètres, voire triples de 2250 mètres, pourraient alors circuler sur un tel réseau et bénéficier ainsi d'un triple avantage :

- des vitesses commerciales sensiblement plus élevées que celles qui sont observées sur un réseau banalisé (dans certains cas plusieurs fois supérieures) et, par conséquent des gains de productivité du personnel de conduite et du matériel roulant spectaculaires ;
- une massification des trains par la constitution de doubles ou triples rames ;
- une offre aux chargeurs sensiblement plus attractive en termes de prix, ce qui serait autorisé par les gains de productivité, et de vitesse commerciale, ce qui serait autorisé par les sillons parallèles et la suppression des arrêts.

La place dévolue au fret sur les réseaux européens suggère qu'un tel scénario est peu réaliste à court terme. C'est pourtant celui qui a pu être observé aux Etats Unis avec, il est vrai, la disparition des services de voyageurs sur un grand nombre de lignes ce qui a permis de dégager un réseau dévolu au fret qui a apporté les avantages techniques que nous venons d'évoquer et qui explique l'étonnant succès commercial du fret ferroviaire qui a su reconquérir des parts de marché aux dépens de la route, soit plus de 32 % du marché du fret aujourd'hui.

Deux autres explications doivent être signalées qui, elles, ne sont guère transposables en Europe à court terme. La première concerne le *double stack*, c'est à dire la possibilité d'empiler deux boîtes de conteneurs sur un wagon, ce qui n'est possible que si le gabarit de la voie l'autorise et ce qui n'est pas le cas du gabarit de l'UIC B+ que les réseaux européens s'efforcent d'assurer. La seconde concerne les distances moyennes des transports assurées par le rail. Elles sont aujourd'hui inférieures, en Europe, à ce qu'elles sont aux Etats Unis mais cette différence tend à se réduire à mesure que la part relative du fret international s'accroît sur notre continent. A ces détails techniques près, il est clair que l'exemple américain donne des justifications fortes à la réalisation d'un réseau fret.

### 3. L'esquisse d'un schéma

Quelques grandes liaisons du réseau ferroviaire français pourraient être dégagées avec une spécialisation pour le fret, en particulier dans le cadre des « schémas de service collectifs pour les transport »<sup>67</sup>. A l'issue de l'élaboration de ces schémas, qui se sont substitués aux traditionnels schémas nationaux d'infrastructure qui étaient établis par mode de transport, le gouvernement a choisi de privilégier le scénario « multimodal volontariste ». Ce scénario peut être considéré comme un objectif qui vise à rééquilibrer les trafics au profit des modes les plus respectueux de l'environnement.

Ce scénario est établi selon les hypothèses du programme français de lutte contre le changement de climat (PLNCC) qui sont les suivantes :

---

<sup>66</sup> Cf. par exemple une contribution de la Direction du Fret de la SNCF au débat préparatoire des schémas de service en date du 2-02-98 (« Schéma d'aménagement ferroviaire pour un développement durable du transport de fret »).

<sup>67</sup> « Schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises », Ministère de l'équipement, des transports et du logement, DATAR, 2001.

- croissance (PIB et consommation des ménages) 3,3 % par an de 1996 à 2020 ; prix du pétrole 24 \$ le baril (dollar à 5,10 F) ;
- entre 1996 et 2020 augmentation en francs constants de 17 % du supercarburant et de 61 % du gazole ;
- harmonisation communautaire de la législation sociale du transport routier (avec la précédente mesure, les coûts de la route sont supposés augmenter de 28 % entre 1996 et 2020° ;
- Priorité aux modes alternatifs à la route par le développement d'une offre multimodale qui vise un doublement du trafic fret à l'horizon 2010 pour le ferroviaire et le fluvial ( on peut supposer que cette dernière hypothèse désigne implicitement les investissements d'infrastructure).

