

21 mai 2021

LE RAPPORT D'INFORMATION

TRANSPORT DE MARCHANDISES : SE DONNER LES MOYENS D'UNE TRANSITION NÉCESSAIRE

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le 18 mai 2021, sous la présidence de Jean-François Longeot, président, a adopté à l'unanimité les **orientations du rapport d'information** de Rémy Pointereau et Nicole Bonnefoy, rapporteurs de la **mission d'information relative au transport de marchandises face aux impératifs environnementaux**.

L'examen très prochain du **projet de loi « Climat et résilience »** sera l'occasion de traduire par voie d'amendements **certaines des 40 recommandations formulées par la mission d'information**.

1. LA DÉCARBONATION DU TRANSPORT DE MARCHANDISES : UN IMPÉRATIF URGENT À METTRE EN ŒUVRE

Le transport de marchandises occupe un rôle essentiel dans la vie de notre Nation : sans transport, sans logistique, tout s'arrête, la crise sanitaire l'a d'ailleurs bien démontré.

Avec **90 % du transport intérieur** dans l'Hexagone, **le mode routier** domine le transport de marchandises dont il assure pratiquement toute la croissance depuis plusieurs décennies. Ses atouts sont sa **fiabilité**, sa **flexibilité** et sa **qualité de service**, **creusant l'écart avec les modes massifiés ferroviaire et fluvial** qui se sont vus **progressivement marginalisés par la route** : notre fret ferroviaire et fluvial est en effet deux fois moins développé que la moyenne européenne.

Part modale de la route



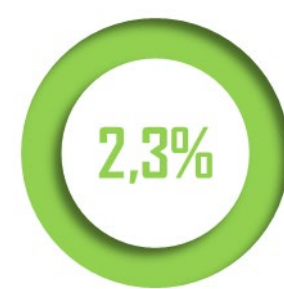
Moyenne européenne
75 %

Part modale du fer



Moyenne européenne
18 %

Part modale de la voie d'eau



Moyenne européenne
5,5 %

Le secteur des transports (voyageurs et marchandises) est le domaine d'activité le plus émetteur de gaz à effet de serre (31 %), les 522 000 poids lourds de transports de marchandises seraient responsables d'environ 20 % de ces émissions et les 6,2 millions de véhicules utilitaires légers (VUL) de 21 %¹. Le mode routier est donc à l'origine de la **quasi-totalité des émissions de gaz à effet de serre générées par le transport de marchandises**. S'y ajoutent de **nombreuses autres externalités négatives** : pollution de l'air, congestion, nuisances sonores, dégradation de la voirie, accidents de la route.

Tous les acteurs de la chaîne logistique sont **mobilisés** pour réduire l'empreinte environnementale du transport routier de marchandises. L'**entrée en vigueur de nouvelles normes « Euro » de plus en plus strictes** amène les transporteurs à s'équiper de véhicules moins polluants. De plus, de nombreux professionnels du secteur, conscients des enjeux environnementaux, suivent des **programmes d'engagements volontaires**.

Ces efforts, louables et perceptibles, doivent cependant **prendre de l'ampleur et s'accélérer**. Tel est le défi à relever pour que la France respecte ses engagements et atteigne l'**objectif de décarbonation des transports terrestres d'ici 2050**.

2. 4 AXES DE PROPOSITIONS POUR RÉUSSIR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DU TRANSPORT DE MARCHANDISES

Le transport de marchandises est l'angle mort des politiques de mobilité et sa décarbonation est une problématique à plusieurs facettes. Sa transition environnementale n'appelle pas une réponse unique, mais doit s'appuyer sur plusieurs leviers. Tel est l'objectif des **40 recommandations** de la mission d'information qui s'articulent autour de **4 axes complémentaires**.

