

Mission sur le transport combiné
chargé de mission : Pierre Perrod
rapporteur : Michel Savy
juillet 1998

Dix propositions pour un développement durable du transport combiné

La mission qui nous a été confiée par le Ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement vise à définir les conditions d'un développement durable du transport combiné ; l'objectif poursuivi dans ce rapport est donc d'inventorier l'ensemble des moyens par lesquels la coopération des divers modes de transports terrestres peut se renforcer et favoriser une meilleure efficacité économique, sociale et environnementale pour satisfaire les besoins de transport de marchandises entre les divers points du continent européen. Tous les modes sont concernés : le rail, la voie d'eau et même la mer (cabotage) pour le parcours intermédiaire et, bien entendu, la route pour les acheminements terminaux. Les services assurés concernent aussi bien les parcours terrestres des acheminements intercontinentaux, les transports intérieurs à la France, les exportations et les importations au sein de l'Union Européenne ainsi, bien sûr, que le transit, par la France, des échanges entre deux autres pays. Près de 70 % du transport combiné traite, d'une façon ou d'une autre, un trafic international.

Chacun s'accorde à penser que le transport combiné présente des avantages importants, au plan de l'optimum collectif, par rapport au transport routier de bout en bout, lorsque la distance de transport est suffisante. Le projet de loi sur l'aménagement durable du territoire actuellement en discussion le rappelle ; parallèlement, les engagements de Kyoto renforcent la pertinence de ce jugement. La route est très souvent nécessaire pour les parcours terminaux car elle seule permet une grande finesse de desserte : une ou deux ruptures sont ainsi inévitables et le remplacement du transport routier par un autre mode ne s'entend donc qu'au delà d'un kilométrage total que l'on estime à quelque 500 kilomètres, même si cette évaluation dépend des conditions concrètes de transport entre les deux extrémités.

Nous verrons dans le corps du rapport toutes les nuances qu'il convient d'apporter à ce jugement global. Il suffit pour l'instant d'en accepter le principe, qui est d'ailleurs universellement adopté dans les pays développés où le problème se pose, et depuis long-temps puisque l'on en trouve mention dans les discours politiques dès les années 60. De nombreuses politiques ont été ainsi annoncées pour promouvoir l'intermodalité et des moyens importants ont été mis en oeuvre pour ce faire. Nombreuses également sont les missions et les

études qui ont analysé les composantes de ce dossier et qui se sont traduites par des actions souvent spectaculaires. Les résultats de ces politiques se sont progressivement mis en place, à tel point que, dans les deux dernières années, le trafic terrestre du transport combiné a augmenté de 25 %, pour ce qui concerne le chemin de fer. Ce dernier occupe une place privilégiée dans notre pays, compte tenu du faible développement du réseau fluvial à grand gabarit et de la géographie des côtes françaises pour le cabotage maritime.

De ce fait, on aurait pu s'interroger sur la pertinence d'une nouvelle mission, d'autant qu'un précédent rapport sur le sujet, rédigé par M. Marc-Philippe Daubresse, avait traité largement et précisément de la question. La raison en est simple : le développement du transport combiné se trouve confronté, en cette fin du siècle, à une crise de croissance en France et en Europe ; d'une activité somme toute marginale, il est en passe de devenir, grâce à des efforts multiples et soutenus, un mode de transport à part entière. En Europe, le marché potentiel explose littéralement en raison de la mise en place du marché unique européen et de la mondialisation de l'économie : au plan global des transports de marchandises, les trafics intra-communautaires et extra-communautaires croissent à un rythme accéléré et engendrent une forte croissance de la demande de transport terrestre à moyenne et longue distance, terrain privilégié pour le transport combiné. Ce développement rapide se heurte ainsi à de nouvelles difficultés qui sont celles du passage à la maturité dans un marché qui se diversifie et qui s'ouvre de plus en plus à la concurrence. Par ailleurs, et ceci est plus spécifique à la France, la reprise du trafic ferroviaire engendre des difficultés importantes pour la circulation ferroviaire.

Les problèmes auxquels se heurte le transport combiné sont multiples et seront développés dans le corps du rapport. Disons pour schématiser qu'il s'agit essentiellement des questions suivantes :

— la tarification routière est très basse par rapport au régime général des prix en raison de données structurelles (conditions de travail, insuffisante internalisation des effets externes, rapports de force favorables aux chargeurs dans un marché très dilué),

— le transport ferroviaire de marchandises a une vitesse moyenne trop basse par rapport à la route et trop incertaine. Par ailleurs il est subordonné aux trafics voyageurs auxquels une priorité systématique est accordée.

— le transport combiné est fragile car très sensible à la qualité de service puisque la route sait tout faire et peut tout faire, que l'ensemble de l'économie fonctionne maintenant à flux tendus et que, dans la pratique, la route, elle, accorde une priorité au fret. Ainsi, les retards aléatoires du chemin de fer sont très pénalisants pour ce système : un client se gagne lentement mais se perd très rapidement !

— le transport combiné n'est pas le fait d'une seule entité économique maîtrisant l'intégralité du système mais d'une chaîne d'intervenants qui doivent coopérer pour assurer un service de qualité. Ainsi cinq fonctions peuvent-elles être distinguées : le gestionnaire d'infrastructure, le tractionnaire principal, les gestionnaires de chantiers, les transports routiers terminaux et enfin l'ensemblier qui organise la chaîne.

— le transport combiné a vu, grâce au fort soutien des pouvoirs publics, son trafic augmenter très sensiblement ces dernières années ; de ce fait, les chantiers les plus dynamiques sont en voie de saturation.

— le transport combiné, pour être vraiment performant, doit être « massifié ». Pour ce faire, il doit poursuivre deux objectifs souvent contradictoires : concentrer les trafics tout en desservant de façon fine la zone d'achalandage.

Le rapport explicitera ces points à partir de l'analyse des données connues à l'heure actuelle et donnera, de ce fait, les raisons pour lesquelles nous avançons les dix propositions qui vont suivre. Celles-ci constituent un programme d'action cohérent pour les partenaires concernés et sont, selon nous, nécessaires pour assurer un développement durable du transport combiné, c'est-à-dire un développement qui s'inscrive dans une perspective économique, sociale et environnementale équilibrée.

De façon générale, on pourrait objecter que le secteur des transports fait partie du secteur marchand et qu'ainsi il ne justifie pas une intervention de l'Etat. Il ne le fait que du fait de l'organisation actuelle du marché. L'objectif doit toutefois être clair : faire en sorte que l'Etat puisse se retirer progressivement du système. La volonté est affichée en effet, au plan national et européen, de faire en sorte que le marché des transports de marchandises s'assainisse et qu'ainsi la sous tarification de cette activité s'estompe progressivement ; alors cessera la justification d'interventions régulatrices de pouvoirs publics. On sait toutefois que cet objectif ne sera malheureusement atteint que très progressivement. Pour des raisons tenant au développement durable de la société, la puissance publique (Etat et Union Européenne) devra donc encore intervenir un certain temps.

Première proposition : instaurer, dans le cadre de Réseau Ferré de France, une structure chargée du développement des chantiers intermodaux, afin de mettre en oeuvre une politique cohérente d'investissement et de coopération au plan national et européen. La première étape de son action consistera en la réalisation du programme d'urgence que nous développerons au point 5 et au point 10.

Réseau Ferré de France est propriétaire de l'ensemble des infrastructures ferroviaires et donc en particulier des chantiers de transport combiné. Cette activité présente toutefois, par rapport à l'ensemble des problèmes de cet établissement public, un caractère relativement marginal. C'est pourquoi il est souhaitable qu'une autonomie soit accordée à cette fonction aussi bien au plan du financement du développement que du suivi des opérations. Cette autonomie nécessaire peut prendre diverses formes allant d'une simple individualisation interne à une filialisation avec d'autres participations. Il est certain, par ailleurs, que sans une intervention pressante de l'Etat cette activité de gestionnaire d'infrastructures de chantiers ne peut assurer, dans les années qui viennent, un retour sur investissement raisonnable. C'est pourquoi la structure à mettre en place, pour qu'elle puisse être le support d'une politique spécifique dynamique et tournée vers des objectifs de développement durable, ne peut être indépendante d'une intervention publique.

En tout état de cause, la propriété de l'infrastructure des chantiers doit, pour les chantiers publics et pour le proche avenir, rester à RFF. Mais l'instance autonome préconisée devrait être en mesure de mener la politique d'un maître d'ouvrage co-ordonnateur ; on peut, en effet, souhaiter que des contrats soient passés avec des collectivités, par exemple dans le cadre des contrats de plan Etat-Région. Cette instance devrait être ainsi responsable de la gestion des subventions de l'Etat en faveur des chantiers. Bien entendu, deux exceptions seront faites, dans le cas du combiné fluvial pour lequel ce rôle d'agent coordonnateur public devrait être tenu par Voies Navigables de France (VNF) et pour ce qui concerne les ports maritimes.

Il convient donc de demander à RFF de proposer une stratégie de développement des chantiers intermodaux permettant de conduire une politique cohérente d'investissement et de coo-pération au niveau européen et ainsi de mettre en place les structures et les outils pour la mettre en oeuvre ; des adaptations des textes réglementaires seront sans doute nécessaires pour cela.

Deuxième proposition : adapter la gestion et l'exploitation des chantiers pour améliorer leur productivité et assurer leur disponibilité.

Les chantiers rail-route sont actuellement gérés, en France, par deux opérateurs, CNC ou Novatrans ; certains de ces chantiers sont partagés, d'autres sont d'utilisation exclusive. Bien entendu, une certaine souplesse permet, lorsque cela se révèle nécessaire, une coopération entre les deux entreprises et avec d'autres opérateurs dans certains cas spécifiques. Par ailleurs, quelques implantations à l'étranger comme à Novare sont à signaler. Ce système a bien fonctionné jusqu'à présent, même si certaines inadéquations peuvent

être signalées, comme des inégalités dans l'utilisation de chantiers voisins ou de cours voisines.

Pour assurer la nouvelle étape de développement et compte tenu de l'apparition de nouveaux opérateurs, il convient de s'orienter maintenant vers une gestion unifiée de chaque chantier public, avec un seul gestionnaire qui se verrait attribuer, par l'instance préconisée au point 1, une concession régie par un cahier des charges rigoureux. Bien entendu, il ne s'agira pas d'assurer une disponibilité tout azimuth sans réciprocité. Les nouveaux chantiers (et progressivement les anciens) pourraient être ainsi gérés soit par les opérateurs actuels, soit par des groupements associant d'autres partenaires. Ils pourraient, compte tenu d'un régime financier à établir, se constituer en entreprise et louer leurs services. Ils devraient (le moment venu) payer un loyer à l'instance préconisée au point 1 et pourraient bénéficier de subventions pour leurs équipements. L'égalité de traitement, dans le cadre de contrats à plus ou moins long terme, serait la règle pour l'ensemble des opérateurs. Il conviendra donc d'obtenir des garanties pour que la réciprocité de l'accès soit assurée sur l'ensemble de l'espace européen.

Les ports remplissent d'ores et déjà des fonctions intermodales équivalentes ; compte-tenu de leur importance stratégique, ils devront continuer à recevoir des aides pour l'équipement de leurs installations.

Ainsi, la mission confiée à RFF au point 1 doit être complétée par l'examen de la mise en place progressive (au moins pour les nouveaux chantiers) d'un tel dispositif.

Nous verrons plus loin qu'un moratoire de quelques années est souhaitable en ce qui concerne la tarification de ces infrastructures dans le cadre des conventions que l'Etat devra négocier avec les intervenants.

Troisième proposition : Encourager les coopérations et les alliances des opérateurs français de transport combiné, dans un système européen en voie d'intégration et de concentration.

Le secteur du fret ferroviaire est entré dans une phase de restructuration profonde et d'internationalisation. Deux annonces particulièrement spectaculaires viennent d'être faites à ce sujet : les regroupements parallèles des frets ferroviaires néerlandais et allemands d'une part, suisses et italiens d'autre part. Ainsi, dans le cadre de la politique instaurée au plan européen notamment par les directives 91.440, 95.18 et 95.19, les grandes manœuvres ont commencé. Il est clair, pour de nombreux observateurs, que le monde des opérateurs européens de transport combiné jouera un rôle décisif pour l'avenir du fret ferroviaire dans les années qui viennent, et qu'une concentration

progressive de ces opérateurs en trois ou quatre pôles concurrents est prévisible.

La place de la France est centrale et une stratégie nationale doit se développer ; plusieurs directions peuvent être envisagées a priori : soit un rapprochement des deux opérateurs français avec leurs homologues des pays voisins, chacun dans sa spécialité, soit un rapprochement entre eux deux. Le premier est déjà amorcé par l'un et par l'autre et s'inscrit bien dans la spécificité du marché actuel. Le second permettrait, grâce à des alliances ou des participations avec d'autres européens de constituer, en utilisant notre position stratégique de pays de transit, un point d'ancrage par rapport aux regroupements concurrents. Ce rapprochement se heurte à plusieurs difficultés : d'abord la culture de ces deux entreprises qui, au long de leur existence, s'est constituée autour de pratiques et de conditions de travail différentes ; d'autre part, Novatrans est une entreprise du monde routier qui s'est constituée à l'écart de la SNCF (même si une part importante de son capital est la propriété des filiales de la Société nationale) et a acquis de ce fait une certaine indépendance, alors que la CNC, à tort ou à raison, est considérée comme une des excroissances de la SNCF (son capital est en effet principalement ferroviaire). Par ailleurs, la clientèle de CNC est constituée presque exclusivement de chargeurs et elle est donc plus ou moins en concurrence avec les clients de Novatrans, qui sont les routiers.

Malgré ces problèmes, il n'en est pas moins indispensable pour constituer un ensemble permettant d'accompagner le développement du transport combiné et d'assurer au pavillon français une place substantielle. Il implique à l'évidence des adaptations organisationnelles importantes et notamment une évolution sensible du statut de la CNC et de ses rapports avec la S.N.C.F.

Il y a ainsi, pour la fonction d'organisateur du transport combiné, un choix stratégique délicat et complexe à faire mais il est absolument nécessaire de ne pas attendre car les autres acteurs ont commencé à prendre position.

Quatrième proposition : Fixer, à l'occasion de la transposition dans le droit français des directives européennes relatives à l'usage des infrastructures, les principes de priorité à accorder au transport combiné dans l'affectation des sillons.

La qualité de service du transport combiné est une des conditions essentielles pour assurer sa pérennité et son développement. Or il utilise sur la plus grande partie de son parcours des infrastructures ferroviaires utilisées aussi par au moins cinq autres familles de trafics, plus intéressantes à certains points de vue pour l'opérateur principal qu'est la SNCF, chargé pour le compte de RFF de l'exploitation du réseau. RFF a bien entendu son mot à dire,

principalement pour permettre le passage des autres opérateurs (étrangers en principe) mais, pour ce qui concerne les trafics assurés par la SNCF, c'est à cette dernière de décider des horaires, des priorités en cas de retard, etc.

Les autres trafics ont, en effet, la caractéristique d'être des activités dont la SNCF assure l'ensemble de la gestion : pour les trains à grande vitesse, les trains de grandes lignes, les trains express régionaux, les trains de banlieue, les trains complets de marchandises (qui desservent par navettes les grandes entreprises) et les wagons isolés, la SNCF est un transporteur à part entière assurant notamment la fonction commerciale. Pour le transport combiné, elle n'est que tractionnaire et cela se traduit dans le chiffre significatif suivant : le combiné assure maintenant 26 % du trafic de marchandises de la SNCF tandis qu'il ne lui procure que 12 % de ses recettes, alors qu'il s'agit pourtant de transport de marchandises assez chères. La SNCF a ainsi peu d'espoir de réaliser des marges substantielles et est donc structurellement peu motivée pour donner une priorité à ce nouveau mode, même si c'est certainement pour le chemin de fer la chance la plus grande de voir son trafic de marchandises s'accroître. Par ailleurs, les régions sont souvent très motivées pour le développement des TER et ont les moyens de leurs ambitions.

Ce n'est bien entendu pas à l'Etat de décider de l'utilisation des sillons ou des corridors et d'en donner les conditions pratiques d'utilisation mais, comme les textes le prévoient, il peut et doit clairement indiquer des priorités générales. Celles-ci ne pourront bien entendu pas être ici directement traduites en dispositions concrètes, mais fixeront globalement la politique à suivre. L'Etat ne peut pas totalement abandonner l'utilisation des infrastructures qui sont un bien public aux lois du marché, car il est évident que dans cette phase de l'histoire des transports, marquée par des prix routiers très bas et par des volontés politiques de collectivités de développer certains transports (tout à fait légitimement d'ailleurs), d'autres trafics peuvent être plus directement rémunérateurs aussi bien pour RFF que pour la SNCF. Il serait du reste paradoxal, d'une part, qu'une technique très bien placée au plan du développement durable ne puisse s'épanouir et que, d'autre part, selon un mécanisme pervers, les opérateurs ferroviaires étrangers soient un jour, grâce à l'intervention de RFF, privilégiés par rapport à ceux qui utilisent la traction de la SNCF.

Ainsi, avant la fin de 1998, l'Etat doit fixer des règles générales sur l'allocation des sillons qui permettent de réserver aux trains de fret, et donc en particulier aux trains de transport combiné, des capacités garanties sur les axes les plus importants au regard de son développement. Ces règles seront, bien entendu, cohérentes avec la politique européenne des corridors qui offre un cadre pertinent à la coopération des réseaux et des opérateurs. Tous les agents

économiques du transport combiné devront, comme il se doit, être associés à la définition de ces règles générales et à leur adaptation.

