

N° 144
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2022-2023

Enregistré à la Présidence du Sénat le 28 novembre 2022

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

pour le développement du transport ferroviaire,

PRÉSENTÉE

Par M. Gérard LAHELLEC, Mmes Marie-Claude VARAILLAS, Cathy APOURCEAU-POLY, Éliane ASSASSI, MM. Jérémy BACCHI, Éric BOCQUET, Mmes Céline BRULIN, Laurence COHEN, Cécile CUKIERMAN, M. Fabien GAY, Mme Michelle GRÉAUME, M. Pierre LAURENT, Mme Marie-Noëlle LIENEMANN, MM. Pierre OUZOULIAS et Pascal SAVOLDELLI,

Sénateurs et Sénatrices

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Lors de la discussion de la loi de finances pour 2023, un consensus transpartisan est apparu chez les parlementaires pour donner les moyens au ferroviaire de devenir une grande cause nationale, comme le préconise le Gouvernement qui s'est pourtant opposé aux propositions formulées par le parlement.

Oui, le train apparaît comme une solution aux enjeux écologique et économique. À ces deux problématiques étroitement liées s'ajoute l'urgence sociale illustrée par la souffrance de millions de voyageurs au quotidien du fait de l'insuffisance de l'offre de transport.

Les engagements pris lors des "Conferences of the parties" (COP) successives depuis les accords de Paris demeurent vains et ne semblent plus convaincre les scientifiques, notamment parce que les objectifs insuffisants qui en ressortent ne sont pas suivis d'effets.

Les rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) des Nations-Unies alertent, mais les inondations au Pakistan et les 33 millions de personnes touchées là-bas n'amènent pas d'état d'urgence climatique en France, alors que nos émissions se produisent dans le circuit fermé de l'atmosphère. Par conséquent, il faut s'attendre au déplacement de 250 millions de réfugiés climatiques d'ici à 2050, selon le Programme des Nations-Unies pour l'environnement.

Cela explique la volonté affichée, dans les accords de Paris, de limiter la hausse des températures à 1,5 degré Celsius, afin de contrer ces prévisions dramatiques. Toutefois, cet objectif semble de plus en plus hors d'atteinte.

En reprenant les chiffres donnés par la SNCF, à la tonne kilomètre transportée, le rail émet 8 fois moins de particules nocives que la route. Il consomme 6 fois moins d'énergie et émet 9 fois moins de CO₂. Alors que le fret ferroviaire représente près de 9 % du transport intérieur de marchandises, l'ensemble des émissions de gaz à effet de serre des trains

est négligeable puisqu'il représente seulement 0,3% des émissions du secteur des transports.

La prédominance du transport routier dans la mobilité a également une incidence forte sur la biodiversité, à travers l'artificialisation des sols, par les kilomètres de route, les parkings et l'ensemble des espaces dédiés induisant une bitumisation.

La pollution de l'air par émission de particules liée à la circulation routière, comme le CO₂ et le dioxyde d'azote, diminue insuffisamment. Cette pollution fait mourir prématurément entre 50 000 et 100 000 personnes par an en France, 9 millions dans le monde.

D'aucuns diront qu'il faut revoir tout notre système, et il y a indéniablement de nombreux changements à opérer pour limiter le dérèglement. La transition des mobilités en fait partie.

Il n'est plus possible de miser sur la prédominance de la voiture individuelle et le transport routier de marchandises. Avec 30% des émissions de gaz à effet de serre attribués au secteur des transports, dont 95% du fait de la voiture et des camions, l'injonction à la nécessaire transition écologique tout en limitant le soutien au transport ferroviaire semble contradictoire.

L'enjeu économique semble ainsi central, aux côtés des enjeux écologiques et sociaux.

Le transport routier est le mode d'acheminement privilégié pour le transport de marchandises, qui trouve pourtant, dans le réseau routier, une impasse en termes d'émissions de CO₂. Avec une part de seulement 9%, le fret ferroviaire paraît nettement sous-employé, compte-tenu de son utilité pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Cette part est trois fois moins élevée qu'il y a trente ans, cinq fois moins qu'il y a cinquante ans.