A. MASSIFIER SANS OPPOSER

Loin de vouloir opposer les modes de transport, il est nécessaire de tirer le meilleur parti de leur complémentarité. Réduire l'impact environnemental du transport de marchandises doit s'accompagner d'un **développement du fret ferroviaire et fluvial**, en particulier pour les trajets de longue distance.



Afin de tirer pleinement parti de ces avantages, un soutien à la **régénération et au développement des réseaux ferroviaire et fluvial est indispensable**. Un effort financier à la hauteur des besoins est nécessaire. L'attractivité de ces modes doit également être une priorité. Un **appui** aux acteurs du transport massifié et un **meilleur pilotage de la performance** de SNCF Réseau sont des pistes à privilégier.

¹ Y compris les VUL utilisés pour compte propre qui n'assurent pas exclusivement du transport de marchandises (artisans, professionnels du bâtiment, etc.). Malheureusement, les émissions de GES par les VUL dédiés au transport de marchandises n'ont pas fait l'objet d'une quantification particulière.

PROPOSITION 1 : Lancer un **plan d'investissement massif** de régénération et de développement des réseaux ferroviaire et fluvial ciblé vers les infrastructures les plus stratégiques.

PROPOSITION 2 : Augmenter le montant de **l'aide à la pince** pour compenser les surcoûts liés aux ruptures de charge, avec l'objectif d'atteindre 80 millions d'euros par an.

PROPOSITION 7 : Revoir et assouplir les modalités d'allocation des **sillons** par SNCF Réseau, dans le but d'offrir une meilleure **qualité de service** aux opérateurs de fret.

Le Gouvernement doit par ailleurs accompagner et accélérer le **verdissement des flottes de transport de fret ferroviaire et fluvial**.

PROPOSITION 8 : Renforcer le renouvellement de la **flotte fluviale** en supprimant le plafond de 100 000 euros d'exonération des plus-values réalisées lors de la cession de bateaux de navigation intérieure affectés au transport de marchandises.

B. LIMITER LES NUISANCES LIÉES AU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES

Les travaux de la mission d'information ont mis en lumière la situation particulièrement délicate de certains riverains qui subissent **d'importantes nuisances en raison du trafic de poids lourds**. Ces externalités négatives sont parfois le fait du **report sur le réseau secondaire (route nationale, voire départementale) du trafic de poids lourds qui choisissent d'éviter les autoroutes à péage, payantes**.

Dans ce contexte, la régulation du trafic de poids lourds **se révèle particulièrement difficile à mettre en œuvre en raison d'un déficit d'information** et d'une jurisprudence qui fait primer, la plupart du temps, la liberté de circulation des marchandises sur toute autre considération. La préfecture du Cher indique par exemple qu'il aura fallu **10 ans** pour prendre un arrêté visant à restreindre un trafic de poids lourds qui s'était reporté sur un « itinéraire de fuite » sur le réseau secondaire.

Il est urgent de **renforcer l'information et le pouvoir des autorités locales en les dotant des outils nécessaires pour limiter ces nuisances**. **Aggraver les sanctions et augmenter les contrôles** pour lutter contre l'essor de pratiques illégales et dangereuses et contre la concurrence déloyale sont également un impératif.

PROPOSITION 10 : **Cartographier** les principaux « itinéraires de fuite » par arrêté.

PROPOSITION 11 : Engager avant le 1^{er} janvier 2023, dans les territoires des itinéraires de fuite, une **consultation des acteurs concernés** (élus locaux, riverains, transporteurs) sous l'égide du préfet, pour trouver, au cas par cas, les leviers de réduction des nuisances générées par le transport routier de marchandises (interdictions de circulation, limitation de vitesse...).

PROPOSITION 12 : Mettre en place, d'ici le 1^{er} janvier 2024, des « **zones de réduction des nuisances liées au transport routier de marchandises** » (ZRN) sur le modèle des ZFE-m, dans les territoires des itinéraires de fuite qui n'auraient pas réussi à établir des propositions permettant la réduction des nuisances dans le cadre de la consultation des acteurs prévue dans la proposition n° 11.