Cinquième proposition : Identifier les investissements de capacité du réseau ferroviaire nécessaires à la croissance du trafic combiné et la part de leur montant qu'il est justifié d'imputer à cette activité par rapport aux autres trafics ferroviaires ; engager sans délai les études et les travaux subséquents concernant les projets les plus urgents.

Un premier frein au développement du transport combiné est une saturation des voies de chemin de fer en certains points-clés. La ligne n'est pas forcément saturée au sens propre du terme mais les limites de sa capacité entraînent de grands aléas lorsque le moindre incident se produit. Cinq secteurs sont particulièrement en cause : la grande ceinture parisienne, la traversée de Lyon, la zone de la Maurienne, les traversées de Nîmes et de Montpellier et l'accès au nord de la gare de Bordeaux. Les raisons de cette situation, qui s'aggrave avec la reprise du trafic, tiennent pour l'essentiel (en dehors de la grande ceinture) au passage de différentes circulations à des vitesses différentes et à la priorité accordée aux trains de voyageurs.

Tous ces problèmes sont bien connus des différents intervenants mais des incertitudes subsistent, tant sur les solutions à apporter dans chaque cas que sur les circulations responsables des engorgements ou enfin sur les projets futurs à prendre en compte (existence ou non d'une future ligne nouvelle de TGV par exemple, ou d'une nouvelle desserte de banlieue comme la tangentielle nord de Paris).

Certains préconisent une stratégie très offensive à ce sujet : il conviendrait de constituer, dans les secteurs critiques, des infrastructures dédiées aux marchandises (comme sur la rive droite du Rhône) ce qui permettrait des circulations plus fluides et des coûts moindres en termes de construction et d'exploitation (notamment pour des raisons de sécurité). On cite notamment la rocade nord de Paris par Amiens, la ligne Tours-Bordeaux par Saintes, la liaison Béziers-Clermont-Ferrand et les contournements d'agglomération à Nîmes et Montpellier. Par ailleurs et pour ce qui concerne le secteur très important de la Maurienne, pour le trafic avec l'Italie, le rapport « Brossier » propose des solutions qui sont à prendre en compte.

Ces opérations méritent une analyse approfondie sans a priori, afin d'apprécier leur rentabilité globale ; elles doivent être envisagées dans le cadre d'une stratégie européenne de constitution d'un réseau de fret de qualité.

Des études sont bien entendu engagées pour élaborer des solutions et trouver des financements, mais elles devraient être accélérées car tous ces problèmes sont urgents. On connaît la longueur des procédures et des travaux. Il faut donc anticiper, comme on l'a fait pour les trains à grande vitesse, si l'on ne veut pas être amené à des solutions drastiques. Il convient donc de demander à RFF de faire un point précis des urgences et des projets afin que le gouvernement puisse prendre des décisions et trouver les financements pour des opérations qui sont sans doute d'une rentabilité économique, sociale et environnementale largement égale à celle d'autres infrastructures, même si elles sont moins «populaires». Cette mission devrait être conduite d'ici à la fin de cette année et conclure pour chacun de ces goulots d'étranglement.

Sixième proposition : élaborer une convention entre l'Etat et la SNCF associant des aides publiques à la réalisation d'objectifs chiffrés d'une croissance ambitieuse du transport combiné.

Comme nous l'avons souligné plus haut, un des freins principaux au développement du transport combiné est la qualité imparfaite du service offert par l'opérateur ferroviaire. Pour que l'ensemble de la SNCF joue un rôle dynamique de partenaire dans ce développement alors qu'elle n'est qu'un partenaire parmi d'autres, il faut que, tant que le marché des transports de marchandises est ce qu'il est, elle y trouve un intérêt, ce qui n'est pas le cas pour l'instant puisque l'activité correspondante est déficitaire. Certes, la subvention spéciale provenant du FITTVN est fondée sur des objectifs de trafics nouveaux mais ce dispositif n'est pas très clair.

C'est pourquoi, il semble très souhaitable qu'une nouvelle convention entre l'Etat et la SNCF soit établie de façon transparente. Elle doit fixer les conditions d'une aide durable de l'Etat à la SNCF avec, en contre partie pour celle-ci, un engagement chiffré d'augmentation du trafic. Il faut que ce système permette une véritable motivation de tous les intervenants ferroviaires et que, de ce fait, la progression des acheminements de transport combiné devienne un véritable enjeu collectif et financier au sein de l'entreprise. L'Etat n'a pas, bien entendu, à se mêler de la gestion de l'entreprise, mais il doit fixer au nom de la collectivité l'objectif qu'il paraît nécessaire d'atteindre en échange d'un engagement financier durable.

Bien entendu, le résultat ne dépend pas uniquement de l'entreprise mais également du contexte économique et de l'action des autres partenaires ; le contenu précis des engagements de l'un et de l'autre dans la convention devra donc être lié à des paramètres externes et notamment au développement économique. L'objectif doit être plutôt une augmentation des parts de marché qu'un accroissement des

trafics dans l'absolu. Mais les dotations publiques seront soumises à conditions et devront être telles que l'entreprise, si elle respecte ses engagements, disposera pour cette activité de marges suffisantes mais que, dans le cas contraire, les sommes en cause ne lui seraient pas versées. Cette participation de fonds publics sous condition devrait être maintenue tant que la politique européenne des transports n'aura pas obtenu les résultats escomptés en matière de rapprochement des conditions de concurrence. Un dispositif d'arbitrage concernant l'atteinte ou non des objectifs devra être ainsi prévu ; ce rôle pourrait être rempli par exemple par le Conseil supérieur du service public ferroviaire.

Dans cette optique, il est souhaitable que le groupe SNCF élabore une stratégie de développement de ses prestations dans le transport combiné précisant ses engagements et ses objectifs en termes de croissance et de parts de marché et qu'il définisse l'organisation à mettre en place pour la réaliser. Pour ce faire un audit interne sur les coûts réels des diverses prestations serait très utile.

Septième proposition : Préconiser l'établissement de contrats entre gestionnaires de chantiers, opérateurs, entreprises ferroviaires et clients (chargeurs), fondés sur des engagements réciproques de volume et de qualité de service et assortis de mécanismes financiers responsabilisant chaque partenaire, notamment de clauses de pénalité en cas de manquement aux engagements.

Parallèlement à la convention contractuelle Etat-SNCF, il est très souhaitable que les relations entre les autres intervenants soient également clarifiées. L'Etat n'a pas de leçons à donner aux entreprises concernées mais, dans la mesure où il prend des engagements durables en faveur de cette activité, il peut demander que les autres partenaires fassent ce qu'il faut pour que l'ensemble de la chaîne des responsabilités soit soudée par des engagements contractuels qui la dynamisent.

Ainsi, ces conventions multilatérales devraient porter sur des principes de fiabilité et de qualité aussi bien pour la traction ferroviaire (ou la desserte fluviale qui pose moins de problème sur le réseau existant, non saturé) et la disponibilité de matériels de bonne qualité (barges, wagons et caisses), que sur la productivité des chantiers ou des ports maritimes, ainsi que sur les acheminements terminaux et les délais d'attente aux chargements et aux déchargements. La contrepartie financière de ces engagements peut prendre plusieurs formes, mais elle devrait être très significative, à l'image de ce que fait la SNCF à l'égard des voyageurs. Chaque maillon du dispositif serait ainsi vraiment motivé pour donner la meilleure fiabilité possible à l'ensemble du système.

Pour mettre en place et suivre ce dispositif, il est préconisé de recourir à un organisme du type de celui qui existait avant la mise en place du Conseil du transport combiné, à savoir la petite structure regroupant les acteurs principaux : SNCF, RFF, CNC et NOVATRANS, GNTC, Ports du Havre et de Marseille. Une autre structure parallèle pourrait être également instaurée pour ce qui concerne le transport fluvial même si le problème, pour ce volet du transport combiné, ne se pose pas avec la même acuité.

De ce fait, le Conseil du transport combiné, moins opérationnel mais plus politique et uniquement consultatif, pourrait s'intégrer dans les structures du Conseil National des Transports dont la mission principale est justement l'intermodalité.

Huitième proposition : Faciliter l'accès des petites entreprises routières au transport combiné en encourageant la coopération et les regroupements.

Il est certain que le transport combiné, puisqu'il implique par définition la mise au point d'une organisation logistique relativement complexe, pose des problèmes aux petites entreprises routières, dans la mesure où celles-ci ne peuvent être, dans de nombreux cas, implantées aux deux extrémités du parcours. Certaines d'entre elles participent de façon significative au système comme tractionnaires de CNC mais n'ont pas, dans ce cas, la maîtrise du transport global, ni de sa commercialisation.

On sait que le transport à longue distance est souvent assuré par de telles entreprises qui forment, sur ce marché, un fort potentiel pour l'avenir. Il est donc très souhaitable de faire en sorte qu'elles puissent accéder au service rendu par NOVATRANS ou par d'autres.

Trois obstacles peuvent être répertoriés : la difficulté du rapprochement des entreprises agissant dans des zones lointaines pour que les unes puissent assurer les transports terminaux des autres ; la gestion difficile du parc de caisses ; les déséquilibres de trafics (nord-sud par exemple) qui sont plus facilement gérés par des entreprises plus importantes qui peuvent faire des acheminements triangulaires réduisant les parcours à vide.

Pour limiter ces difficultés, il faut donc opérer des rapprochements qui peuvent prendre diverses formes, de la coopérative à la constitution de pôles de gestion communs ou de bourse d'échanges. Il n'est évidemment pas dans notre propos de préconiser telle ou telle solution ; celles-ci dépendent des domaines d'activités et des sensibilités des uns et des autres.

Cette volonté de l'Etat (et de l'Union Européenne d'ailleurs) doit être affichée et se concrétiser en ouvrant la possibilité, dans certaines conditions précises définies dans un cahier des charges, d'aides au démarrage de telles associations de transporteurs indépendants. Une enveloppe budgétaire doit ainsi y être consacrée. Sans doute faudra-t-il commencer par quelques expériences sectorielles. Le démarrage d'une telle démarche est de la responsabilité de NOVATRANS qui, en relation avec les organisations professionnelles, est en effet bien placée pour aider à ce type de rapprochement.

Neuvième proposition : Distinguer les chantiers intermodaux des plates-formes logistiques dans la définition des projets et dans leur financement tout en favorisant, si il y a lieu, leur complémentarité ; insérer ces chantiers dans la logique et la dynamique des schémas de services, prévus dans le projet de loi pour l'aménagement durable du territoire, dans les schémas régionaux et dans les plans d'urbanisme et de déplacements urbains, notamment en Ile de France ; veiller à la cohérence du dispositif avec la politique européenne correspondante.

Il y a en France un certain nombre de chantiers rail-route et au moins cinq ports fluviaux qui ont un trafic significatif (Strasbourg, Paris, Mulhouse, Lyon, et Lille). Les premiers ont été implantés en fonction des disponibilités de terrain de la SNCF et dans les zones où le trafic le justifiait. Ils sont donc souvent en centre ville (ou presque) et posent de ce fait des problèmes de circulation pour eux-mêmes et pour la circulation générale.

Il faut considérer que l'implantation optimale d'un chantier doit souvent répondre à des objectifs contradictoires :

- une bonne desserte par voie ferrée et par autoroute ; ainsi les triages ferroviaires sous-utilisés offrent-ils des périmètres souvent intéressants.

- une dimension suffisante pour permettre le chargement de trains aussi longs que possible ;

- une concentration suffisante de trafic pour engendrer des trains aussi directs que possible avec les diverses destinations ;

- une minimisation des trajets de desserte en zone urbanisée, car rien ne sert de transférer un transport d'une autoroute en rase campagne sur le chemin de fer ou une voie d'eau si cela revient à accroître d'une façon ou d'une autre le trafic de camions en milieu urbain.

D'un certain côté donc mieux vaudrait implanter plusieurs petits chantiers bien situés au centre de gravité des zones d'achalandage que constituer une grande plate-forme forcément située à l'extérieur du périmètre urbanisé. Si la grande plate-forme logistique, plurimodale et organisée rationnellement est théoriquement intéressante, elle ne minimise pas, sauf exception, les déplacements urbains pour la desserte terminale du transport combiné.

Ainsi, le chantier rail-route a sa propre logique car ce n'est qu'un lieu d'échanges entre deux modes dont il conviendrait d'optimiser l'emplacement en tenant compte des divers facteurs déjà identifiés.

De fait, ces considérations sont d'une application limitée, car les choix qui restent à faire pour le futur proche sont réduits. Au plan du schéma de services prévu dans le projet de loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire, des choix subsistent uniquement en région parisienne et dans la zone du delta du Rhône. Les sites d'implantation de chantiers des cinq prochaines années sont, en effet, pratiquement choisis partout même si le contenu concret des programmes peut encore être amélioré.

En Région parisienne, il reste à prévoir l'avenir dans l'ouest: en effet, dans les secteurs nord et est, les choix sont faits : à Saint-Mard, à Vaires et à Valenton II. Par contre, dans la grande couronne ouest, entre La Chapelle et Rungis, il n'y a aucun projet en dehors du Port de Gennevilliers qui présente de nombreux avantages mais dont il conviendrait d'assurer une desserte ferroviaire convenable.

Dans le Delta du Rhône, le projet de Grans-Miramas est lié à celui d'une plate-forme logistique. Les opérateurs estiment que son emplacement est mal adapté au ferroulage. La question doit donc être réexaminée non pour la plate-forme logistique mais pour le chantier rail-route.

Notre proposition revient donc à confirmer, au niveau des choix généraux, les implantations prévues à l'heure actuelle, en abandonnant la hiérarchisation distinguant les chantiers d'importance européenne et les autres : tous ont et auront un trafic de nature européenne et il faut comprendre que les chantiers ne sont que des points techniques de passage qui doivent être adaptés aux besoins. Notre mission ne concernait pas les plates-formes logistiques pour lesquelles la démarche d'aménagement est fort différente. Bien entendu, si les circonstances font (comme à Saint-Mard et à Dourges et peut-être à Grans-Miramas) qu'il est possible de rapprocher un chantier intermodal et une plate-forme logistique, il n'y a aucun inconvénient à joindre les deux opérations.

Toutes ces considérations devront être prises en compte, en concertation avec les régions, dans l'élaboration du schéma de services des transports de marchandises qui va se développer dans l'année qui vient. Bien entendu, le rôle essentiel des terminaux portuaires dans le dispositif devra être mis en valeur à sa juste place.

Dixième proposition : Définir, au delà de la convention prévue au point 6, des principes stables pour l'intervention financière de l'Etat, qui devront se concentrer sur l'usage de l'infrastructure et sur le financement des chantiers.

En ce qui concerne les chantiers, un plan de cinq ans d'opérations urgentes est à décider rapidement. D'ores et déjà, quatre chantiers doivent être construits aussi rapidement que possible: à Lomme près de Lille pour décharger le site de Saint-Sauveur complètement saturé, à Valenton II et à Vaires dans l'est parisien et enfin à Avignon Champfleury puisque le chantier actuel en est à refuser des clients ! Toutefois l'accès routier prévu pour ce dernier site mérite un ré-examen. Au delà de ces urgences extrêmes, plusieurs « petites » opérations sont à mener dans les prochaines années si l'on ne veut pas voir le système se congestionner complètement. Les projets correspondants sont en cours de mise au point : il s'agit principalement du site du Cannet à Marseille, de Montpellier, de Perpignan et de Bayonne. On comprend l'importance de ces deux dernières opérations quand on se rappelle l'augmentation du trafic de transit avec l'Espagne. Pour mener à bien ces opérations dans des délais raisonnables, une enveloppe globale de 500 MF sur 5 ans doit être programmée.

Parallèlement, l'Etat s'est engagé pour trois grandes opérations qui ont une dimension d'aménagement d'importance européenne plus qu'une fonction technique, du seul point de vue du transport ; leur intérêt n'est pas en cause mais il ne faut pas les considérer comme un maillon essentiel du dispositif de transport combiné. Il s'agit de Dourges au sud de Lille qui complétera au plan de la desserte globale de l'agglomération, le futur chantier de Lomme dans la périphérie Sud ; il viendra compléter le port de Lille et permettra de disposer pour l'aménagement urbain du site de Saint Sauveur, situé en plein centre de la métropole. Il s'agit ensuite du site de Saint-Mard, à l'Est de Roissy, très bien desservi par le fer et la route même si sa distance aux zones de chargement et de déchargement est pour l'instant un peu importante. Il s'agit enfin du chantier de Hourcade à Bordeaux qui remplacera pour des raisons d'urbanisme les chantiers actuels, situés trop près du centre ville. Pour la mise en oeuvre de ces projets et vu du strict point de vue de l'efficacité du système de transport combiné, il

nous semble justifié, en termes de rentabilité économique et sociale, de ne pas dépasser 200 à 250 MF par opération. Compte tenu des délais et des ur-gences, il nous paraîtrait ainsi justifié d'attribuer quelque 50 MF chaque année sur une enveloppe spécifique.

Un programme particulier destiné à favoriser l'utilisation du chemin de fer et de la voie d'eau pour la desserte des terminaux portuaires de conteneurs doit être financé par ailleurs de façon également prioritaire.

Globalement, il est donc nécessaire que l'enveloppe du FITTVN consacrée aux investissements dans les chantiers puisse, pendant les cinq ans qui viennent, être triplée (150 MF), mais soulignons-le, il nous paraît nécessaire de bien séparer cette enveloppe en deux parties, un tiers pour les opérations d'avenir, deux tiers pour les « petits chantiers » très urgents, car vitaux pour le développement du combiné.