Aujourd'hui, tout le monde s'accorde pour reconnaître que si rien d'exceptionnel n'est fait au plus vite, les objectifs annoncés pour le ferroviaire à l'horizon 2030 ne seront pas atteints tant du côté du fret que des voyageurs.

Selon une étude du ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer réalisée en 2016, nous pourrions assister à une hausse de 80% des volumes de marchandises transportées en France entre 2016 et 2050. Même si cette hausse peut être tempérée par la relocalisation de la production et l'adaptation du mode de consommation, le ferroviaire apparaît alors comme

un levier très important pour diminuer les émissions, mais aussi pour éviter qu'elles progressent de manière exponentielle.

La question industrielle est aussi à prendre en compte, avec la création des emplois nécessaires au fonctionnement de cette filière qui constitue une aubaine. D'une valeur unitaire moyenne de 20 millions d'euros, la construction de trains en France est un investissement non négligeable.

Le développement du train de nuit, tel qu'annoncé par le ministère des transports, doit permettre, d'ici 2030, l'ouverture d'une dizaine de lignes, la fabrication de trente locomotives, de trois-cents voitures et de deux ateliers, le tout étant particulièrement générateur d'emplois. Il est possible de faire davantage, et de répondre à une demande, avec un gain de temps utile, permis par une mobilité nocturne abordable et facilitée par le service public.

Il y a enfin un enjeu social important à soutenir le ferroviaire. La raréfaction des ressources contribue à creuser les inégalités entre les gaspilleurs et les précaires énergétiques.

De fait, le prix des carburants explose, les véhicules les moins polluants connaissent des ruptures de stock régulières, et l'ensemble pèse fortement dans le budget des ménages, avec un coût moyen total de 5000 € par véhicule et par an.

Le ferroviaire apparaît alors comme une réponse pratique à cet enjeu d'égalité devant la mobilité. Pour ce faire, il est nécessaire « de faire en sorte que le train, peu émetteur de gaz à effet de serre, ne soit pas plus coûteux pour les Français que d'autres moyens de transport plus émetteurs, et qu'il soit plus utilisé », tel que le préconisaient les membres de la convention citoyenne pour le climat.

Par ailleurs, alors qu'il faut prévoir et soutenir ce report modal, l'Institut national d'études et de statistiques, qui analyse mensuellement l'évolution des indices des prix, indique par exemple que le prix du transport de passagers par train a augmenté de 14,6 % entre avril 2021 et avril 2022.

L'ouverture à la concurrence n'a donc pas eu l'effet escompté, malgré des conséquences bien réelles. Avec la libéralisation du rail, les activités voyageurs et marchandises ont subi ces politiques de dérégulation et connu une baisse d'activité conjuguée à la dégradation du service. La rétraction aux activités rentables a eu pour conséquence d'entamer la réduction d'une offre de service pourtant indispensable. La massification a été privilégiée à la place de l'irrigation des territoires.

La hausse importante du coût de l'énergie entraîne partout des risques d'augmentation des prix du billet, et de l'abonnement, notamment pour les transports ferrés interurbains, comme les TER et les RER, comme l'atteste par exemple le débat sur l'augmentation du passe Navigo en Ile-de-France, mais aussi pour les billets de TGV dont l'augmentation de 5% est d'ores et déjà programmée par la SNCF. Ces risques deviennent réalité et appellent désormais à soutenir les autorités organisatrices des transports et de la mobilité.

La desserte ferroviaire actuelle, insuffisamment fine, a des conséquences réelles sur la vie quotidienne des Françaises et des Français, en limitant le droit à la mobilité et l'accès aux droits qui en découlent. Se déplacer, c'est pouvoir aller étudier, travailler, faire vivre des relations sociales, amicales, familiales, c'est accéder aux soins, c'est pouvoir partir en vacances. Le train incarne cette mission de service public et a besoin de moyens pour y parvenir.

Aujourd'hui, les usagers des transports, les passagers quotidiens sont à bout. L'utilisation des transports collectifs, les besoins manifestes qui se caractérisent par des trains régionaux, RER et TER, bondés aux heures de pointe, démontrent le net décalage entre l'offre insuffisante et la demande croissante.

Trains supprimés, retards persistants, surcharge et inconfort des trajets sont autant de raisons données au mécontentement réel et légitime qui s'intensifie envers un moyen de transport qui risque de devenir un moyen par défaut et répulsif, faute d'avoir soutenu son attractivité.