Les mesures inscrites dans le document final restent cependant uniquement indicatives quant aux grands investissements. Il est simplement évoqué qu'il faut « permettre la réalisation de nouveaux itinéraires ferroviaires, dédiés au fret ou mixtes, lorsqu'ils s'avèrent nécessaires. Dans les détails des mesures, territoire par territoire, se trouvent évoqués quelques grands axes sur lesquels il s'agit de « renforcer la capacité et les performances des liaisons ferroviaires pour le fret ».

Dans cette perspective, le fret ferroviaire devient prioritaire. En outre, le schéma engage à prendre les mesures nécessaires pour une meilleure utilisation des infrastructures existantes, ce qui peut être interprété comme un ralentissement relatif du rythme des investissements routiers.

Pour autant, aucun grand axe dévolu au fret ferroviaire n'a été inscrit dans le schéma. Cette absence peut être interprétée comme une insuffisante maturité de tels projets. On peut aussi penser que la volonté des acteurs n'allait pas dans ce sens, ne serait-ce qu'en raison de la double difficulté qu'il s'agit de surmonter : difficulté de spécialiser ainsi des voies sur de longs itinéraires, dont une partie au moins peut difficilement être confisquée aux trains de voyageurs ; difficulté corrélative de financer des itinéraires nouveaux là où cette confiscation est impensable.

Les projets actuels concernent une « Magistrale Eco-Fret »<sup>68</sup>. Il s'agit d'une armature de réseau « à forte priorité fret ». On peut supposer que l'exclusivité des trains de fret y sera préservée durant des plages horaires relativement large de sorte que des vitesses constantes et des sillons parallèles puissent être garantis.

Son tracé correspond aux flux majeurs qu'assure déjà le trafic ferroviaire sur la longue distance, en particulier sur les liaisons internationales. Il correspond à deux grands itinéraires dont la partie centrale est commune :

- le premier relie la Grande Bretagne et le Bénélux à l'Italie, de Calais à Modane via Lille, Metz et Dijon ; il bénéficierait à terme du tunnel de base du Mont Cenis dès lors que la liaison Lyon Turin à grande vitesse serait réalisée ;
- le second relie l'Allemagne à la péninsule ibérique via Metz, Dijon, les vallées de la Saône et du Rhône et Perpignan ; il est évidemment branché à l'artère vers Modane et l'Italie et à une artère vers Marseille.

Cette magistrale devrait être alimentée par des affluents bénéficiant de la priorité fret, principalement en provenance du Havre, via Amiens, de Paris et de Mulhouse qui est au contact du réseau suisse.

---

<sup>68</sup> Cette « magistrale » est, en particulier, présentée dans le document officiel de présentation du débat public sur « les contournements autoroutier et ferroviaires de l'agglomération lyonnaise », Ministère de l'équipement, des transports et du logement, et RFF, Octobre 2001.

Pour que puissent être assurées sur la magistrale des vitesses, de la régularité et de fortes capacités, des investissements importants seront nécessaires, certains en lignes nouvelles d'autres par aménagement de lignes existantes. Par exemple, au droit du nœud ferroviaire lyonnais un contournement fret devra être construit qui vient de donner lieu à un débat public. Dans d'autres cas des solutions de lignes nouvelles mixtes fret et TGV sont envisagées, comme sur la branche sud du TGV Rhin-Rhône ou pour le contournement du nœud ferroviaire de Nîmes et Montpellier.

Plusieurs variantes d'itinéraires restant encore ouvertes et les éléments de ligne nouvelle n'étant pas encore précisés, le montant de ces investissements est encore incertain, mais il représentera, en tout état de cause, plusieurs milliards d'euros. Une part significative de ces dépenses est cependant programmée au titre des contrats de plan Etat-Région (CPER) pour la période 2000-2006, programmation sur laquelle nous reviendrons dans le prochain paragraphe.

Il convient de rappeler qu'un « corridor de fret » a déjà fait l'objet d'un accord entre la SNCB, les CFL, la SNCF, les FS et RFF. Il s'agit d'une liaison entre la Belgique et l'Italie passant par le Luxembourg et la France. L'accord cadre porte création du corridor Muizen – Bettembourg – Sibelin / Vénissieux – Milan / Gènes / La Spezia / Gioia Tauro<sup>69</sup>.