Par ailleurs, l'effort de l'Etat devrait être également porté de façon durable sur les infrastructures ferroviaires en direction de RFF : outre les investissements de capacité nécessaires et qui ont été indiqués dans le point 5, un moratoire de cinq ans au moins pourrait être décidé, concernant la tarification de l'usage de l'infrastructure aussi bien en ce qui concerne le réseau que les chantiers. Pour la voie d'eau, une même mesure pourrait être adoptée plutôt que de sub-ventionner l'exploitation des entreprises fluviales.

Nous avons bien conscience que ces propositions supposent un effort très substantiel de l'Etat mais il faut rappeler que le transport combiné serait tout à fait rentable dans un marché où le prix du transport de marchandises serait, dans tous les pays d'Europe, à un niveau correspondant aux normes généralement ad-mises dans la plupart des autres secteurs de l'économie. Si les pou-voirs publics, qu'ils soient nationaux ou européens, veulent corriger, suivant le jargon des économistes, la non internalisation des coûts externes et les inégalités des conditions de travail tout en sauve-gardant de façon durable la qualité de vie, cela mérite cet effort, qui demeure, toutes proportions gardées modeste, par rapport à l'enjeu. Le montant de l'effort annuel nécessaire ne peut être évalué à ce stade de façon précise, puisqu'il dépend des choix à faire dans la convention entre l'Etat et la SNCF et des investissements d'infrastructures qui seront choisis. On peut penser qu'il s'agira globalement, d'un quasi doublement pendant une période de cinq ans.

Bien entendu, cet ensemble de propositions a l'ambition de former un tout cohérent et il ne suffit pas que l'Etat fasse cet effort pour atteindre les objectifs : il faut aussi que chaque intervenant se place

dans une stratégie offensive, cohérente avec les orientations et les décisions qui seront adoptées à la suite de ce rapport.

RAPPORT PRINCIPAL

1 - Glossaire préalable

Toute réflexion sur le transport intermodal se heurte dès l'abord aux risques de confusion de vocabulaire. Celui-ci s'est pourtant stabilisé, dans l'intérêt des responsables politiques et des professionnels, sous l'impulsion d'organismes internationaux tels que la CEMT (Conférence européenne des ministres des transports).

Le transport de marchandises, dans ses formes les plus simples, consiste à charger, acheminer, décharger une marchandise directement d'un point de départ à un point d'arrivée. Les techniques utilisées à cet égard se structurent en grands systèmes, qu'il est convenu d'appeler des "modes" : mode routier, ferroviaire, maritime, fluvial, aérien. On peut ainsi parler de transport unimodal.

Si une seule technique est utilisée, elle peut d'ailleurs être choisie parmi plusieurs solutions : le marché du fret est le plus souvent plurimodal, il met plusieurs modes en concurrence.

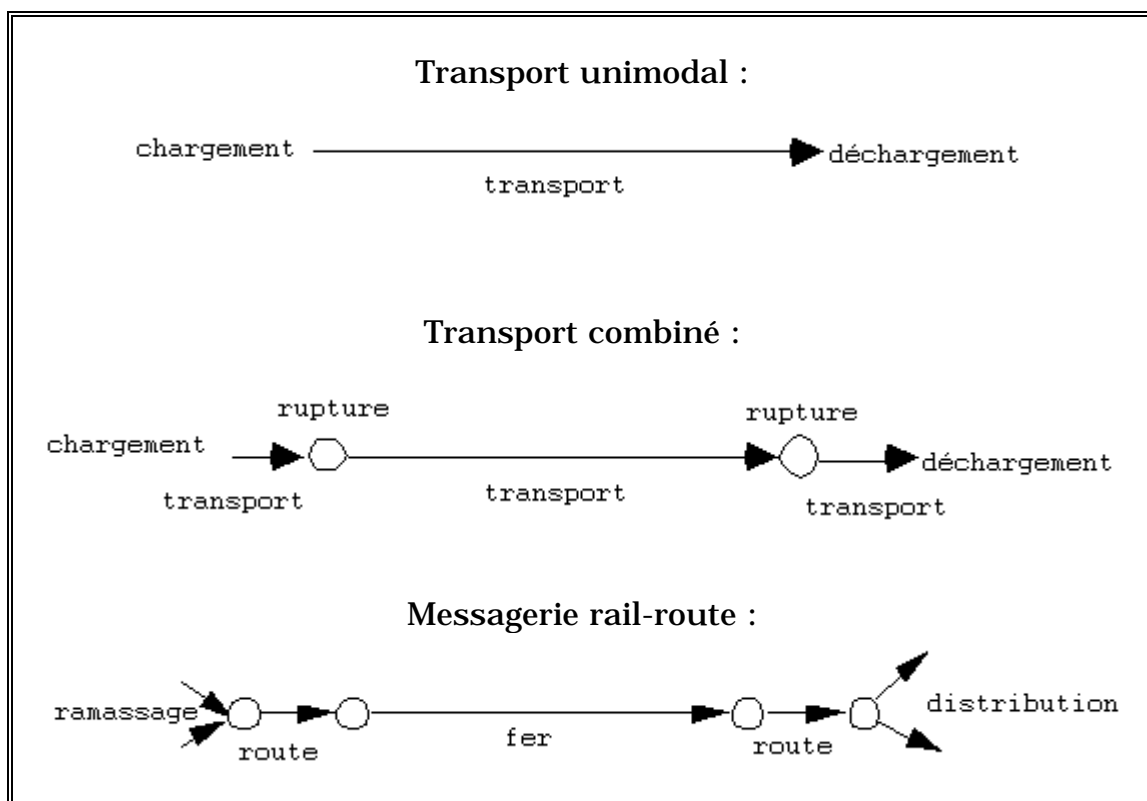
Mais l'usage d'un seul mode d'un bout à l'autre n'est pas toujours pertinent, quand il est techniquement possible. On parle de transport multimodal quand la marchandise transportée emprunte successivement, au long d'un seul acheminement de bout en bout, plusieurs modes de transport. Le transport ne se compose plus d'un trajet simple, mais forme une chaîne dont les maillons ressortissent à des modes différents. Par exemple, la plupart des trafics utilisant l'avion sont multimodaux, ils comprennent une traction routière, et parfois ferroviaire, à chaque extrémité.

La coordination technique et organisationnelle d'une chaîne multimodale peut demeurer traditionnelle, segmentée par les ruptures de charge et les passages d'un mode à l'autre. Elle peut aussi être plus intégrée en recourant à un matériel spécialement conçu pour l'efficacité des transferts d'un mode sur l'autre. On parle alors de transport intermodal (qui est donc un transport multimodal recourant à des UTI — unités de transport intermodal : conteneur maritime, caisse mobile ou certains types de semi-remorque — et à des engins de manutention et de transport adaptés). Il existe deux sortes principales de transport

intermodal : le transport maritime de conteneurs et ses prolongements terrestres d'une part ; le transport inter-modal intracontinental d'autre part. Pour ce dernier, la technique rail-route est la plus fréquente, mais on utilise aussi la voie d'eau, voire le cabotage maritime, le plus souvent complétés par la route.

Une des caractéristiques du transport intermodal est donc, par comparaison au transport unimodal, sa complexité. Ce handicap peut être surmonté, du point de vue économique, par des gains de productivité sur le maillon central du transport à longue distance ; et être justifié, du point de vue politique, par des avantages socio-économiques intéressant la collectivité.

Complexité du transport intermodal



Les pouvoirs publics ont depuis longtemps observé que le transport intermodal peut contribuer, en modifiant la répartition du fret entre les modes, à leur politique de transport. Une chaîne de transport intermodal délibérément conçue pour limiter le transport routier aux trajets terminaux de courte distance est alors qualifiée de transport combiné, et à ce titre souvent passible de soutiens publics ou d'avantages réglementaires particuliers. Il est toutefois fréquent que, pour les acheminements terrestres, on utilise indifféremment les termes "combiné" et "intermodal", sans connotation politique.

Il reste que fixer pour objectif de développer le transport combiné, c'est s'inscrire d'emblée dans une perspective volontaire : l'intermodalité n'y est pas considérée seulement dans son aptitude à satisfaire, selon les mécanismes du marché, les objectifs et les contraintes des entreprises qui y participent, mais aussi comme un moyen d'atteindre des objectifs politiques, prenant notamment en compte les effets externes au marché du fret.

2 - Objectifs de la mission

o Développer le transport combiné

Le transport intermodal occupe dans le système de transport français et européen une place originale. Son originalité est d'abord technique, puisqu'il combine plusieurs techniques — plusieurs modes — de transport au lieu de les juxtaposer ou de les mettre en concurrence. Originalité économique : plusieurs acteurs, associés à tel ou tel segment de la chaîne d'acheminement, doivent ainsi coopérer. Originalité politique : dans un contexte européen où coexistent, de façon contradictoire, tendances à la libéralisation des marchés et recherche d'un développement "durable" soucieux de préservation de l'environnement, le transport combiné bénéficie du soutien déclaré de tous les États membres de l'Union, qui y voient un substitut partiel au transport routier de bout en bout pour les transports sur le continent.

La politique française a montré, ces dernières années, une certaine continuité en matière de transport combiné. Des soutiens inédits, compatibles avec les orientations européennes, lui ont été accordés par l'État au début des années quatre-vingt dix. Le trafic a connu une nette croissance, mais cette croissance marque maintenant le pas, alors même que la conjoncture économique est bonne et que les trafics totaux de marchandises augmentent.

Le gouvernement français affirme aujourd'hui sa volonté de s'appuyer sur le transport combiné pour mettre en œuvre une politique de transport attentive aux questions de sécurité, d'environnement, d'aménagement du territoire, de conditions de travail, d'efficacité économique et sociale. Pour concrétiser cette volonté, alors que la simple prolongation des mesures antérieures perd de son efficacité, il convient de rechercher de nouvelles conditions du développement du transport combiné pour les années à venir. C'est l'objet de la présente mission que de rechercher les voies de cette évolution, en procédant par étapes :

- le développement du transport combiné est d'abord analysé en présentant les éléments du système et son évolution récente.
- le diagnostic identifie les causes des difficultés rencontrées, les variables sur lesquelles agir.
- les solutions sont alors recherchées, en distinguant les domaines d'intervention et les acteurs impliqués. Les propositions, résolvant les solutions sous forme d'objectifs précis, sont alors énumérées.

— on peut enfin dessiner des perspectives pour le système de transport ainsi projeté.

o Transport combiné et politique des transports

Le développement du transport intermodal est un objectif politique qui fait, au plan des principes, consensus en Europe et dans d'autres pays du monde. Les avantages pour la collectivité en sont évidents, puisqu'en utilisant la voie d'eau ou le chemin de fer pour les acheminements de longue distance tout en assurant les enlèvements et les livraisons par la route, on allie les avantages de productivité et de respect de l'environnement des modes lourds aux capacités de desserte fine du territoire du mode routier.

Mais le transport combiné doit s'inscrire dans un marché concurrentiel caractérisé, parmi les modes terrestres, par la domination de la route, qui continue à améliorer sa productivité et sa pression sur les prix. Les opérateurs engagés dans le transport combiné (qu'ils soient des filiales des entreprises ferroviaires ou appartiennent à la famille du ferroutage) doivent trouver les recettes et les marges qui leur permettent d'investir, tout en rémunérant convenablement leurs sous-traitants, ferroviaires ou fluviaux et, le cas échéant, routiers. Les entreprises routières qui pratiquent le ferroutage comme organisatrices de chaîne doivent trouver de bonnes raisons de préférer celui-ci au transport routier de bout en bout, en termes de coûts de production ou de respect plus facile de la réglementation sur les temps de conduite. Quant aux chargeurs, même quand ils délèguent le choix de leur solution de transport à un commissionnaire, ils recherchent à la fois le prix et la qualité de service et, dans une certaine mesure, l'image du respect de l'environnement.

Les conditions du développement du transport combiné tiennent donc à la fois à son fonctionnement intrinsèque et à son environnement.

L'environnement du transport combiné relève du système global de transport et de la politique générale des transports, dont le transport combiné n'est qu'un élément. Le transport routier a montré sa grande efficacité dans l'accompagnement des évolutions de l'économie, qu'il s'agisse de la croissance des trafics ou des exigences de plus en plus fortes de rapidité, de fiabilité et de flexibilité des services. Mais la croissance continue du transport routier ne va pas sans poser, aux yeux des responsables politiques et des citoyens, de graves problèmes liés aux nuisances, aux accidents, à la congestion des infrastructures. La régulation du marché routier est désormais un objectif européen de grande ampleur, jouant à la fois sur les questions sociales, fiscales, de tarification des infrastructures, de normes techniques, etc. Globalement, les changements nécessaires sur ces divers aspects devraient contribuer à une hausse graduelle du prix du

transport routier, contrepartie d'une meilleure prise en compte de ses coûts sociaux réels. La compétitivité des autres solutions de transport, et notamment du transport combiné, s'en trouverait sensiblement renforcée. C'est en référence à cette hypothèse de fond qu'il faut considérer les propositions spécifiques au transport combiné présentées ci-après.

Il serait toutefois tout à fait illusoire de s'en remettre, pour développer le transport combiné, à un improbable affaiblissement de ses concurrents. Des progrès propres sont indispensables, à la fois techniques, organisationnels et commerciaux, pour augmenter la productivité et améliorer la qualité des services intermodaux. Si le transport combiné est constitué de chaînes, les efforts doivent porter sur chacun des maillons et sur la coordination qui les unit. Les propositions qui suivent touchent donc les structures de production et de commercialisation des services, mais aussi les multiples liens qui relient les agents économiques qui y prennent part. Il s'agit d'établir des modes vertueux de fonctionnement, où la recherche de son avantage propre par chaque partenaire, dans le respect du cadre ainsi établi, contribue au développement du trafic combiné et à l'accroissement des avantages collectifs.

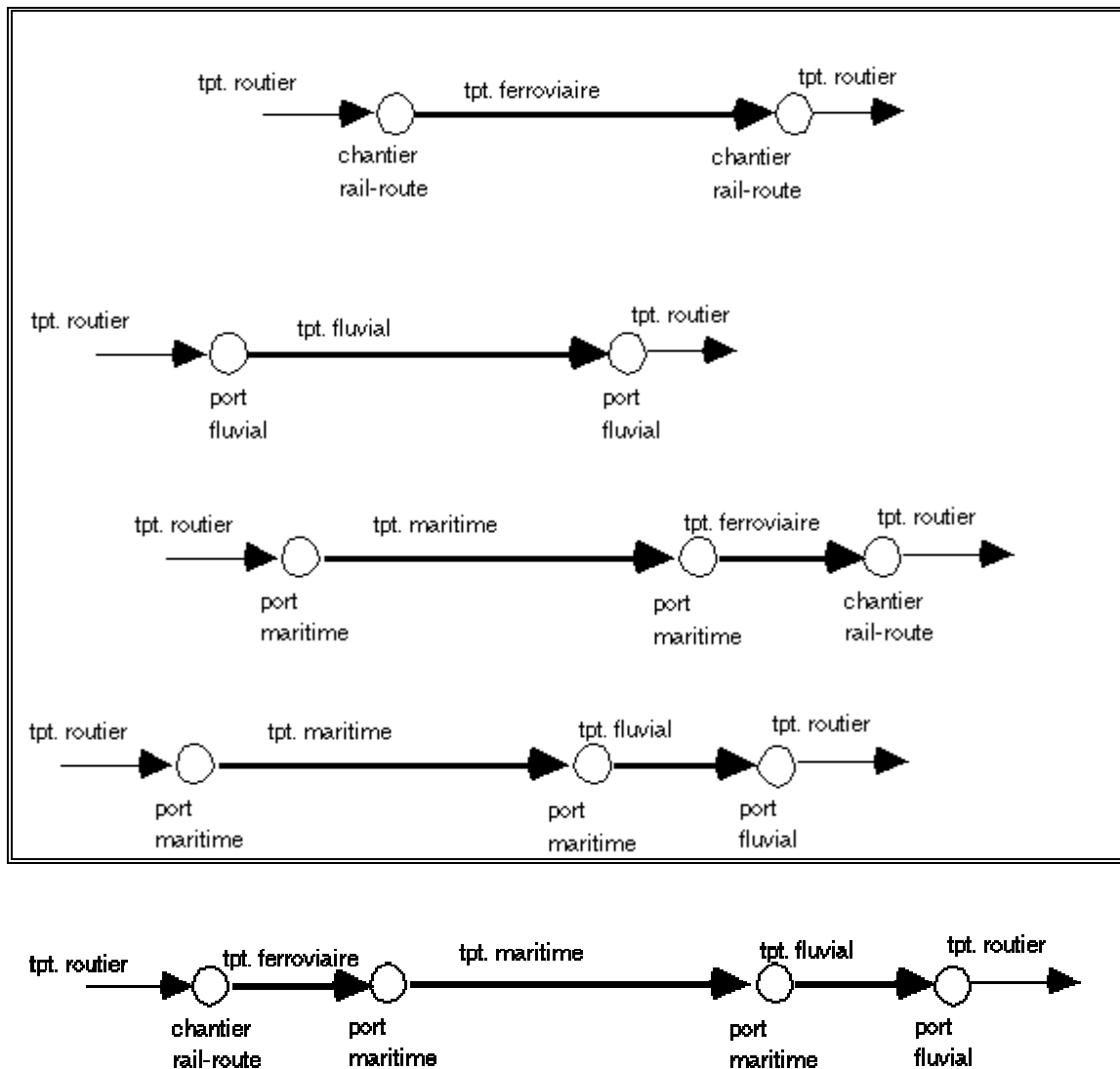
3. Conditions de développement du transport combiné

Parmi les diverses catégories de transport de fret, le transport combiné montre, depuis une dizaine d'années, un dynamisme remarquable. Le transport combiné rail-route est le seul segment du trafic ferroviaire à connaître une nette croissance. Le combiné fluvial fait sortir la voie d'eau de ses spécialisations traditionnelles dans les trafics de vrac lourds. Mais ce développement semble erratique. Il dépend encore d'une volonté politique qui doit en permanence être réaffirmée. Par exemple, les limitations suisses au franchissement routier des Alpes, qui ont joué pour la croissance du transport combiné européen un rôle primordial, pourraient un jour être remises en cause. Commercialement non plus, le trafic combiné n'est jamais acquis, car les chargeurs sont très sensibles à la fluctuation de la qualité de service : toute dégradation se traduit, rapidement, par un report sur la route.