Le besoin urgent de réduire l'utilisation de la voiture individuelle, alors que l'accès au train dans les zones rurales ou de moyenne densité est particulièrement difficile, trouvera une issue à travers le développement d'une offre de train avantageuse en termes de coûts et d'usage sur l'ensemble du territoire. Les récentes déclarations du Président de la République font du ferroviaire la pierre angulaire des transports collectifs et de la transition écologique. Il faut donc des actes face aux promesses.

Les investissements, qui existent malgré leur nette insuffisance, ciblent davantage les lignes à grande vitesse, également nécessaires, que les lignes proposant un maillage plus fin du territoire.

En effet, dans un rapport d'information du Sénat, fait au nom de la commission des finances, les rapporteurs nous informent que l'âge moyen du réseau ferroviaire français date de 29 ans quand il est de 17 ans en Allemagne.

Et le dernier contrat de performance liant l'État et SNCF Réseau ne fixe d'ambition de modernisation que pour des segments de lignes jugées les plus « captives », laissant de côté des parts importantes du territoire métropolitain.

Il est par ailleurs regrettable, alors que la question climatique était déjà au cœur du débat public, que le soutien au transport routier se soit de nouveau manifesté avec le déploiement, dès 2016, des cars Macron, au bilan financier et environnemental négatif.

Quoiqu'il en soit, il est indispensable d'engager une véritable reprise en main du secteur pour construire le réseau ferroviaire du quotidien, tant dans le fret que pour les usagers.

Contre l'ensemble de ces retards accumulés et face à l'inaction climatique qui nous condamne à des amendes et surtout à une augmentation des températures dont les conséquences s'annoncent dramatiques, il est urgent de répondre par l'action publique.

Pour soutenir le droit à la mobilité, et soutenir la transition écologique, indispensable à notre planète, à notre santé, à notre économie et à notre survie, le groupe CRCE propose de développer le transport ferroviaire.

Proposition de résolution pour le développement du transport ferroviaire

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu le chapitre XVI du Règlement du Sénat,
- ④ Vu les Accords de Paris sur le climat adoptés en 2015,
- ⑤ Vu les articles 1 à 6 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution,
- ⑥ Vu la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs,
- ⑦ Vu la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités,
- ⑧ Vu la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets,
- ⑨ Vu l'article L. 2213-4-1 du code général des collectivités territoriales qui réglemente les zones à faibles émissions afin de réduire l'usage de véhicules polluants,
- ⑩ Vu l'article L. 229-25 du code de l'environnement relatif aux bilans d'émissions de gaz à effet de serre,
- ⑪ Vu le décret n° 2017-639 du 26 avril 2017 relatif à l'information sur la quantité de gaz à effet de serre émise à l'occasion d'une prestation de transport et les rapports sur les bilans carbone qui en découlent,
- ⑫ Vu les articles D. 1431-1 à D. 1431-23 du code des transports, qui fixent les principes de calcul communs des émissions de gaz à effet de serre à tous les modes de transport (aérien, ferroviaire ou guidé, fluvial, maritime, routier),
- ⑬ Vu le contrat de performance État-SNCF Réseau 2021-2030,
- ⑭ Vu le rapport d'information n° 570 (2021-2022) de MM. Hervé Maurey et Stéphane Sautarel, fait au nom de la commission des finances du Sénat sur la situation de la SNCF et ses perspectives,
- ⑮ Vu l'intégralité des rapports d'évaluation du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) des Nations unies et leurs conclusions,