Ce corridor a également donné lieu, au moins sur le triangle « Belgique – Luxembourg – France », à une autre innovation permettant d'améliorer la circulation des trains : il s'agit de la définition d'un « profil de train commun », comportant, pour ces trois réseaux, des règles communes de composition, de freinage, d'équipement et de signalisation des trains empruntant le corridor et rendant superflus les arrêts techniques aux frontières.

L'important est l'offre ferroviaire qui en résulte et qui est constituée d'un ensemble de 17 sillons internationaux de qualité. Cela correspond à une capacité significative qui préfigure une ligne à forte priorité fret.

#### **4. Quel financement ?**

Le système ferroviaire français était caractérisé par un déficit récurrent et par un endettement considérable de plus de 30 milliards d'euros. Les progrès de productivité du travail de ces dernières années étant faibles et la croissance des recettes modérée, les capacités de financement restent très dépendantes des concours publics.

La réforme de 1997 avait notamment pour objectif la clarification des rôles en matière d'investissements en infrastructures entre l'opérateur et le gestionnaire du réseau, avec, en corollaire, un équilibre des comptes de la SNCF, soulagée des deux tiers de sa dette et des charges d'entretien et de développement du réseau. La réforme visait également une stabilisation de la dette de RFF, ce qui est également aujourd'hui quasiment réalisé. Il va de soi que ces efforts de stabilisation financière n'ont pas été sans effet sur les investissements qui ont diminué jusqu'en 2000 avant de se redresser nettement à partir de 2001.

En février 1999, le ministre des transports a présenté les perspectives d'investissement d'infrastructures à l'horizon 2010 et situé à 12 milliards de francs par an, soit 120 milliards sur 10 ans. Cet objectif se décomposait selon les trois grands postes qu'il est d'usage de distinguer en France :

---

<sup>69</sup> Accord signé le 26 novembre 1997 entre les cinq parties.

- la régénération du réseau existant (4 à 4,5 milliards par an) ;
- les lignes à grande vitesse (4,5 à 5,5 milliards par an) ;
- les investissements sur les lignes classiques (3 à 3,5 milliards par an).

C'est sur ce dernier poste que pourrait s'appuyer un programme orienté au bénéfice de l'activité fret. Cette dernière catégorie d'investissements a été largement intégrée à la procédure des Contrats de plan Etat – Régions (CPER) qui étaient précisément en négociation entre l'Etat et les régions lorsque ces objectifs ont été présentés. A l'issue de cette négociation, l'ensemble des investissements d'infrastructure programmés pour la période 2000-2006 au titre des CPER correspond à un montant de 30,7 milliards de francs, soit une moyenne annuelle de 4,4 milliards par an, théoriquement très supérieure à l'objectif affiché pour les investissements sur les lignes classiques.

Nous pouvons donc retenir de ces aspects financiers que, malgré une augmentation très sensible des investissements programmés en infrastructures ferroviaires, le niveau général de l'effort de financement dédié au transport de marchandises tend à rester stable.

Seuls peuvent être considérés comme tels les investissements qui concernent les « chantiers » du transport combiné qui représentent des montants modestes (mais suffisants pour traiter les quelques chantiers dont l'activité pose des problèmes de capacité).

Cela s'explique aussi par *le changement important de politique de financement* qui est en train de se dessiner. Seul existait, jusqu'en 2000, un fonds intermodal de transport, le FITTVN (fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables). Il venait s'ajouter au budget général de l'Etat et reposait donc sur un principe de ressources affectées aux investissements des transports terrestres. Ces ressources provenaient de deux taxes, l'une sur la production d'énergie hydroélectrique, l'autre sur les péages autoroutiers. Elles sont progressivement montées à un niveau d'environ 4 milliards de francs et étaient réparties entre les investissements routiers (environ 40 %), les voies navigables (un peu plus de 10 %) et le transport ferroviaire et le transport combiné (un peu moins de 50 %).