3.1. Organisation des chaînes et types d'opérateurs

Par construction, le transport intermodal se compose de maillons distincts, reliés par des ruptures de charge. L'enchaînement des opérations techniques dépend de la liaison à effectuer (et notamment de son caractère terrestre ou maritime) et des choix techniques retenus. Par exemple, on peut identifier des chaînes terrestres associant le rail et la route ou la voie d'eau et la route. Les chaînes intercontinentales peuvent comprendre un acheminement routier au départ, un franchissement maritime, puis un transport ferroviaire ou fluvial long sur le continent de destination complété d'une desserte terminale routière. D'autres combinaisons, parfois plus complexes, sont possibles.

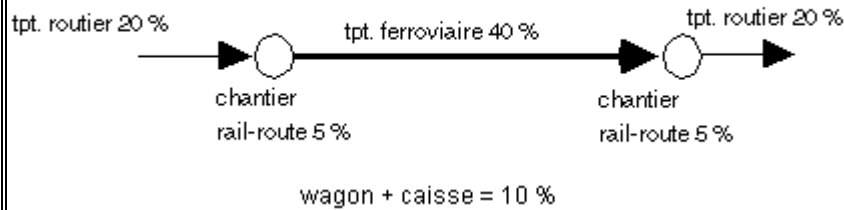
Exemples de chaînes intermodales



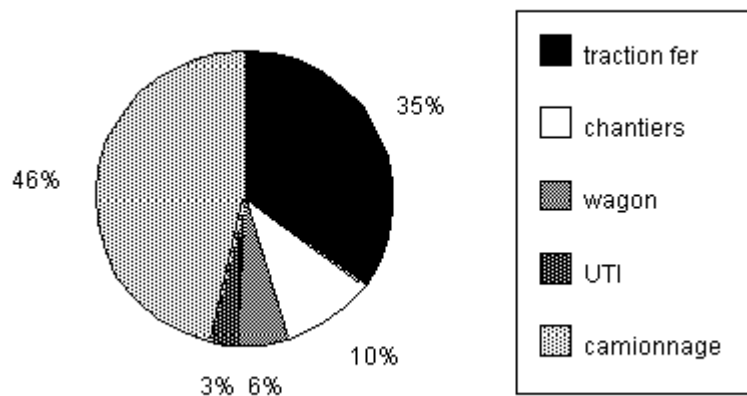
o Coût de production et compétitivité

La longueur géographique des maillons est bien sûr très inégale, le tronçon central (maritime, ferré ou fluvial) représentant couramment plus des trois-quarts de la distance totale à parcourir. Mais l'importance économique des maillons est moins inégale, et montre au contraire le poids des ruptures de charge et des tractions terminales dans la fixation du coût de production total.

Décomposition du coût du transport rail-route

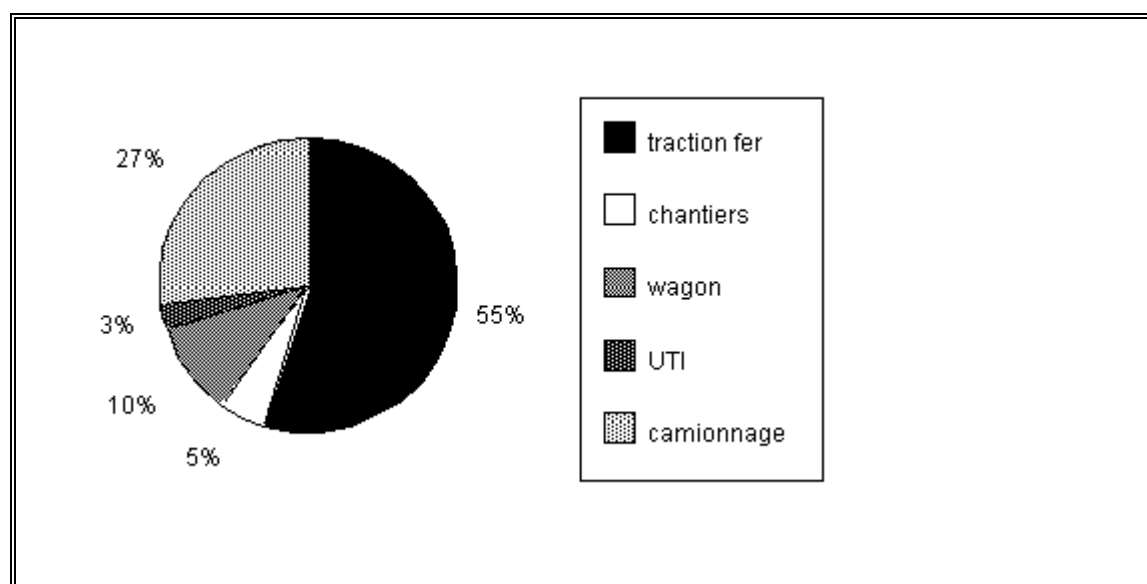


La décomposition du coût total de transport intermodal dépend de la chaîne considérée. Les opérateurs citent généralement les ordres de grandeur suivants :



De fait, les proportions varient selon les distances parcourues : la traction centrale représente une part plus grande du coût total sur les trajets longs, tandis que l'importance des opérations terminales se renforce pour les trajets courts. Quant au transport intermodal terrestre en prolongement d'un transport maritime, on peut considérer que, par rapport à la concurrence routière, il n'a à subir le handicap que d'une opération terminale supplémentaire, puisque la rupture portuaire s'impose dans tous les cas, quelle que soit la solution choisie.

Trafic national



Trafic international

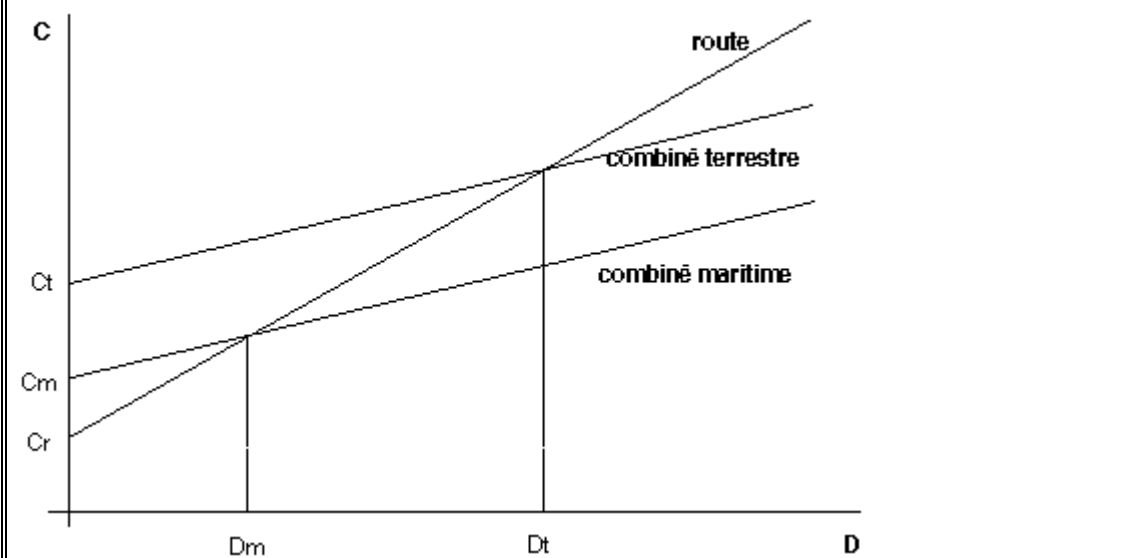
Source : A. Toubol, in Possibilités et limites des transports combinés, Table ronde n° 91, CEMT, 1993.

Le poids des opérations terminales fixe aussi les termes de la concurrence avec le transport routier de bout en bout, qui souffre d'une moindre productivité kilométrique sur l'acheminement de longue distance mais n'est pas handicapé par les ruptures de charge ni par les acheminements terminaux. La compétitivité du transport combiné par rapport à la route est du reste plus grande, toutes choses égales par ailleurs, pour l'acheminement terrestre des conteneurs maritimes que pour le trafic intracontinental, puisque le premier ne souffre que d'une rupture de charge supplémentaire, contre deux pour l'autre.

Schéma de concurrence par les coûts

Schématiquement, le coût de transport C se compose d'une part fixe, indépendante de la distance parcourue D , et d'une part proportionnelle à la distance. La part fixe de la route, C_r , est plus faible que celle du transport combiné, C_m pour le combiné maritime, C_t pour le combiné terrestre. En revanche le coût kilométrique de la route est supérieur à celui du fer ou de la voie d'eau. La route est donc compétitive en deçà de la distance D_m pour le combiné maritime, D_t pour le combiné terrestre, et $D_m < D_t$.

Dans tous les cas, l'allongement des distances de transport est un facteur de compétitivité des solutions intermodales.



Au découpage par maillons techniques s'ajoute un découpage par acteurs économiques. En Europe, on distingue deux familles d'opérateurs : les filiales des compagnies ferroviaires et les opérateurs de "ferROUTAGE".

o Configurations européennes

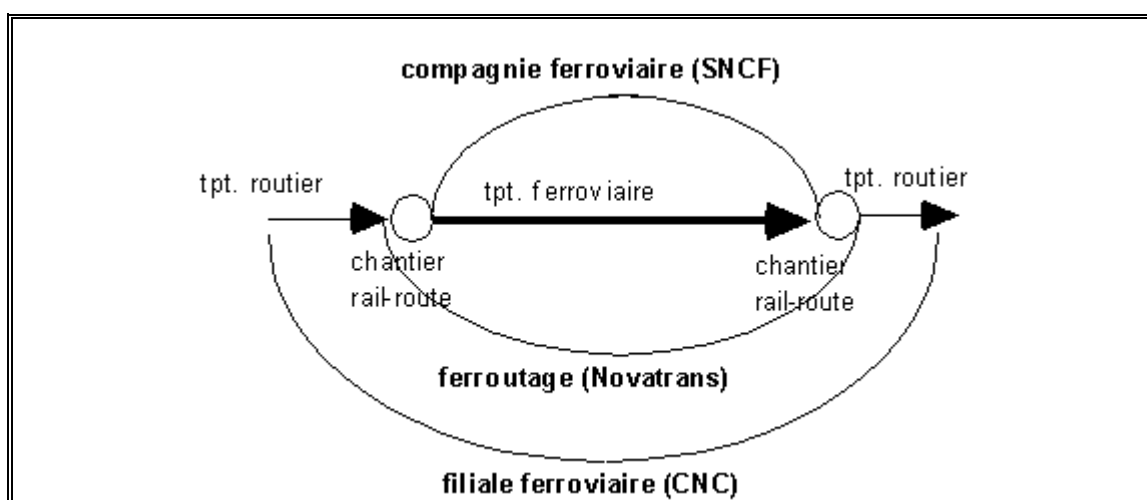
Les filiales des compagnies ferroviaires, telle que la CNC en France, sont chargées de concevoir et commercialiser le transport combiné, tout en achetant la traction ferroviaire au réseau ferré. Leur marché initial a souvent été le trafic terrestre de conteneurs maritimes, et tend à s'étendre aux trafics intracontinentaux de caisses mobiles. Ces opérateurs sont couramment propriétaires des wagons porte-UTI qu'ils utilisent, ils mettent des caisses mobiles à la disposition des clients qui le désirent, assurent les tractions routières terminales avec

leurs propres moyens ou par l'intermédiaire de sous-traitants, enfin ils gèrent les manutentions sur les chantiers rail-route de leur ressort. L'ensemble des entreprises ferroviaires a en outre créé une filiale commune, Intercontainer (qui, depuis sa fusion avec Interfrigo, s'appelle désormais ICF), pour les transports internationaux.

Les opérateurs de ferroutage, tels que Novatrans en France, sont issus des milieux routiers. Ils sont chargés par ceux-ci de leur offrir une prestation ferroviaire de chantier à chantier, comprenant la mise à disposition d'un wagon, la fourniture de la traction achetée auprès de l'entreprise ferroviaire, la gestion du chantier de manutention. Les transporteurs routiers adeptes du ferroutage ajoutent au transport de chantier à chantier les acheminements routiers terminaux et vendent la prestation complète à leurs clients chargeurs. À l'échelle européenne, les entreprises de ferroutage appartiennent à l'UIRR (Union Internationale Rail-Route).

À proprement parler, les deux familles ne sont pas en concurrence, puisque les filiales des chemins de fer vendent une prestation complète à des chargeurs (ou à des commissionnaires les représentant) tandis que les entreprises de ferroutage vendent un service de chantier à chantier à des transporteurs routiers. Ce partage du marché est-il définitivement établi, quand les deux familles d'opérateurs utilisent désormais des matériels identiques (les filiales ferroviaires utilisent aussi les caisses mobiles, tandis qu'en ferroutage l'usage des semi-remorques tend à diminuer et celui des conteneurs maritimes à augmenter) ?

Les deux principaux types d'opérateurs en Europe (et en France)



Ces schémas ne sont pas les seuls en vigueur, ni fixés de façon irrévocable. D'autres dispositions sont envisageables. En

Allemagne, par exemple, les deux opérateurs principaux (Transfracht comme filiale de la DB, Kombiverkehr comme membre de l'UIRR) ont une filiale commune en charge d'un grand nombre de chantiers, DUSS. On peut penser que cette formule pourrait se développer à l'avenir, en Europe, en ce qu'elle facilite l'ouverture des installations à d'autres opérateurs, conformément au souci communautaire de libre accès aux réseaux. Dans d'autres pays comme l'Espagne, la compagnie ferroviaire entend au contraire organiser et vendre elle-même "en direct" la prestation complète de bout en bout, sans passer par une filiale spécialisée. Cette volonté de reprise en main par une compagnie ferroviaire est une tentation récurrente parmi les réseaux européens. Elle bute immédiatement sur la réticence des routiers qui répugnent à travailler avec un fournisseur (l'entreprise de traction ferroviaire) qui devient en même temps leur concurrent direct (l'entreprise vendant une prestation de bout en bout). On revient alors à la situation antérieure (ainsi la SNCF vient-elle de céder sa filiale de vente directe de transport combiné à température dirigée, Chrono-froid, à des intérêts privés).

Périodiquement, on annonce l'entrée sur le marché européen, rendue possible par la directive 91-440 d'ouverture des réseaux ferrés, de nouveaux opérateurs de transport intermodaux rail-route. Ceux-ci peuvent émaner d'alliances entre entreprises ferroviaires, éventuellement renforcées de la participation d'armateurs et de commissionnaires. Ces nouveaux opérateurs peuvent dépendre de grands chargeurs industriels. Ils peuvent disposer de personnel et de matériel propre, ou de matériel loué, ils peuvent aussi sous-traiter tout ou partie des opérations techniques aux entreprises déjà en place. On connaît déjà les cas de NDX, associant les chemins de fer allemands DB, néerlandais NS et l'armement maritime américain Sea Land, et de ERS, associant les armements Maersk et Sea Land à HCR, filiale des NS, tandis que l'on évoque les projets du groupe chimique BASF pour devenir opérateur de transport combiné. Pour l'heure, les tentatives n'ont pas été vraiment concluantes. Il serait dangereux de penser qu'il en sera toujours ainsi, et les opérateurs en place se doivent d'imaginer toutes les solutions, le plus souvent d'échelle internationale, auxquelles ils pourront participer ou dont ils devront affronter la concurrence.

La liste des opérateurs en Europe a déjà tendance à s'allonger. Traditionnellement, ils étaient organisés sur une base nationale, à l'exception d'ICF qui est une coopérative issue de 26 réseaux européens. Aujourd'hui, l'internationalisation et l'intégration du marché européen posent à chaque acteur des questions stratégiques : faut-il agrandir son réseau avec ses propres moyens, faire des alliances pouvant prendre la forme d'échanges de participation ou de joint-ventures, ou s'inscrire dans une "niche" de marché plus circonscrite?

Les entreprises françaises tiennent une place honorable dans le trafic européen, derrière les deux leaders que sont, dans des genres

différents, ICF et Kombiverkehr. Dans le tableau suivant, la mention de "nationalité" est très simplificatrice, compte tenu de la multiplication des prises de participation internationales, tandis que s'établissent entre opérateurs des rapports nouveaux, mêlant parfois coopération et concurrence, notamment entre ICF et les filiales des entreprises ferroviaires qui en sont pourtant actionnaires.