PROPOSITION 13 : Amplifier les moyens mis en œuvre pour assurer le respect de la réglementation des poids lourds, par une **augmentation des contrôles et une aggravation des sanctions**.

C. SURMONTER LES DIVERGENCES ET LES INCERTITUDES RELATIVES À LA DÉCARBONATION DU TRANSPORT ROUTIER DE MARCHANDISES

Dans l'hypothèse d'un doublement des parts modales du fer et du fleuve, le mode routier resterait majoritaire à plus de 75 % : il est donc **la pierre angulaire de toute politique de décarbonation du transport de marchandises**.

« La route est à la fois le principal problème et la principale solution : c'est dans le mode routier (pour les marchandises comme pour les voyageurs) que sont les principales marges de progrès, ce qui ne doit pas conduire à négliger les autres modes ni à renoncer aux transferts modaux quand ils sont techniquement et économiquement pertinents. »

Professeur Michel Savy

- **Agir sur les motorisations du parc de poids lourds**

99 % des poids lourds sont toujours motorisés au diesel. La stratégie à adopter afin de favoriser le verdissement du parc de poids lourds n'est pas évidente, au regard des **nombreuses contraintes techniques et financières** qui pèsent sur la transition énergétique.

Les **biocarburants**, et en particulier le bioGNV, présentent un intérêt certain ; il s'agit de la motorisation alternative la plus développée parmi les poids lourds. Cependant, plusieurs questions subsistent concernant leur impact en matière de **pollution atmosphérique**, ainsi que sur la **capacité de production**. Les motorisations **électriques** ou **hydrogènes** permettent des réductions conséquentes de tous les types d'émissions, et constituent l'avenir du transport routier de marchandises. Toutefois, les prix d'achat pour les rares modèles disponibles aujourd'hui peuvent atteindre **cinq à six fois le prix des véhicules gazole équivalents**. Pour les professionnels du secteur, la disponibilité d'un **réseau de recharge adéquat** n'est pas une évidence. La mission considère donc qu'il faut **renforcer, pérenniser et réorienter les aides** au transport routier et aux infrastructures afin d'accélérer le verdissement du parc, et le développement d'un écosystème de motorisations alternatives.

PROPOSITION 16 : Renforcer les **dispositifs d'aides au transport routier visant à décarboner le parc de poids lourds** en :

- favorisant, de manière transitoire et raisonnée, le développement des biocarburants (élargissement du bonus écologique, pérennisation du dispositif de suramortissement) ;
- déployant des aides plus conséquentes à l'électrification du parc, ce qui est susceptible de donner un signal positif aux constructeurs (augmentation du plafond du bonus écologique et pérennisation du dispositif de bonus écologique et du suramortissement, développement de solutions de prêt à taux zéro).

PROPOSITION 18 : Accorder aux véhicules lourds électriques un **taux réduit de la contribution au service public de l'électricité** pour rendre les motorisations électriques moins coûteuses.

- **Équilibrer la fiscalité du transport de marchandises**

La mission a relevé la nécessité de trouver un **équilibre** entre une **juste mise à contribution du mode routier** — pour couvrir ses externalités négatives — et la nécessité de ne pas affecter la compétitivité, fragile, du secteur logistique. À défaut, ce secteur ne pourra réussir sa transition énergétique.

La **fiscalité du transport routier de marchandises** fera d'ailleurs l'objet d'un débat riche et nourri dans le cadre de l'examen du projet de loi « Climat et résilience ». La mission, à ce stade, n'a pas souhaité se prononcer catégoriquement sur les dispositifs proposés dans ce projet de loi. Elle constate cependant qu'il pourrait entraîner une augmentation de la fiscalité sur le transport.