Ce fonds a été peu apprécié par l'administration des finances, par tradition réticente à tout système de ressources affectées. Alors qu'il était sensé apporter un complément de ressources, il a plutôt été utilisé pour alléger la charge de l'Etat et l'investissement ferroviaire, par exemple, n'a pas connu l'inflexion vers le haut que devait apporter ce fonds.

Si les taxes qui l'alimentaient ont été maintenues, le FITTVN a ainsi été supprimé dans le budget de 2001 et doit donc être remplacé par d'autres modalités de financement. Cette évolution ne s'inscrit pas exactement dans les mêmes modalités que celles qui ont été mises en œuvre en Suisse mais s'inspire, en somme, des mêmes principes. Le gouvernement fédéral suisse a choisi d'assurer une part du financement des nouvelles lignes ferroviaires à travers les Alpes (NLFA) par les recettes de la tarification routière (la RPLP) avec des redevances proches des péages pratiqués en France ou en Italie.

La France a choisi de s'orienter vers un système qui aura les mêmes conséquences en termes de « financement croisé ». C'est ainsi que la loi du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures a créé deux nouveaux outils de financement :

- un Pôle Alpin Multimodal : ce pôle est un établissement public qui regroupe les Sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) : des autoroutes alpines (AREA) ou des tunnels du Fréjus (SFTRF) et du Mont-Blanc (ATMB). Il sera mis à contribution pour financer les opérations ferroviaires dans les Alpes, à commencer par l'expérimentation avec les wagons de transport combiné Modalohr entre la France et l'Italie.



- un fonds pour le développement de l'intermodalité pour financer des projets à vocation intermodale et de fret alimenté par l'ouverture du capital d'ASF.

## **5. Les conditions de redressement du fret ferroviaire**

L'amélioration des performances du rail sur le marché du fret repose, nous l'avons évoqué au début de cette note sur une double condition. Celle qui concerne une amélioration sensible des vitesses commerciales, qui assurerait de forts gains de productivité nécessite, comme nous venons de le voir, de gros moyens de financement : les outils financiers précités doivent y contribuer. L'autre condition, qui est celle de la capacité du système à s'adapter est essentiellement du ressort de l'entreprise ferroviaire. Elle doit en faire un objectif prioritaire.

Les résultats récents de la SNCF sont, pour les marchandises, décevants. Alors que l'objectif du doublement du fret ferroviaire est confirmé, il a enregistré une baisse de l'ordre de 8 % en 2001. Celle-ci n'a pas surpris les professionnels du secteur qui ont pu mesurer les effets des grèves sur les comportements des chargeurs. Mais cette baisse n'est pas due uniquement au mouvement social particulièrement dur de mars 2001. Elle résulte également d'évolutions structurelles comme la baisse des transports de bois (qui avait cru de manière importante après les tempêtes de la fin 1999) ou conjoncturelles comme la réduction importante de trafic fret dans le tunnel sous la Manche, lié au problème des clandestins (trafic qui s'est reporté sur d'autres liaisons maritimo-ferroviaires avec le Royaume Uni, lesquelles ne transitent plus par la France) Il en résulte, en tout état de cause, un cercle vicieux qui se caractérise par des pertes d'activité alors que les charges fixes ne baissent pas et donc des pertes de compétitivité.

Il s'agit, dans tous les cas, de créer les conditions pour que le système ferroviaire français soit, un jour prochain, en mesure d'entreprendre une reconquête des parts de marché. Le cercle vertueux qu'il s'agit d'enclencher suppose que l'offre ferroviaire soit modernisée et fiabilisée. La croissance des trafics permettrait alors d'envisager une croissance des ressources de péage et améliorerait ainsi les capacités de financement du système, autorisant ainsi une amélioration parallèle de l'offre d'infrastructure et de la productivité du transporteur.