Principaux opérateurs européens de transport intermodal en 1997

Société	nationalité	trafic (10 ³ EVP)
ACI	britannique	45
Cemat	italienne	700
CNC	française	900
CTL	UK + F	75
ERS	néerlandaise	130
Hupac	suisse	360
ICF	coopérative internationale	1 400
Interferry	belge	550
Italcontainer	italienne	300
Kombiverkehr	allemande	1 400
NDX	D + NL + US	
Novatrans	française	500
Ökombi	autrichienne	400
Trailstar	néerlandaise + suisse	50
Transfesa	espagnole	32
Transfracht	allemande	850
TRW	belge + française, italienne_	150
Unilog	B + UK	40

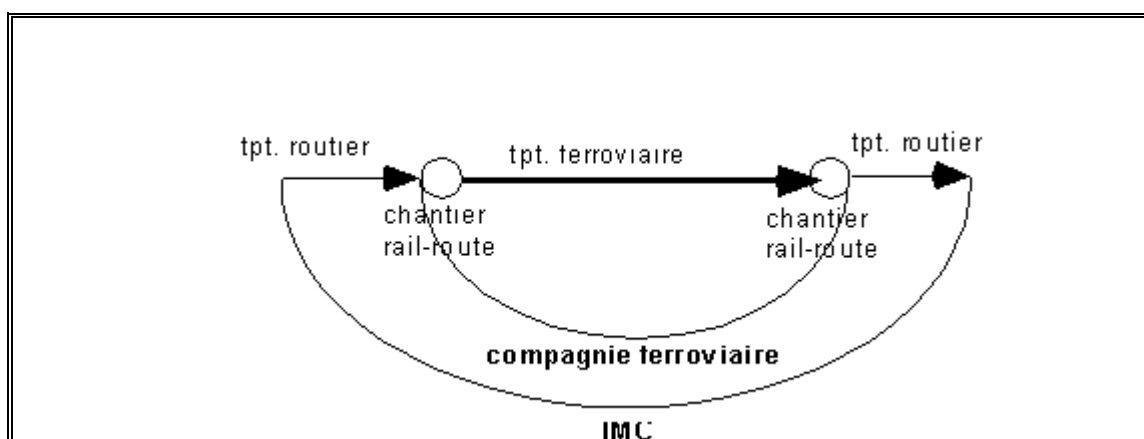
Source : Fret SNCF

o Configurations américaines

Aux États-Unis, on peut observer le fonctionnement d'un dispositif profondément différent, dont plusieurs entreprises étudient la transférabilité partielle au contexte européen. Un mouvement radical y est en cours, pour la concentration des compagnies ferroviaires. En dehors de dizaines de lignes locales, cinq grands réseaux subsistent aujourd'hui, deux pour la moitié ouest, trois pour la moitié est. À terme rapproché, il n'est pas exclu qu'il n'en reste que deux, panaméricains et en concurrence sur l'ensemble du territoire (ce qui n'empêchera pas l'utilisation de certains segments du réseau d'une compagnie par sa concurrente). Le transport combiné se développe vigoureusement et, profitant des caractéristiques techniques et économiques du réseau et du marché (grand gabarit autorisant l'empilement des conteneurs sur deux couches selon la formule du "double stack", trains longs et lourds, infrastructure ferrée pratiquement dédiée au fret, longues distances d'acheminement), se montre très profitable, sans subvention publique.

Le découpage des fonctions du transport combiné y est très différent des pratiques européennes. Les compagnies ferroviaires fournissent les wagons spécialisés à leurs clients et gèrent elles-mêmes les chantiers. Mais elles ne contrôlent pas la prestation de bout en bout. C'est le travail des chargeurs eux-mêmes quand ce sont de grands groupes industriels, de distribution ou de transport (comme les messagers et la Poste). C'est le travail des IMC (Intermodal Marketing Company) pour les autres cas : ces compagnies n'ont pas d'actifs matériels, organisent la chaîne, sous-traitent les opérations à des opérateurs techniques (ferroviaires et routiers) et commercialisent la prestation complète à leurs clients (chargeurs, armateurs maritimes pour les trafics intercontinentaux, commissionnaires).

Le découpage des fonctions aux États-Unis



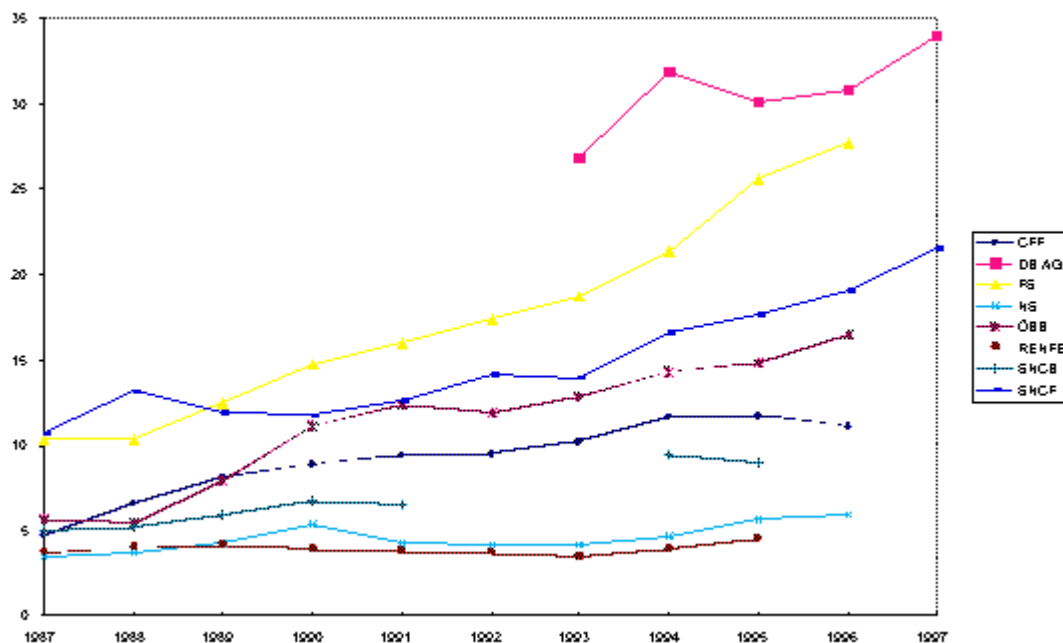
Cette combinatoire d'assemblages d'acteurs et de maillons, visant à la recherche d'économies d'échelle dans les opérations industrielles, d'économies d'envergure dans la multiplicité des utilisateurs et de souplesse commerciale, incite à innover pour aborder les perspectives de développement du marché européen dans de bonnes conditions.

3.2. Croissance du trafic en Europe

Le transport intermodal empruntant le chemin de fer sur son segment terrestre principal se répartit de façon inégale entre pays européens. Le réseau allemand se classe en tête et supporte à lui seul le quart du trafic total, suivi par les réseaux italien puis français.

Trafic de transport combiné des principaux réseaux ferroviaires européens (Mt, 1987-1996)

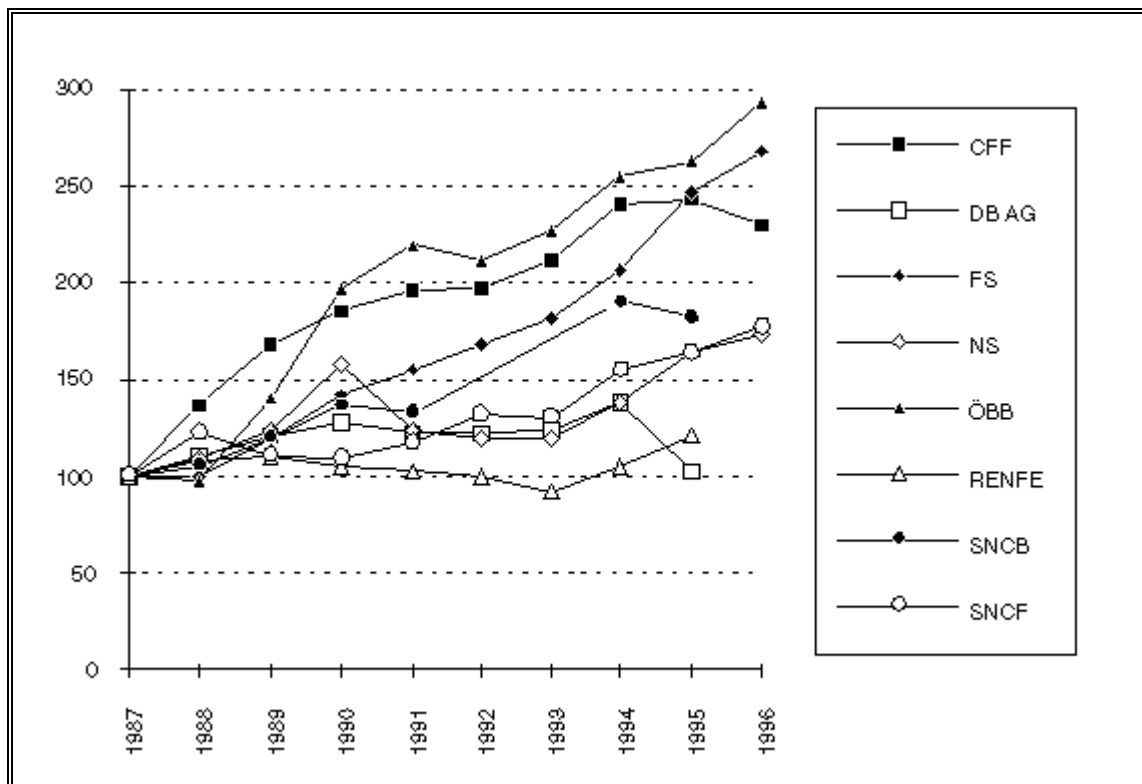
(Mt)	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
CFF	4,8	6,6	8,1	8,9	9,4	9,5	10,2	11,6	11,7	11,1	
DB AG							26,8	31,8	30,1	30,8	33,9
FS	10,3	10,3	12,4	14,7	16	17,4	18,7	21,3	25,6	27,7	
NS	3,4	3,7	4,2	5,4	4,2	4,1	4,1	4,7	5,6	5,9	
ÖBB	5,6	5,5	7,9	11,1	12,3	11,9	12,8	14,3	14,8	16,5	
REN FE	3,7	4	4,1	3,9	3,8	3,7	3,4	3,9	4,5		
SNCB	4,9	5,2	5,9	6,7	6,5			9,4	9		
SNCF	10,7	13,1	11,9	11,7	12,6	14,1	13,9	16,6	17,6	19	21,5



Source : IUC et SNCF

Dans l'ensemble, la croissance du tonnage transporté est rapide : l'augmentation globale est de l'ordre de 70 % entre 1987 et 1996. Elle est toutefois assez inégale. Le volume de l'activité en Allemagne est très différent selon que l'on consulte les sources UIC ou DB, selon la manière dont la fusion entre l'ancienne DB et la DR est prise en compte, etc. Un quasi triplement s'observe en Autriche, ainsi qu'en Italie où le trafic est en passe de dépasser le trafic sur le territoire allemand.

**Croissance relative du trafic de transport combiné
des principaux réseaux ferroviaires européens
(en tonnes, indice 100 pour l'année 1987)**



Le trafic intermodal par voie d'eau a également connu en Europe un développement soutenu, notamment sur le Rhin, en liaison avec les ports maritimes du Bénélux. En France aussi, outre sa participation au trafic rhénan (35 000 EVP traités à Strasbourg et 39000 à Mulhouse en 1997), la voie d'eau cherche avec les conteneurs d'autres marchés que celui des matériaux pondéreux traditionnels, à partir du port de Lille vers le Bénélux, sur la Seine entre Le Havre et Gennevilliers (où le trafic est passé de 5 000 EVP en 1995 à 18 000 en 1997) et sur le Rhône entre Fos et Lyon.

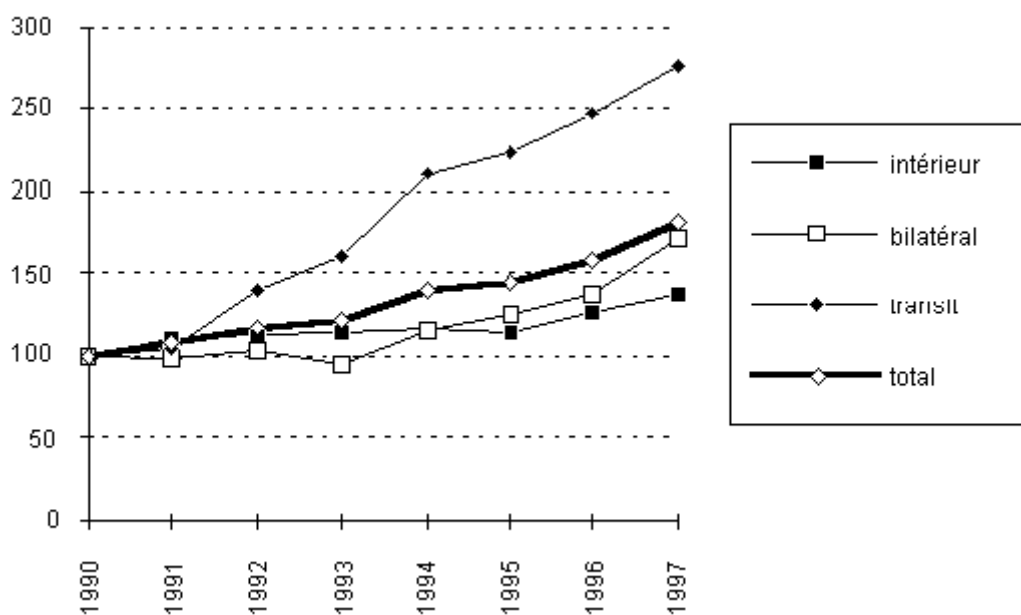
Il convient enfin de prendre en compte le développement du cabotage maritime, alimenté par la hiérarchisation des ports entre les "main ports" directement desservis par les lignes intercontinentales de grands porte-conteneurs, et les autres ports reliés aux précédents par des navires de plus petite taille, les "feeders". La desserte terrestre des ports (l'acheminement des conteneurs par la route ou par le transport combiné) est ainsi concurrencée par le cabotage.

3.3. Le trafic combiné en France

En France, le tonnage du trafic ferroviaire de transport combiné a doublé entre 1987 et 1997, passant de 10,7 à 21,5 millions de tonnes. Cette activité représente désormais 26 % des tonnes-kilomètres produites (mais seulement 12 % des recettes) du fret de la SNCF.

Elle se répartit entre trafic national (41 % des tonnes transportées), international, bilatéral (21 %) et international de transit (38 %). La part du trafic international dans le trafic total approche même 70 % si l'on considère que le trafic lié aux ports maritimes (8 % du total) est le plus souvent la partie terrestre d'un acheminement international. En outre, le taux de croissance du trafic international est supérieur à celui du trafic intérieur.

Croissance relative du transport combiné en France
(en tonnes, indice 100 pour l'année 1990)



S

Source : Fret SNCF

Le transport intermodal en France est donc profondément inséré dans un dispositif européen de plus en plus imbriqué. Pour les trafics bilatéraux et, plus encore, pour le transit, le volume de trafic français dépend largement de l'action commerciale et de l'efficacité des opérateurs étrangers. Réciproquement, les transporteurs d'un pays de transit comme la France peuvent jouer un rôle central dans plusieurs

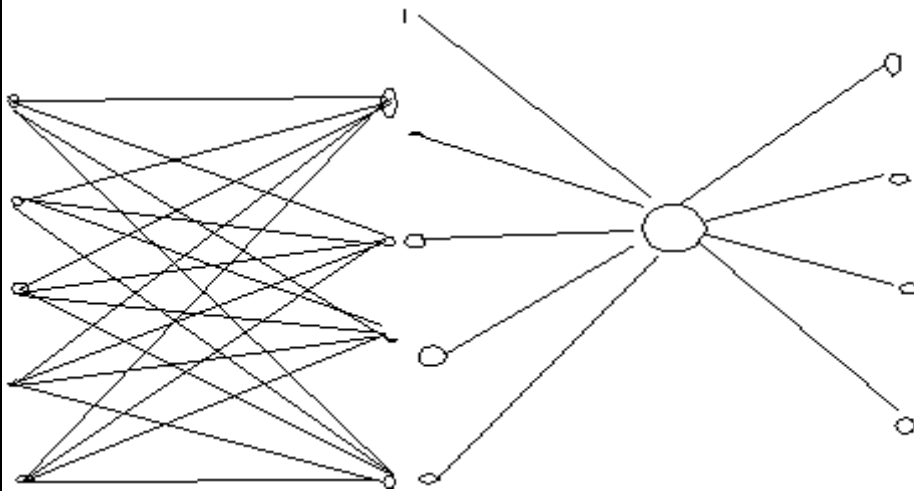
trafics européens primordiaux, notamment entre le Bénélux, la Grande Bretagne et l'Allemagne d'une part, l'Italie et la péninsule ibérique d'autre part. Les opérateurs français se doivent donc d'avoir une stratégie internationale, qu'elle passe par la présence directe dans les autres pays, en association avec des partenaires locaux, ou par des formes d'alliance plus légères. De sa réussite dépendra leur aptitude à participer à la croissance des trafics ou, au contraire, à être laissés de côté (par exemple, pour l'axe majeur des échanges entre le Bénélux et l'Italie, il y a deux itinéraires concurrents, sur les deux rives du Rhin), voire à être concurrencés sur leur propre territoire national après l'ouverture des réseaux et l'entrée de nouveaux opérateurs.

3.4. Facteurs de croissance

La croissance du transport intermodal en Europe n'est pas "spontanée", au sens où elle procéderait du seul jeu du marché des transports. Elle résulte incontestablement d'un effort d'amélioration de l'offre, à travers les formules des trains en navette et des points nodaux.

Le principe du point nodal

Le "point nodal" adapte au transport ferroviaire de wagons entiers le principe du "hub and spokes" du transport aérien de voyageurs : dans un réseau de n points de départ et d'arrivée, la liaison directe de point à point requiert $n \times (n-1)$ arcs, tandis que le passage par un point nodal permet, au prix d'un tri intermédiaire, de réduire les arcs à $2 n$.