La mise en place d'une écotaxe soulève en particulier plusieurs questions sur ses **modalités de mise en œuvre**. Les rapporteurs rappellent que c'est le droit communautaire en cours de **réforme qui encadre** sa mise en œuvre. Dans l'hypothèse de la mise en place d'une telle contribution, la mission d'information recommande la définition d'un **cadre national harmonisé**, et la prise en compte d'une **tarification kilométrique, appliquée avec pragmatisme**. En tout état de cause, toute augmentation des recettes fiscales devrait être **affectée au secteur routier**.

PROPOSITION 23 : Privilégier, si elle devait être mise en œuvre, une « éco-contribution » fondée sur une tarification kilométrique, et harmonisée au niveau national.

PROPOSITION 24 : **Dédier une part d'une éventuelle augmentation des recettes fiscales** — évolution de la fiscalité sur les carburants ou mise en place d'une éco-contribution — **au secteur routier**.

- **Favoriser une plus grande information et responsabilisation des chargeurs**

Enfin, les chargeurs sont des acteurs **de la décarbonation** du transport de marchandises à fort potentiel. Une piste serait de les inciter à choisir des modes massifiés ou décarbonés, notamment en **facilitant l'accès aux informations dont ils doivent disposer sur les émissions de GES du transport de leurs marchandises**. Le code des transports¹ impose en effet aux transporteurs d'informer les chargeurs sur les émissions de GES générées par leur activité. En pratique, cette obligation **n'est pas appliquée**, faute de contrôle et de sanction définie. Pourtant, cette information est fondamentale pour permettre aux chargeurs de mieux appréhender la dimension environnementale dans leur choix de prestation de transport.

PROPOSITION 28 : Sanctionner les transporteurs qui n'informent pas les chargeurs de l'impact environnemental du transport de leurs marchandises, pour **sensibiliser les chargeurs à l'importance de la décarbonation des transports**.

D. « UN COLIS À TOUT PRIX » : RÉINVENTER LE TRANSPORT URBAIN DE MARCHANDISES ET SENSIBILISER LES CONSOMMATEURS DU E-COMMERCE À L'IMPACT ENVIRONNEMENTAL DE LEUR LIVRAISON

80 % de la population française vit en zone urbaine. La logistique urbaine représente de ce fait un enjeu central de l'impact environnemental du transport de marchandises. Ces flux de véhicules de livraison induisent des externalités négatives : on estime que le fret est responsable du tiers de la pollution de l'air constatée en ville. Ces prestations sont effectuées par des poids lourds, mais aussi par une part croissante de VUL, adaptés à la segmentation des flux urbains engendrés par le e-commerce. Les VUL présentent des avantages en zone urbaine du fait de leur taille et des contraintes réglementaires plus souples qui leur sont applicables.

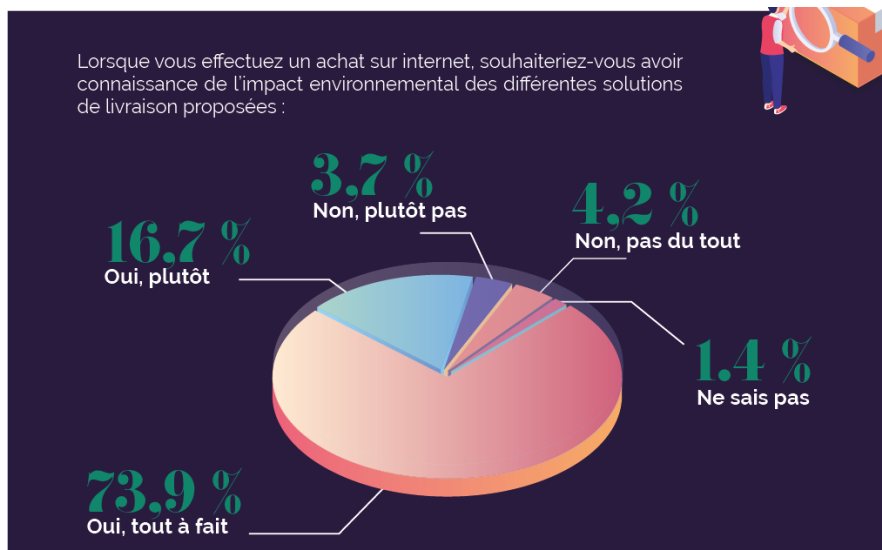
PROPOSITION 30 : Afin de renforcer le contrôle des VUL, instaurer une **signalétique** permettant l'**identification des VUL utilisés pour le transport pour compte d'autrui**.