- ⑩ Vu les rapports « Secten » présentant annuellement les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques en France, par secteur et sous-secteur,
- ⑪ Considérant le vote de l'amendement II-345 au projet de loi de finances pour 2023, largement adopté par l'Assemblée nationale le 31 octobre 2022 et abondant le budget du transport ferroviaire de 3 milliards d'euros, non retenu par le Gouvernement à la suite de l'emploi de l'article 49, alinéa 3, de la Constitution ;
- ⑫ Considérant que la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte fixe l'objectif d'une réduction de 40 % de réduction de ses émissions d'ici 2030 par rapport au niveau de 1990 ;
- ⑬ Considérant la stratégie nationale bas-carbone figurant dans la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat qui fixe l'objectif de neutralité carbone d'ici 2020 ;
- ⑭ Considérant la fermeture de la moitié du réseau ferroviaire depuis 1930 ;
- ⑮ Estime urgente la définition d'un rééquilibrage modal du transport routier vers le transport ferroviaire afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre, avec un objectif d'une part de 25 % du ferroviaire dans le transport de marchandises d'ici 2050 et de 25 % du ferroviaire dans le transport de voyageurs ;
- ⑯ Estime que le transport ferroviaire de marchandises, et notamment l'activité de wagon isolé, correspond à une activité d'intérêt général et participe directement aux objectifs nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre et d'aménagement du territoire, en plus d'avoir une incidence réelle en faveur de la réindustrialisation ;
- ⑰ Estime nécessaire de lancer un grand plan de reconquête industrielle sur la base d'un plan d'investissement dans le matériel roulant ;
- ⑱ Propose de développer le trafic ferroviaire à partir des infrastructures stratégiques telles que les ports maritimes ou les marchés d'intérêt national en analysant et en massifiant les flux de marchandises vers ces espaces, tout en développant le transport combiné *via* des plateformes favorables à un transport écologique sur le dernier kilomètre ;
- ⑲ Estime nécessaire, pour développer le fret ferroviaire, d'autoriser une plus grande masse sur les trains ;

- ②⑥ Considère que le développement du transport ferroviaire de voyageurs participe au droit à la mobilité, à la lutte contre le dérèglement climatique, à l'amélioration de la qualité de l'air et à la désartificialisation des sols, et qu'il est alors indispensable de développer le réseau ferroviaire, notamment en réhabilitant des lignes ayant été fermées au bénéfice du réseau routier ;
- ②⑦ Considère que l'usage du transport ferroviaire demeure trop peu incitatif et avantageux par rapport à ses effets bénéfiques importants pour l'environnement, relativement au transport routier ;
- ②⑧ Propose de diminuer le taux de TVA sur l'achat des titres de transports ;
- ②⑨ Propose de développer l'offre de trains de nuit, en soutenant une filière industrielle et de service spécifique et à la hauteur des besoins de production et de circulation de matériel roulant ;
- ③⑩ Propose de développer des pôles multimodaux, avec des gares de voyageurs et des zones dédiées au transport de marchandises, dans toutes les villes de plus de 2 000 habitants, notamment en favorisant l'investissement et en soutenant la desserte des petites lignes qui garantissent une présence sur l'ensemble du territoire, et en permettant le développement de nouvelles lignes afin de répondre à des besoins particuliers telle la filière bois ;
- ③⑪ Estime que les autorités organisatrices des transports doivent avoir les moyens financiers, humains et matériels de développer une offre de transport ferroviaire de nature à augmenter son utilisation et la part du ferroviaire dans le transport de voyageurs et de marchandises ;
- ③⑫ Propose de prendre des dispositions exceptionnelles pour contenir fortement l'incidence du prix de l'énergie sur les finances de SNCF Réseau et des autorités organisatrices de transports (AOT) et, ainsi, de contenir les tarifs pour les voyageurs ;
- ③⑬ Propose de rattraper la moyenne de circulation quotidienne de trains par kilomètre de ligne des pays membres du réseau européen des régulateurs ferroviaires indépendants, et de rester au-dessus ;
- ③⑭ Propose de réviser le contrat de performance État-SNCF Réseau 2021-2030 afin de fixer une ambition de modernisation du réseau sur tout le territoire afin d'augmenter la sécurité et les fréquences sur les sillons ;
- ③⑮ Propose de réviser le contrat de performance État-SNCF Réseau 2021-2030 afin de donner une place cohérente au fret conformément à l'objectif du doublement de la part du fret d'ici à 2030 ;

- ③⑥ Propose au Gouvernement d'initier un grand plan de rénovation des « petites lignes » ;
- ③⑦ Invite le Gouvernement à répondre au mécontentement des usagers ;
- ③⑧ Invite le Gouvernement à mettre en œuvre un grand plan d'envergure nationale pour le développement du transport ferroviaire dans toutes ses composantes.