Pour $n = 20$:
 $n \times (n-1) = 380$
 $2 n = 40$.

La CNC, pour son trafic national, a installé son point nodal à Villeneuve-Saint Georges. Pour les trafics entre le nord et le sud de l'Europe, Intercontainer a installé le sien, Qualitynet, à Metz.

Mais la croissance procède aussi d'un soutien politique, que celui-ci consiste à subventionner les investissements ou le fonctionnement de tel ou tel segment du transport intermodal pour en baisser les prix ou, comme en Suisse et en Autriche, à limiter par des moyens réglementaires le recours à la technique concurrente, le transport routier de bout en bout.

o La concurrence sur le marché du fret

La compétitivité de la route s'est régulièrement renforcée sur tous les segments du marché des transports en Europe durant les récentes années. Le transport routier a simultanément amélioré sa productivité physique (avec des véhicules de plus grande taille et mieux remplis), sa qualité de service (en termes de délai, de souplesse et de fiabilité) et baissé ses prix (y compris en recourant à des formes néfastes de productivité, à travers le non-respect de la réglementation technique et sociale).

La compétition par les prix se double d'une compétition par la qualité de service. Les délais offerts par le transport combiné ne sont comparables à ceux de la route que sur certains trajets. L'augmentation de la vitesse commerciale moyenne du fret combiné (pour laquelle l'augmentation de la vitesse technique ponctuelle n'est qu'un moyen parmi d'autres) doit être désormais un objectif primordial pour les chemins de fer.

Quant à la souplesse et à la fiabilité, elle est plus difficile à assurer dans un système ferroviaire très contraint par ses activités liées (notamment par la cohabitation du trafic de fret et du trafic de voyageurs), sans compter les rigidités supplémentaires des chantiers et des trajets terminaux. On note même que l'amélioration générale de la conjoncture du transport est défavorable à la qualité de service du transport combiné : amenée à utiliser ses capacités de réserve, l'entreprise ferroviaire perd en flexibilité et, lors des incidents ou des demandes de transport inopinées, donne rarement la priorité au transport combiné par rapport à d'autres trafics dans l'affectation des moyens disponibles.

L'analyse de la demande de transport intermodal montre une amélioration de son image auprès des chargeurs comme auprès des transporteurs routiers recourant au ferroutage. Cette amélioration est liée à l'allongement des distances de transport, procédant notamment de l'intégration du marché européen, ainsi qu'à des préoccupations d'environnement qui entrent dans la démarche de marketing de certains groupes industriels ou de distribution.

Mais cette amélioration est fragile et l'on observe la coexistence de deux discours assez contradictoires. Un discours de moyen terme assez optimiste, qui se fonde sur les tendances des années passées avec leur croissance substantielle du trafic. Un discours de court terme actuellement plus alarmiste, sensible à la conjoncture, qui répercute les dysfonctionnements, qu'ils soient d'ordre technique, social (les grèves locales imprévues de cheminots, qui suffisent à dérégler le réseau) ou commercial (le combiné, victime de la bonne conjoncture!). Il faut en retenir que le développement du transport combiné doit être durable, c'est-à-dire assuré par des dispositifs techniques et économiques fiables, crédibles face aux exigences du marché du fret.

o Effets externes

Ce sont toutefois les "effets externes", c'est-à-dire les conséquences positives du transport intermodal qui échappent aux mécanismes de marché, qui motivent le soutien public à l'intermodalité, y compris des autorités de Bruxelles qui conjuguent conception libérale du marché et souci de "mobilité durable". Il faut renforcer la

"soutenabilité" de cette politique. Ses justifications théoriques sont toujours à rappeler et à mettre à jour, qu'il s'agisse des règles de la concurrence, du dosage judicieux de la transaction marchande et de la réglementation, du champ et des modalités des interventions publiques, de l'appréciation des enjeux et de la mesure des effets des actions engagées. Ses moyens opérationnels sont toujours à trouver, dans un contexte de rigueur budgétaire et de montée des besoins de financement public.

Du reste, politique des pouvoirs publics et gestion des opérateurs ne sont pas indépendantes. D'une part, les acteurs économiques ne s'engageront massivement dans le transport intermodal que s'ils ont des perspectives stables, à long terme, si l'engagement de soutien des pouvoirs publics est pérenne. Réciproquement, le soutien public au transport intermodal sera d'autant plus facile à assurer qu'il portera sur des montants plus réduits, c'est-à-dire que le déficit commercial face à la concurrence routière sera plus petit. Le modèle américain montre que le transport intermodal peut, dans un contexte très différent et non immédiatement transposable, trouver un marché rentable face à la concurrence des autres modes. En Europe, l'efficacité de l'offre, par l'innovation et l'organisation, doit être constamment recherchée, limitant au strict nécessaire la mise en place de moyens supplémentaires et les subventions.

4. Diagnostic

Le développement du transport combiné, s'il répond aux besoins de nombreux chargeurs, s'il appartient au portefeuille d'activités de nombreuses entreprises de transport, voire en constitue la raison d'être exclusive, est aussi un objectif politique. Il s'agit d'assurer, de la façon la plus satisfaisante pour la société, l'accroissement des échanges de marchandises. En Europe, celui-ci procède tout à la fois de la croissance de la production, de la concentration des lieux de fabrication et de stockage pour bénéficier d'économies d'échelle, de l'allongement des distances qu'autorise la baisse des coûts de transport, de l'intégration économique qu'accélère l'unification du marché. Cette exigence européenne se reflète dans les orientations de la politique commune des transports, qui accorde une large place, spécifique, au transport combiné.

Mais le développement du transport combiné répond aussi à des impératifs plus larges encore. Le commerce mondial se développe, sur longue période, plus vite que la production. La "globalisation" de l'économie est le stade ultime d'intégration auquel conduit l'internationalisation de la production et des échanges. Le transport maritime fait massivement appel, pour les produits manufacturés et une gamme de plus en plus large d'autres produits, à la technique du conteneur. L'efficacité des acheminements terrestres du transport intercontinental est donc un facteur d'insertion dans l'économie mondiale. Le transport combiné y a toute sa place.

4.1. Obstacles et limites à la croissance

En dépit de ces perspectives, dans les conditions actuelles d'exploitation, la poursuite de la croissance du trafic combiné français bute sur des limites physiques et organisationnelles. Sur les lignes ferroviaires, plusieurs tronçons sont notoirement engorgés, et correspondent à des points clefs du réseau, conjuguant les fonctions de transit et de desserte locale intense, mêlant trafic de voyageurs et trafic de marchandises, selon des règles de priorité (en régime permanent comme en cas d'incident) systématiquement défavorables au fret et pesant donc sur sa qualité de service. Quant aux terminaux, plusieurs sont saturés, alors qu'ils sont situés dans les zones de demande les plus dynamiques.

La résolution de ces problèmes passe par l'attribution de moyens complémentaires. Il faut identifier les problèmes cruciaux, élaborer des solutions techniques, apprécier et comparer l'opportunité financière et socio-économique de solutions alternatives pour choisir les

actions les plus efficaces. Il faut en outre, au niveau du budget et des arbitrages politiques, s'assurer de la disponibilité des ressources couvrant le montant des dépenses à engager.

L'impression prévaut que le moment est venu d'une nouvelle étape de développement du trafic et d'une nouvelle phase de la politique du transport intermodal. Les mesures de soutien prises au milieu des années quatre-vingt dix ont porté leurs fruits, comme le montrent les taux de croissance atteints. Mais, pour aller au-delà, des mesures plus structurelles doivent être prises.

Mais la simple attribution de moyens supplémentaires, sans changer les modes d'organisation, ne suffirait pas, à supposer qu'elle soit finançable. Plus ambitieuse, une nouvelle politique suppose de remettre à plat les pratiques antérieures, de réexaminer le rôle des acteurs, leurs découpages fonctionnels et leurs coopérations actuelles et à venir ; leurs liens techniques et financiers ; les règles et les montants du partage des recettes commerciales et des ressources publiques.

Pour agir sur un système complexe et imbriqué, il convient de prendre en compte l'ensemble de ses éléments. Tous les acteurs, directs et indirects, tous les maillons des chaînes intermodales (terrestres et intercontinentales), toutes les interactions coopératives ou concurrentes entrent dans le champ de l'étude.

On examinera ainsi successivement le maillon terrestre central qui, en France, est le plus souvent ferroviaire, puis les chantiers intermodaux, enfin les acheminements terminaux. Cette approche analytique ne doit pas masquer la question de la redistribution des fonctions et des relations entre acteurs, déjà évoquée.

4.2. Maillon ferroviaire

Sur le parcours central ferroviaire du transport combiné, des goulots d'étranglement mettent une limite physique au passage de trains supplémentaires dans les conditions de fiabilité nécessaires à la bonne qualité du service. Les professions de la navigation fluviale soulignent d'ailleurs que la disponibilité de vastes capacités de trafic inemployées est un des arguments pour le développement du transport intermodal fluvial.

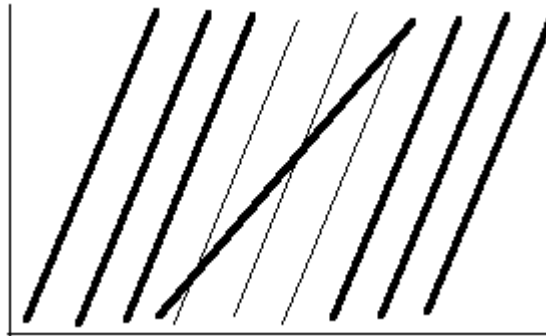
La saturation d'une voie est, toutefois, une question à plusieurs paramètres, dont les caractéristiques techniques ne sont qu'un aspect. L'exploitation de la voie, avec la proportion de mouvements en charge et de mouvements à vide (locomotives "haut le pied"), l'intervalle entre les passages et le temps réservé pour l'entretien

des voies, influence directement la capacité de l'infrastructure. Le mélange des trafics à caractéristiques différentes pose un problème technique, mais aussi économique, particulièrement sensible.

Hétérogénéité du trafic et capacité d'une voie

Contrairement au "bon sens", un train lent ne consomme pas forcément plus de capacité d'acheminement d'une voie qu'un train rapide, quand il est inséré dans un flux régulier.

Un train lent consomme à lui seul plusieurs "sillons" quand il est inséré sur une voie où se succèdent des trains rapides.



Mais un train rapide consomme lui aussi plusieurs sillons quand il se mêle à des batteries de trains lents. C'est l'hétérogénéité du trafic qui est pénalisante.



L'augmentation des dessertes locales à l'initiative des Régions, encouragée par la décentralisation des transports régionaux de voyageurs, risque de limiter encore à l'avenir les possibilités d'acheminement du fret si de nouvelles règles d'arbitrage ne sont pas mises en place.

En cas de trafic mixte, comment attribuer les sillons ? Faut-il conserver, sans même en mesurer l'enjeu, l'usage consistant à donner systématiquement la priorité à n'importe quel train de voyageurs sur n'importe quel train de fret ? Quels principes d'attribution des sillons ferroviaires la puissance publique doit-elle fixer au maître d'ouvrage du réseau d'infrastructures, RFF ? Quel type de tarification différenciée des capacités en place ? Quelle affectation entre les utilisateurs pour les investissements à venir ? Répondre à ces questions est un jeu à acteurs multiples, incluant les entreprises ferroviaires de transport de voyageurs (grandes lignes et trains régionaux) et de marchandises, les opérateurs de transport combiné, les maîtres d'ouvrage des infrastructures, les instances de régulation : toutes les "couches" du système sont à considérer, avec parfois plusieurs entités, complémentaires ou concurrentes, présentes sur une même couche.

Ces questions se retrouvent dans la gestion des corridors qui se mettent en place à l'échelle du continent européen, et dont le transport combiné doit être un des principaux utilisateurs. Que l'on considère les "freeways" concurrentiels soutenus par les instances communautaires, ou les "freightways" privilégiant les ententes entre les opérateurs en place, l'accès au réseau, l'attribution des sillons et la fixation des tarifs appellent des arbitrages, dont les utilisateurs du transport combiné ont besoin de connaître les règles pour s'engager à long terme.

Une manière plus radicale de protéger le développement du transport combiné des freins mis par les autres trafics ferroviaires est, sur le modèle américain pour le fret ou sur le modèle européen pour les trains à grande vitesse, de rechercher des itinéraires réservés : lignes nouvelles construites à cet effet ou, plus souvent, lignes existantes, faiblement exploitées ou provisoirement à l'abandon, équipées pour les trains de fret (sans s'imposer les niveaux de qualité et les montants d'investissements qu'exige le transport de voyageurs). Même sans disposer d'un réseau d'infrastructure ferrée dédié au fret, la solution de moyens affectés mérite d'être explorée : les économies d'envergure que permet la polyvalence du personnel de conduite et d'un matériel de traction sophistiqué l'emportent-elles vraiment sur les rigidités et les surcoûts observés ?

Dans l'immédiat, en France, la saturation de certaines lignes, aux heures adaptées au transport intermodal qui coïncident malheureusement avec les heures de pointe du trafic de voyageurs, est avérée. Les principaux "points noirs" du réseau sont connus :

- la grande ceinture parisienne,
- le contournement de Lyon,
- la ligne Chambéry-Modane,
- la traversée de Nîmes et de Montpellier,

- la sortie nord de Bordeaux.

Il faut pouvoir dégager des corridors efficaces dans ces zones, sous une forme ou sous une autre. L'étude de ces investissements de capacité des infrastructures est très urgente et doit être conduite dans les meilleurs délais, mais elle doit s'accompagner de celle de l'amélioration des méthodes d'exploitation. Une meilleure tarification de l'infrastructure, une gestion plus rigoureuse des sillons pour limiter les circulations improductives, une limitation des interruptions pour travaux peuvent alléger ou différer opportunément certains de ces investissements. Le financement des opérations concernant le transport intermodal appellera des choix rapides, dans le cadre du FITTVN et des autres ressources budgétaires.

Toutefois, l'augmentation souhaitable des investissements de capacité ne doit pas masquer la nécessité d'améliorer l'usage des infrastructures existantes : sans progrès de productivité, le transport combiné en Europe restera dépendant de l'assistance des États.

4.3. Chantiers intermodaux

Comme la notion de capacité d'une ligne, la notion de capacité d'un chantier n'est pas strictement définie par ses caractéristiques physiques, mais étroitement liée à ses méthodes de gestion. En France, les chantiers ne sont pleinement actifs que quelques heures par jour, du fait des contraintes d'exploitation du réseau et des exigences commerciales des marchés desservis (qui se calent sur la pratique de la messagerie routière en "saut de nuit" : départ le soir, arrivée le lendemain matin).

La croissance des échanges internationaux, moins soumis à la contrainte du "saut de nuit" que la messagerie nationale, peut élargir les plages horaires d'activité. On peut aussi espérer que, en se diffusant, le transport intermodal touchera une gamme de plus en plus large de produits dont les besoins logistiques différents permettront un étalement dans le temps de l'usage des chantiers. Par économies d'échelle et d'envergure, c'est l'ensemble des trafics qui bénéficiera de cette évolution.

Mais d'autres améliorations peuvent être obtenues dans l'exploitation des chantiers. Le morcellement des sites existants entre plusieurs opérateurs, même si ceux-ci s'entraident en cas de besoin, aboutit à la juxtaposition de surcapacités et de sous-capacités et limite la flexibilité d'ensemble. Pour les installations nouvelles, d'autres formules peuvent être envisagées, confiant intégralement chaque chantier à un exploitant spécialisé, en relation avec les autres acteurs de la chaîne.

Les installations d'un chantier dépendent du niveau d'activité attendu. Si le trafic est modeste, les mêmes voies servent à la manutention des boîtes et des semi-remorques (par portique ou par grue) pour les transférer du camion au wagon et vice versa et au stockage des trains. Quand le trafic augmente, on peut d'abord former des trains plus longs que les voies équipées pour la manutention (si, comme il est fréquent, celles-ci n'ont pas la longueur d'un train), puis même former plusieurs trains dans la journée. Ceux-ci doivent alors pouvoir être garés, ailleurs que sur les voies de manutention, en attendant leur départ. Il faut alors disposer de faisceaux de garage et de moyens de manœuvre suffisants.

Plusieurs solutions se présentent pour augmenter les capacités de chantiers. Le renforcement ou l'extension des sites existants est souvent la solution préférable, car elle limite le montant des travaux et les délais de réalisation. Les accès routiers et ferroviaires et d'autres installations sont déjà disponibles, la croissance du volume à traiter alimente des économies d'échelle. On parle ainsi d'ajouter une "cour" supplémentaire à tel ou tel chantier en service.

Si les sites existants arrivent à leur taille maximale (du fait des capacités de desserte ou des limites du terrain disponible) ou si l'on veut s'implanter sur des marchés nouveaux, la création de nouveaux sites est nécessaire. Ici encore, plusieurs choix sont possibles. Certains marchés demandent des implantations totalement inédites, avec tous les aménagements et branchements afférents. Mais, quand c'est possible, la proximité d'installations ferroviaires existantes et sous-utilisées est préférable. Les anciens triages ferroviaires se prêtent particulièrement bien à cette réutilisation. Leur terrain est en emprise ferroviaire, il est viabilisé et stabilisé (parfois depuis plus d'un siècle). Ils disposent de voies nombreuses, parfois utilisables en l'état, complétées de vastes faisceaux de stockage, et sont souvent reliés dans les deux sens au réseau principal, sans rebroussement. Leur proximité des dépôts de locomotives réduit les temps et les coûts de mise à disposition des moyens de traction. Le nombre de triages en activité a fortement décru, du fait de la diminution du trafic de wagons isolés, de la fusion des anciens régimes d'acheminement "ordinaire" et "accéléré" et de la concentration du réseau. Plusieurs sites sont ainsi disponibles, même dans l'hypothèse d'une relance du trafic traditionnel de wagons isolés. La réutilisation d'installations ferroviaires permet donc de réduire les coûts et d'améliorer la qualité de service. L'acceptation de l'activité par les riverains peut en outre y être plus facile qu'ailleurs.