PROPOSITION 32 : Utiliser le levier fiscal pour verdir le parc de VUL en **renforçant et prolongeant le suramortissement pour l'achat d'un VUL motorisé à l'électricité, à l'hydrogène ou au gaz naturel jusqu'en 2030**.

Par ailleurs, il semble nécessaire de mieux **sensibiliser les consommateurs du e-commerce**. Le commerce en ligne connaît un essor important depuis dix ans : il représente **13 % du commerce de détail** en France. Au fil de son développement, renforcé par la crise sanitaire, l'atomisation des commandes, le raccourcissement des délais de livraison et le développement de la gratuité des frais de port ont contribué à **accentuer son impact négatif sur l'environnement**.

¹Article L. 1431-3.

L'information du consommateur sur ces externalités est **insuffisante, voire inexistante**. Le **consommateur est pourtant soucieux de l'impact environnemental de sa livraison**. Ainsi, 90 % des personnes interrogées dans le cadre d'une consultation en ligne menée par le Sénat à l'initiative de la mission d'information ont indiqué souhaiter disposer de **plus d'informations** sur l'impact environnemental des solutions de livraison proposées, et 89 % souhaiteraient disposer d'un plus large choix **quant aux modalités de livraison** pour un achat en ligne.



« Je préfère être livré plus tard même si ça prend du temps [...] »

- Réponse à une question ouverte — Consultation en ligne du Sénat

PROPOSITION 35 : Interdire l'affichage de la mention « livraison gratuite » sur les sites de vente en ligne et la publicité portant sur la livraison gratuite.

PROPOSITION 38 : Donner au consommateur le choix entre plusieurs options de livraison, notamment en matière de délai.

PROPOSITION 40 : Valoriser les entreprises engagées dans une démarche de logistique durable, y compris concernant le dernier kilomètre par le **développement d'un label**.



Jean-François Longeot
Sénateur (UC) du Doubs
Président



Nicole Bonnefoy
Sénatrice (SER) de la
Charente
Rapporteuse



Rémy Pointereau
Sénateur (LR) du Cher
Rapporteur

Les membres de la mission d'information :

- M. Étienne Blanc**, sénateur (LR) du Rhône
- M. Guillaume Chevrollier**, sénateur (LR) de la Mayenne
- M. Michel Dagbert**, sénateur (SER) du Pas-de-Calais
- M. Stéphane Demilly**, sénateur (UC) de la Somme
- M. Gilbert Favreau**, sénateur (LR) des Deux-Sèvres
- M. Jacques Fernique**, sénateur (GEST) du Bas-Rhin
- M. Éric Gold**, sénateur (RDSE) du Puy-de-Dôme
- M. Daniel Gueret**, sénateur (LR) d'Eure-et-Loir
- M. Olivier Jacquin**, sénateur (SER) de Meurthe-et-Moselle
- M. Gérard Lahellec**, sénateur (CRCE) des Côtes-d'Armor
- M. Frédéric Marchand**, sénateur (RDPI) du Nord
- M. Pierre Médevielle**, sénateur (LIRT) de la Haute-Garonne
- Mme Denise Saint-Pé**, sénateur (UC) des Pyrénées-Atlantiques
- M. Philippe Tabarot**, sénateur (LR) des Alpes-Maritimes

Consulter le rapport

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-604-notice.html>