Quant à la taille des nouveaux chantiers, on peut distinguer les chantiers de taille limitée et les grands chantiers. Une des hypothèses de capacité pour le projet de chantier rail-route de Saint-Mard, en région Île de France, est de 5 millions de tonnes par an, soit l'équivalent des 6 chantiers franciliens aujourd'hui en service

(Gennevilliers, Noisy-le-Sec, La Chapelle, Valenton, Pompadour et Rungis) ! Les chantiers de taille plus modeste n'ont pas la même capacité à focaliser les activités logistiques d'une région, mais ils sont plus faciles à gérer et à insérer dans leur environnement, engendrant des trafics routiers terminaux moins massifs et plus courts.

L'indice d'utilisation de la capacité d'un chantier rail-route couramment utilisé est la part de longueur de voie équipée pour la manutention intermodale utilisée chaque jour. L'indice 100 est donc atteint dès qu'une voie est utilisée intégralement une fois par jour, pour le déchargement d'un train à l'arrivée puis pour le chargement d'un train au départ. Il ne constitue nullement un maximum infranchissable, si les voies de manutention sont complétées de voies de garage et peuvent donc traiter plusieurs trains par jour. D'ores et déjà, plusieurs chantiers français ont dépassé un taux d'utilisation de 100.

**Activité des principaux terminaux
de transport combiné (1997)**

Site	Opérateur	Longueur de voies (m)	Activité 1997 (wagons)	Indice d'utilisation	Perspective de pleine utilisation
Avignon Courtine	CNC + Novatrans	3310	73 400	95	1998
Bordeaux	CNC + Novatrans	3040	56 300	74	2002
Dijon	CNC	340	8 500	89	1999
Lille Saint Sauveur	CNC + Novatrans	2690	79 600	114	saturé
Marseille Canet	CNC + Novatrans	3450	71 800	81	2000
Perpignan	CNC + Novatrans	2400	45 100	78	2000
Lyon Vénissieux	CNC + Novatrans	4380	62 800	60	2002
Maisons Alfort, Pompadour	Novatrans	1750	32 800	85	2000
Rungis	Novatrans	1350	24 300	81	2000
Valenton	CNC + Novatrans	5760	118 300	85	2000

Source : Fret SNCF

Aujourd'hui, de l'avis général, la saturation frappe déjà trois zones qui comptent les marchés les plus importants du transport intermodal : l'Île de France, le Nord-Pas de Calais et la région d'Avignon.

La région parisienne est le premier marché du transport intermodal en France et le nœud central du réseau ferré. Parmi les sites existants, la plupart sont saturés ou sur le point de l'être. En outre, ils sont surtout situés au sud-est de l'agglomération, avec pour conséquence d'obliger les chargeurs implantés au nord à de longs

parcours routiers d'approche en zone urbaine dense, ou de les dissuader d'utiliser le transport intermodal. Une région d'une telle taille et d'un tel poids économique nécessite plusieurs sites complémentaires, situés en plusieurs zones de l'agglomération. Les installations existantes doivent, en tout état de cause, être maintenues, quitte à ce que leur clientèle se concentre dans un périmètre plus proche quand de nouveaux sites entreront en service.

La première réponse est, d'une part, l'augmentation de la capacité du chantier de Valenton, en créant "Valenton II", contigu au chantier actuel, et en rationalisant par la même occasion les accès routiers pour l'ensemble des deux implantations. D'autre part, la création d'un site nouveau, assez aisément et rapidement réalisé, par reconversion d'une partie du triage de Vaires, à l'est de Paris, où le terrain est disponible et l'accès ferroviaire et routier convenable.

Dans le Nord-Pas de Calais, la gare lilloise de Saint-Sauveur arrive à son trafic maximal. Dans l'agglomération, l'emprise ferroviaire du triage de Lomme se prête à la création d'un nouveau chantier, complémentaire de celui de Saint-Sauveur. Le déménagement du chantier de Saint-Sauveur, régulièrement évoqué par la ville de Lille qui voudrait en reconvertir les terrains, exigerait en outre la création d'un site nouveau supplémentaire.

En Provence-Alpes-Côte d'Azur, le chantier d'Avignon joue à la fois un rôle de collecte du fret local et un rôle de "gateway", c'est-à-dire de concentration de flux routiers de moyenne et longue distance vers le sud-est et le sud-ouest, pour une correspondance avec le fer. Son trafic en augmentation rapide bute sur la saturation des capacités installées. Le site voisin de Champfleury est envisagé, si la question de sa desserte routière est convenablement résolue.

Ces trois opérations parent au plus pressé. D'autres opérations locales (Montpellier, Perpignan, Bayonne, etc.) sont à l'étude, qui viennent ensuite, mais dans des délais rapprochés, dans l'ordre des urgences.

Cette démarche incrémentale peut paraître timorée face aux ambitions affichées. La création de sites nouveaux de grande taille doit être envisagée pour le long terme, dans les zones métropolitaines de Paris (Saint-Mard), de Bordeaux (Hourcade), dans le Nord-Pas de Calais (Dourges). Des projets existent aussi dans la région de Marseille (Grans-Miramas) et pour la desserte du port du Havre.

4.4. Dessertes terminales

L'importance des dessertes terminales a déjà été soulignée (elle se situe entre 27 % et 46 % du coût total du transport). L'amélioration de leur efficacité est le souci des opérateurs de transport combiné qui contrôlent la chaîne d'un bout à l'autre, ou des transporteurs routiers pratiquant le ferroutage.

L'efficacité des opérations terminales peut être améliorée par divers procédés : prises de rendez-vous précises avec les expéditeurs et destinataires ; organisation de tournées triangulaires, unissant deux chargeurs et le chantier intermodal, pour diminuer les parcours à vide ; dépose immédiate d'une boîte et d'un châssis routier, pour permettre au conducteur et au tracteur de reprendre immédiatement la route, etc.

Les dessertes routières terminales semblent, de tous les maillons des chaînes intermodales, l'élément qui échappe le plus à une volonté politique : par exemple, elles n'utilisent pas d'infra-structure spécifique sur laquelle les pouvoirs publics aient la légitimité d'intervenir, elles semblent se fondre dans le vaste ensemble hétérogène du trafic routier de marchandises.

Elle bénéficient toutefois de mesures spécifiques : "privilège" des 44 t de poids total en charge au lieu de 40 t, pour compenser le handicap de la tare du conteneur ou de la caisse mobile face à la concurrence routière ; fiscalité avantageuse (telle que celle récemment décidée en France dans la réforme de la taxe à l'essieu).

On note en outre que les transports d'enlèvement et de livraison sont, plus que les transports de zone longue, sensibles aux temps d'attente au chargement et au déchargement, qui influencent directement leur productivité, leur coût et donc leur rentabilité, pour des prix donnés. La réglementation relative au paiement des heures d'attente est souvent évoquée à propos des grandes surfaces commerciales. Le transport combiné pourrait aussi en bénéficier de manière substantielle. La rigueur de mise en œuvre de la loi sera ici déterminante.

4.5. Stratégies de réseau

Sorti depuis longtemps d'un état de pénurie (d'infrastructures, de matériel), pour entrer au contraire dans un état de déséquilibre inverse où les chargeurs sont souvent en position de force, le marché du transport évolue sous l'influence prééminente de la demande sur l'offre. Sous l'angle géographique en particulier, le système doit s'adapter à la géographie des flux qu'il doit desservir.

L'analyse des flux de marchandises combinées ou combinables montre l'importance déjà majoritaire, et toujours croissante, des

transports internationaux, notamment intraeuropéens. Le transport routier s'adapte assez facilement à l'eupéanisation des flux, même s'il ne suffit pas de faire franchir les frontières à un camion pour faire du transport international : il faut aussi une implantation commerciale. Mais le système ferroviaire et combiné a bien d'autres difficultés à surmonter, bien plus sensible à l'"effet frontière" que la route. Les infrastructures sont gérées par des entités nationales, qui ont chacune leur politique tarifaire et d'attribution des sillons (la mise en place de corridors, freeways et freightways, vise précisément à surmonter ce morcellement). La continuité technique (ou, comme il est dit aujourd'hui, l'interopérabilité) n'existe pas, qu'il s'agisse du courant électrique ou de la signalisation. Les entreprises ferroviaires sont encore organisées sur une base nationale, les opérateurs de transport combiné aussi.

Naguère, les flux internationaux étaient traités, d'une part, par Intercontainer, filiale commune des opérateurs ferroviaires, d'autre part par les accords de correspondance entre les membres de la famille UIRR : les dispositifs nationaux étaient simplement reliés par des passerelles.

Mais les manoeuvres pour constituer des réseaux plus intégrés se multiplient aujourd'hui. Les prises de participation entre opérateurs nationaux (comme la présence de l'italien Cemat et du français Novatrans dans le belge TRW ou du suisse Hupac dans le néerlandais Trailstar) sont déjà anciennes, et s'accroissent aujourd'hui. Lors de la mise en service du tunnel sous la Manche, la création d'opérateurs d'emblée internationaux a marqué une étape nouvelle : ACI (Allied Continental Intermodal Services Ltd) qui appartient à la famille des filiales ferroviaires et CTL (Combined Transport Ltd.) à la famille du feroutage. Les rapprochements actuels sont de plusieurs ordres. D'une part, des rapprochements entre entreprises ferroviaires, pour la gestion du fret en général : fusion, à travers une holding commune, du fret de la DB allemande et des NS néerlandais ; opération similaire rapprochant le fret des FS italiennes et des CFF suisses. D'autre part, la constitution de réseaux intégrés de transport combiné à l'échelle de l'Europe, du moins sur les axes les mieux chargés et les plus rémunérateurs : le suisse Hupac, déjà présent en Italie et en Allemagne, prend le contrôle du néerlandais Trailstar et est donc présent tout au long de l'axe transalpin (qui représente à lui seul la moitié du trafic combiné européen !). Parmi les filiales ferroviaires, actionnaires associés d'Intercontainer (ICF), le statu quo qui prévalait depuis de nombreuses années est publiquement rompu. À travers la fusion des départements de fret de la DB et des NS, auxquels d'autres réseaux sont invités à se joindre, c'est la question cruciale du contrôle du premier opérateur de transport combiné international d'Europe par une partie de ses actionnaires qui est posée.

Les opérateurs français sont ainsi face à un moment critique de leur histoire, selon les investissements et les alliances qu'ils pourront réaliser pour être présents à l'échelle pertinente qu'imposent désormais les flux, c'est à dire l'échelle européenne. Quand 70 % du trafic combiné est lié aux échanges internationaux, développer une stratégie limitée au territoire national serait suicidaire. La CNC et Novatrans peuvent renforcer leurs synergies pour aborder dans de meilleures conditions la concurrence et la conclusion d'alliances extérieures, notamment pour la gestion des chantiers, l'achat et le remplissage de trains. Ceci n'empêcherait nullement le maintien de leur indépendance commerciale, que réclame la diversité de leurs clientèles. Cette coordination en France doit se prolonger à l'extérieur : les opérateurs français peuvent renforcer leurs liens internationaux, d'une part chacun avec ses partenaires propres, compte tenu de son histoire et de sa "famille" d'appartenance (ferroviaire ou ferroutage), d'autre part selon une démarche commune, notamment pour l'implantation dans des marchés relativement neufs, comme en Europe centrale et orientale. Cette mutation décisive des dispositifs nationaux est comparable, toutes proportions gardées, à la fusion des compagnies privées pour la constitution d'un réseau national lors la création de la SNCF en 1937.

5. Recherche de solutions

Pour développer un système aussi complexe que le transport intermodal, en interaction étroite avec une grande diversité de clients et d'intermédiaires, fortement influencé par son environnement (la situation économique du marché plurimodal du fret, son cadre réglementaire, etc.), il faut agir simultanément sur un grand nombre de variables. Pour vigoureuse qu'elle soit, une mesure isolée serait de peu d'efficacité ou risquerait même d'avoir, faute de pré-caution, des effets pervers.

5.1. Développement durable du transport combiné

Ces mesures préconisées, dans leur diversité, sont situées à plusieurs échéances. Le diagnostic a montré que l'état du transport combiné appelle des mesures d'urgence, ne serait-ce que pour ne pas faire obstacle à la tendance, jusqu'à maintenant établie, de croissance du trafic. Mais d'autres mesures n'entreront en vigueur que progressivement, qu'il s'agisse d'investissements lourds, appelant des financements pluriannuels et des délais de construction longs, ou qu'il s'agisse de modifications des structures et des méthodes de travail, de la constitution de réseaux, de la mise en place de nouvelles entités qui doivent être préalablement étudiées par des missions de préfiguration.

Cette démultiplication de l'action dans le temps se redouble d'une démultiplication dans l'espace. Tout comme la politique générale nationale des transports doit tout à la fois être en phase avec la politique communautaire et l'influencer activement, la politique consacrée au transport combiné doit se mener à la fois au niveau national, avec les moyens d'intervention immédiatement disponibles, et au niveau européen, celui-là même que traitent les directives et règlements politiques du ressort des instances communautaires et les initiatives de constitution de réseaux du ressort des entreprises.

L'objectif est de permettre la mise en place et le fonctionnement durable du système de transport combiné. Durable au sens du néologisme de "soutenable", selon une compatibilité de long terme entre développement économique, progrès social et respect de l'environnement ; durable aussi au sens d'une situation financière suffisamment stable, auto-équilibrée, pour que les acteurs impliqués trouvent dans leur périmètre propre les ressources suffisant à la reproduction de leur activité.

5.2. Contexte général de la politique de transport

Un préalable à l'élaboration de propositions propres au transport combiné est le rappel de la politique générale des transports dont la politique du transport combiné n'est qu'un élément parmi d'autres (on sait que le transport combiné représente, en France, environ 5 % des tonnes-kilomètres transportées : il faut aussi se préoccuper des 95 % restants).

Le succès d'une politique de développement du transport combiné suppose un progrès substantiel dans le fonctionnement du système de transport dans son ensemble et notamment dans une régulation effective du marché routier.

Réciproquement, les responsables politiques attendent du transport combiné une contribution à la réussite de leurs objectifs généraux. Dans cette perspective, la réduction des enjeux économiques et sociaux du système de fret à l'opposition traditionnelle du fer et de la route (celle-là même qui motivait les lois de "coordination" des années 30, qui ont perduré jusqu'aux années 80) est caduque. Il s'agit bien de combiner, et non plus d'opposer, les différents modes. Le souci de transférer une partie du fret de la route sur le fer, moins polluant et plus sûr, est légitime. À supposer qu'une telle politique réussisse, elle ne suffira pas à régler certains problèmes parmi les plus aigus. En France, 23 % seulement des trafics routiers s'accomplissent à plus de 150 km. Contrairement au "bon sens", il ne suffit pas de voir une file de camions pour faire un train. Le champ de pertinence du fer et des techniques intermodales a donc ses limites. Ce qui ne doit pas décourager la recherche d'améliorations.

Ni la solution des problèmes de la route, qui sont aigus, ni celle des difficultés du rail, également aigus mais d'une autre nature, ne passeront donc par la panacée de l'intermodalité. Chaque mode doit régler ses propres problèmes, plutôt que d'en rejeter commodément les causes sur les turpitudes de l'autre. Cet assainissement facilitera, du reste, la mise en œuvre des complémentarités inter-modales opportunes.

5.3. Opérateurs de transport combiné

Parmi les multiples composants du système de transport combiné, les opérateurs sont les plus directement impliqués : ce type de transport est leur unique raison d'être. Ils jouent un rôle central dans la conception, le pilotage, la commercialisation des services combinés. Leur aptitude à élargir leur implantation en Europe, pour accompagner efficacement l'évolution de la demande, est un enjeu primordial pour l'avenir. C'est pourquoi la présentation des propositions pour

développer durablement le transport combiné commencent par celles qui touchent spécialement les opérateurs de transport combiné.

Première proposition : instaurer, dans le cadre de Réseau Ferré de France, une structure chargée du développement des chantiers intermodaux, afin de mettre en oeuvre une politique cohérente d'investissement et de coopération au plan national et européen. La première étape de son action consistera en la réalisation du programme d'urgence que nous développerons au point 5 et au point 10.

Deuxième proposition : adapter la gestion et l'exploitation des chantiers pour améliorer leur productivité et assurer leur disponibilité.

Troisième proposition : Encourager les coopérations et les alliances des opérateurs français de transport combiné, dans un système européen en voie d'intégration et de concentration.

5.4. Système ferroviaire

Qu'il soit mis en œuvre par une filiale d'entreprise ferroviaire ou par une entreprise de ferroutage travaillant pour des entreprises routières, le transport combiné utilise pour son acheminement la voie d'eau ou le chemin de fer.

La voie d'eau ne pose pas de difficulté particulière à l'augmentation de son trafic. Elle n'est certes pas saturée, ses péages sont d'un niveau supportable par les transporteurs. Les ports fluviaux, chantiers intermodaux voie d'eau-route, sont concernés par les propositions précédentes. Quant au développement du réseau d'infrastructures fluviales en France, c'est un point de politique des transports à part entière, compte tenu du montant des investissements requis par tout projet de canal nouveau, et le transport combiné fluvial n'est jamais assez important, en tendance, pour justifier à lui seul de telles dépenses.

La question des infrastructures et de la traction se pose donc presque exclusivement pour le chemin de fer. L'application de la directive européenne 91-440 a abouti à la séparation de l'infrastructure d'une part, des services ferroviaires d'autre part, même si les deux activités restent étroitement interdépendantes. Les propositions suivantes s'appliquent d'abord aux infrastructures, qu'il s'agisse d'utiliser les capacités en place dans le sens de l'avantage collectif fixé

par les pouvoirs publics ou d'identifier, de financer et de tarifier les augmentations de capacité à venir.

L'autre proposition s'applique à l'entreprise ferroviaire. Il serait sans doute injustifié d'en attendre tous les progrès de productivité dont la chaîne toute entière a besoin : tous les maillons sont perfectibles. Il reste que le chemin de fer est le mode qui souffre le plus de manque de compétitivité face aux autres modes (son déficit chronique en est le résultat), et que c'est son aptitude à acheminer les trafics nouveaux qui est en cause : il ne faut pas qu'elle constitue un goulot d'étranglement, en termes de volume de trafic et de qualité de service.

Quatrième proposition : Fixer à l'occasion de la transposition dans le droit français des directives européennes relatives à l'usage des infrastructures les principes de priorité à accorder au transport combiné dans l'affectation des sillons.

Cinquième proposition : Identifier les investissements de capacité du réseau ferroviaire nécessaires à la croissance du trafic combiné et la part de leur montant qu'il est justifié d'imputer à cette activité par rapport aux autres trafics ferroviaires ; engager sans délai les études et les travaux subséquents concernant les projets les plus urgents.

Sixième proposition : élaborer une convention entre l'Etat et la SNCF associant des aides publiques à la réalisation d'objectifs chiffrés d'une croissance ambitieuse du transport combiné.

5.5. Relations entre acteurs

Améliorer isolément la contribution de chaque maillon à l'efficacité de la chaîne est un objectif évident. Il faut y ajouter une amélioration des rapports entre acteurs, pour que les règles de fonctionnement, encadrant la conduite de chacun d'entre eux recherchant son intérêt propre, aient un effet vertueux, c'est à dire pousse à la croissance du trafic et à sa qualité. Il s'agit donc d'établir des conventions multipartites, fixant des objectifs et des indicateurs de résultat, prévoyant des modalités de partage des gains et de pénalisation des défaillances.

Par ailleurs, la pratique du ferroutage, en ce qu'elle est plus complexe que celle du transport routier unimodal, qu'elle exige des

investissements en matériel spécialisé plus coûteux, qu'elle suppose une présence de l'opérateur routier aux deux bouts de la chaîne, est presque exclusivement réservée aux grandes et moyennes entreprises routières. Les petites entreprises, qui assurent pourtant la majorité du trafic, devraient accéder au ferroutage. Elles ne le feront pas spontanément : des procédures adaptées doivent leur être proposées, pour qu'elles fassent leur apprentissage et participent au mouvement.

Septième proposition : Préconiser l'établissement de contrats entre gestionnaires de chantiers, opérateurs, entreprises ferroviaires et clients (chargeurs), fondés sur des engagements réciproques de volume et de qualité de trafics et assortis de mécanismes financiers responsabilisant chaque partenaire, notamment de clauses de pénalité en cas de manquement aux engagements.

Huitième proposition : Faciliter l'accès des petites entreprises routières au transport combiné en encourageant la coopération et les regroupements.

5.6. Interventions de l'État

L'action d'un État moderne s'exerce simultanément dans plusieurs domaines de la vie sociale. En termes administratifs, cette action passe par une coordination et une coopération interministérielle. Le transport est notamment partie prenante aux politiques de gestion de l'environnement comme aux politiques d'aménagement du territoire. Le transport combiné doit être inclus dans les initiatives importantes qui doivent prochainement être prises dans ces domaines.

Quant au développement propre du transport combiné, il ne saurait pour l'heure se passer de l'intervention de l'État, pour transitoire qu'elle soit. Une manière simplificatrice de justifier une aide publique, sous forme de subvention, consisterait à comparer le montant de celle-ci à celui des avantages collectifs qu'elle permet d'obtenir. Ces derniers se mesurent par la diminution des effets externes négatifs qu'entraîne le passage du transport routier au transport combiné. Mais l'État exerce un rôle plus complexe que celui de dispensateur de subventions. C'est l'ensemble des règles de fonctionnement du système qu'il lui appartient de modifier et de contrôler.

Neuvième proposition : Distinguer les chantiers intermodaux des plates-formes logistiques dans la définition des projets et dans leur financement tout en favorisant, si il y a lieu, leur complémentarité ;

insérer ces chantiers dans la logique et la dynamique des schémas de service, prévus dans le projet de loi pour l'aménagement durable du territoire, dans les schémas régionaux et dans les plans d'urbanisme et de déplacements urbains, notamment en Ile de France. Veiller à la cohérence du dispositif avec la politique européenne correspondante.

Dixième proposition : Définir, au delà de la convention prévue au 6, des principes stables pour l'intervention financière de l'Etat, qui de-vront se concentrer sur l'usage de l'infrastructure et sur le finan-cement des chantiers.

6. Mise en Œuvre et perspectives

Le transport combiné en France, dans un contexte euro-péen, est à un moment crucial de son développement. La croissance de la période passée, avec un doublement du trafic en dix ans, a révélé une demande vigoureuse. Cette demande peut encore s'am-plifier à l'avenir, avec une sensibilité accrue de l'opinion mais aussi des agents économiques aux problèmes de congestion, de sécurité, d'environnement. Par précaution, les chargeurs veulent disposer de solutions alternatives à la domination exclusive de la route pour les trafics continentaux. Le même souci marque la part continentale des échanges maritimes et aériens.

Mais la conjoncture actuelle révèle, de façon parfois brutale, que la poursuite de la croissance du transport combiné, voulue par les pouvoirs publics, ne va pas sans difficultés sérieuses. La reprise du trafic ferroviaire, de voyageurs et de fret, liée à l'amélioration de la situation économique générale, a révélé l'étroitesse des marges de réserve dont disposent les chemins de fer en Europe, la fragilité de leur organisation. Au moindre incident technique ou social, la qualité du service accordé au transport combiné, qui passe après d'autres types de trafic dans les arbitrages en urgence, se dégrade, et les chargeurs se tournent à nouveau vers la route. Les conditions d'une croissance durable de l'intermodalité ne sont pas réunies.

En outre, l'organisation du marché connaît une mutation géographique radicale. Bien adapté au transport à longue distance, le transport combiné est étroitement lié à l'intégration économique de la production et des marchés européens. Naguère, l'offre de trans-port ferroviaire et combiné était essentiellement organisée sur une base nationale, quelques passerelles suffisant aux correspondances d'un pays à l'autre. Un tel dispositif est totalement obsolète aujourd'hui et des réseaux intégrés, de taille européenne, se mettent en place. Tous les opérateurs nationaux sont sommés de prendre posi-tion dans ce mouvement, faute de se trouver contournés dans l'orien-tation des flux,

voire marginalisés sur leur propre territoire. La France est en position centrale en Europe occidentale, et cet enjeu est donc vital pour ses opérateurs.

Pour agir sur un système aussi complexe que le transport intermodal, il faut intervenir simultanément sur plusieurs de ses éléments, engager des actions urgentes tout en lançant des projets à long terme, combiner l'action propre de l'État, les mesures d'aide, les actions d'animation et d'incitation auprès des acteurs. Pour être plus efficaces, certains soutiens seront mis sous condition, par référence à l'obtention de résultats fixés à l'avance. Il s'agit en effet de lutter contre deux tendances contraires, mais également néfastes.

D'une part, la pente tendancielle du marché du fret est à l'élargissement du rôle de la route. Cette tendance a prévalu, partout en Europe, depuis les années cinquante. Inverser une telle dérive, que certains qualifieraient de "naturelle", est un objectif politique ambitieux, clairement choisi par les instances européennes et nationales. Il faut prendre en compte les coûts sociaux de toutes sortes dans l'appréciation des solutions de transport permettant tout à la fois le développement économique, le progrès social et l'amélioration du cadre de vie des hommes, à court et long terme. La route y aura de toute manière un rôle primordial, ne serait-ce que parce que la plus grosse part des trafics est, et demeurera, à courte distance, et que seule la route permet de desservir finement le territoire. Mais les autres modes, et les solutions intermodales, doivent être vigoureusement développés. C'est toute une politique générale des transports, jouant à la fois sur les infrastructures, la réglementation des professions, la régulation des marchés, envisagées sous leurs aspects sociaux, techniques, financiers, fiscaux, qui pourra graduellement modifier la répartition modale du trafic.

D'autre part, il serait illusoire de faire reposer le développement du transport combiné sur la seule modification de son environnement, sur une moindre agressivité de la concurrence routière. Le transport combiné ne se développera pas s'il ne réforme pas ses moyens, ses structures et ses méthodes. Il faut tout à la fois lui allouer des ressources nouvelles, pour débloquer les goulots d'étranglement que son succès récent même a révélés, et mettre en place les conditions d'une croissance durable, équilibrée techniquement et économiquement. Les aides publiques, indispensables pour certains investissements en infrastructures, quel que soit le mode considéré, doivent avoir un caractère provisoire quand elles aident au lancement de trafics nouveaux. Le traitement du fret par le système ferroviaire (infrastructure et transport), et notamment du fret combiné, doit évoluer, avec un souci permanent de productivité et de qualité, de

transparence dans l'affectation des ressources et des charges et dans l'arbitrage pour la gestion des moyens entre les divers trafics.

Certaines des propositions de ce rapport peuvent entrer en vigueur rapidement, en traitant des problèmes urgents déjà bien repérés. D'autres s'inscrivent dans une action de longue haleine. La plupart ne sont pas présentées comme des décisions "clefs en main", mais comme des orientations qui doivent encore, pour se transformer en décisions opérationnelles, faire l'objet de travaux de préfiguration, associant tous les acteurs impliqués selon une démarche coopérative indispensable : la bonne qualité d'une chaîne intermodale implique celle de chacun de ses maillons.

C'est de directions pour l'action qu'ont besoin aujourd'hui tous les acteurs directs et indirects, du transport combiné : chargeurs industriels et commerciaux, opérateurs de transport combiné, entreprises ferroviaires et fluviales, gestionnaires d'infrastructures, entreprises routières pratiquant le feroutage ou lui opposant leur propre offre concurrente, collectivités publiques de tous niveaux, etc. Les décisions et leurs effets s'inscrivent dans la durée, avec de nombreuses irréversibilités. Elles prennent sens quand elles peuvent s'inscrire dans des perspectives claires. Dans un domaine où les logiques économiques doivent composer avec la recherche d'avantages collectifs, cette responsabilité appartient maintenant au pouvoir politique.

Paris, le 23 Juillet 1998

Pierre PERROD
Président du Conseil National des Transports

Michel SAVY
Professeur à l'Ecole Nationale des Ponts & Chaussées

Annexes

Liste des membres du groupe de travail

Nous remercions les personnalités qui ont bien voulu participer à un groupe de réflexion, qui nous ont apporté toutes leurs connaissances du secteur mais qui, bien entendu, ne sont pas engagées par les conclusions auxquelles nous sommes parvenus.

M. ARKI	(D.T.T.)
M. BONNAFOUS	(Université Lyon II)
M. DANCOISNE	(C.N.C.)
M. DUBOIS-TAINE	(D.A.E.I.)
M. DUMERC	(Novatrans)
M. de FENOYL	(C.G.P.C.)
M. FUMAT	(G.N.T.C.)
M. GRESSIER	(D.T.M.P.L.)
Mme GRIMA	(D.A.E.I.)
M. JANIN	(D.T.T.)
M. JOSSELIN	(C.N.C.)
M. MACAIRE	(S.N.C.F.)
M. MERCADIER	(DATAR)
M. MEUNIER	(D.T.M.P.L.)
M. MOULINIER	(D.A.E.I.)
M. PARENT	(V.N.F.)
Mlle PROVOST	(D.T.M.P.L.)
M. de TREGLODE	(R.F.F.)

Mission sur le transport combiné
Chargé de mission : Pierre PERROD
Rapporteur : Michel SAVY
Juillet 1998

SYNTHESE

Monsieur Jean-Claude GAYSSOT avait bien voulu nous demander de lui faire des propositions pour assurer un développement durable du Transport Combiné. On sait, en effet, qu'un tel développement est un objectif constant de la politique des transports de marchandises car cette technique correspond souvent, à partir de 500 kilomètres, à une meilleure efficacité économique, sociale et environnementale. Ce nouveau mode de transport rencontre toutefois des difficultés pour poursuivre son expansion. Ce rapport analyse cette situation et fait les dix propositions suivantes.

-o0\$Oo-

PREMIERE PROPOSITION :

Instaurer, dans le cadre de Réseau Ferré de France, une structure chargée du développement des chantiers intermodaux, afin de mettre en oeuvre une politique cohérente d'investissement et de coopération au plan national et européen. La première étape de son action consistera à la réalisation du programme d'urgence que nous développerons au point 5 et au point 10.

DEUXIEME PROPOSITION :

Adapter la gestion et l'exploitation des chantiers pour améliorer leur productivité et assurer leur disponibilité.

TROISIEME PROPOSITION :

Encourager les coopérations et les alliances des opérateurs français de transport combiné, dans un système européen en voie d'intégration et de concentration.

QUATRIEME PROPOSITION :

Fixer, à l'occasion de la transposition dans le droit français des directives européennes relatives à l'usage des infrastructures, les principes de priorité à accorder au transport combiné dans l'affectation des sillons.

CINQUIEME PROPOSITION :

Identifier les investissements de capacité du réseau ferroviaire nécessaires à la croissance du trafic combiné et la part de leur montant qu'il est justifié d'imputer à cette activité par rapport aux autres trafics ferroviaires ; engager sans délai les études et les travaux subséquents concernant les projets les plus urgents.

SIXIEME PROPOSITION :

Elaborer une convention entre l'Etat et la SNCF associant des aides publiques à la réalisation d'objectifs chiffrés d'une croissance ambitieuse du transport combiné.

SEPTIEME PROPOSITION :

Préconiser l'établissement de contrats entre gestionnaires de chantiers, opérateurs, entreprises ferroviaires et clients (chargeurs), fondés sur des engagements réciproques de volume et de qualité de service et assortis de mécanismes financiers responsabilisant chaque partenaire notamment de clauses de pénalité en cas de manquement aux engagements.

HUITIEME PROPOSITION :

Faciliter l'accès des petites entreprises routières au transport combiné en encourageant la coopération et les regroupements.

NEUVIEME PROPOSITION :

Distinguer les chantiers intermodaux des plates-formes logistiques dans la définition des projets et dans leur financement tout en favorisant, si il y a lieu, leur complémentarité ; insérer ces chantiers dans la logique et la dynamique des schémas de services, prévus dans le projet de loi pour l'aménagement durable du territoire, dans les schémas régionaux et dans les plans d'urbanisme et de déplacements urbains, notamment en Ile de France ; veiller à la cohérence du dispositif avec la politique européenne correspondante.

DIXIEME PROPOSITION :

Définir, au delà de la convention prévue au point 6, des principes stables pour l'intervention financière de l'Etat, qui devront se concentrer sur l'usage de l'infrastructure et sur le financement de chantiers.

-o0\$Oo-

Les propositions faites dans le rapport impliquent ainsi une action cohérente des divers partenaires. Il s'agit :

- pour Réseau Ferré de France (R.F.F.) de prendre les mesures afin que les infrastructures ferroviaires et leur utilisation favorisent le développement de cette activité : par la mise en place d'une structure du développement des chantiers de transport combi-né, par la définition de règles de concession pour ces chantiers et par des propositions concrètes pour réduire les principaux goulots d'étranglement,

- pour la S.N.C.F. de prendre l'initiative d'une négociation avec les divers acteurs pour définir des conventions fixant des engagements réciproques en terme de qualité de service et pré-voyant des pénalités en cas de manquement,

- pour les opérateurs français du transport combiné (C.N.C et Novatrans) de mettre au point une stratégie de rapprochement et de coopération permettant de créer un pôle français solide pour participer efficacement au marché européen et d'envisager ainsi les modifications de statut nécessaires. Les conditions du dévelop-pement passent notamment par la constitution de sociétés ayant des capitaux propres de niveau suffisant,

- pour Novatrans en liaison avec les organisations professionnelles routières d'étudier les moyens pour faciliter l'accès de PME routières au ferroutage,

- pour l'Etat de s'engager dans un programme pluriannuel de soutien comprenant notamment :

- ☐ un triplement des financements en faveur de la construction de nouveaux chantiers pendant cinq années (100 MF chaque année pour les « petits chantiers », et 50 MF pour les chantiers plus importants),
- ☐ une prise en compte affirmée dans les orien-tations données à R.F.F. et à la S.N.C.F. et notamment dans les textes de transposition dans le droit français des directives européen-nes, de la nécessaire priorité à donner au trans-port combiné dans l'attribution des sillons,

- ❑ la mise au point d'une convention avec la SNCF prévoyant une moratoire concernant les charges d'infrastructures pour le combiné et un soutien financier associé à des objectifs chiffrés de progression des trafics avec intervention du Conseil Supérieur du Service Public Ferroviaire,
- ❑ la mise au point d'une convention analogue par l'intermédiaire de V.N.F. (Voies Navigables de France) pour le développement du transport combiné fluvial,
- ❑ la mise au point d'un programme contractuel pour favoriser la bonne insertion des ports français dans le transport intermodal,
- ❑ la prise en compte dans les schémas de services de la loi sur l'aménagement durable du territoire de perspectives audacieuses, notamment en Région Parisienne.

