

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission d'enquête sur la libéralisation du fret ferroviaire et ses conséquences pour l'avenir

- Audition, ouverte à la presse, de M. Jean-Pierre Farandou,
président-directeur général de la SNCF 2
- Audition, ouverte à la presse, de M. Louis Gallois, ancien
président de la SNCF 21
- Audition, ouverte à la presse, de M. Guillaume Pepy, ancien
président de la SNCF 32
- Présences en réunion 42

Lundi 18 septembre 2023

Séance de 14 heures

Compte rendu n° 6

SESSION DE 2022-2023

**Présidence de
M. David Valence,
Président de la commission**



La séance est ouverte à quatorze heures.

La commission procède à l'audition de M. Jean-Pierre Farandou, président-directeur général de la SNCF.

M. le président David Valence. Au cours de l'après-midi, nous allons successivement auditionner plusieurs dirigeants du groupe public ferroviaire, en commençant par son actuel président-directeur général, M. Jean-Pierre Farandou, que nous remercions de s'être rendu disponible.

Monsieur le président, nous avons auditionné Mme Idrac la semaine dernière et nous entendrons après vous M. Gallois et M. Pepy. À vous quatre, vous avez dirigé la SNCF pendant vingt-sept ans. Vos interventions nous permettront de comprendre comment nous en sommes arrivés à la situation actuelle en matière de fret ferroviaire, ce qui constitue l'un des deux objectifs de notre commission.

Un redressement du fret ferroviaire est intervenu en 2021 et 2022, tant du point de vue financier que de celui de la part modale. Il succède toutefois à une phase de déclin. Lors des précédentes auditions, nous avons, à de nombreuses reprises, évoqué les difficultés liées à l'infrastructure – en raison de son état, mais aussi de la disponibilité des sillons – et celles liées à l'absence de grande stratégie nationale. Les politiques publiques avaient principalement des objectifs d'aménagement du territoire. Avant une période relativement récente, le potentiel de décarbonation des transports – ou de préservation de l'environnement, pour utiliser les termes en vigueur au début des années 2000 – n'était pas pris en considération de manière systématique.

Notre commission a également pour objectif d'étudier le plan de discontinuité proposé par le Gouvernement pour protéger Fret SNCF. Comme nous l'a indiqué le ministre des transports, ce projet a été élaboré après l'ouverture, le 18 janvier dernier, d'une enquête approfondie par la Commission européenne. Celle-ci considère en effet que certaines aides publiques perçues par cette entité pourraient être indues.

Ce contentieux, qui reposait sur des plaintes déposées par des concurrents de Fret SNCF, date de 2016 et était donc engagé lorsque vous avez pris vos fonctions en octobre 2019. Nous souhaiterions connaître votre position à ce sujet. Quelles ont pu être les conséquences de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire de 2018 ? La réorganisation du groupe et sa transformation d'établissement public industriel et commercial (EPIC) en société anonyme (SA) ont-elles pu modifier le regard de la Commission européenne sur le dossier ? Des interrogations existent à ce sujet au sein de notre commission d'enquête.

Comment le groupe public ferroviaire considère-t-il aujourd'hui l'activité de fret ? Au fil des auditions, certains d'entre nous ont pu avoir le sentiment que celle-ci n'avait pas toujours été une priorité.

Comment abordez-vous la cession de vingt-trois flux, ainsi que de plusieurs autres actifs, prévue dans le plan de discontinuité ? Comment évaluez-vous le risque d'un report modal inversé ? M. Frédéric Delorme s'est montré plutôt rassurant ce matin, mais ces questions préoccupent tout de même notre commission d'enquête.

Je vous rappelle que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

(M. Jean-Pierre Farandou prête serment.)

M. Jean-Pierre Farandou, président-directeur général de la SNCF. Le groupe SNCF, particulièrement Fret SNCF, vit une situation que nous pouvons qualifier de difficile. Le rôle d'un dirigeant est théoriquement de développer l'activité de son entreprise, pas d'en organiser volontairement la réduction substantielle.

Que la situation soit compliquée pour les dirigeants n'est toutefois pas le plus important. L'essentiel, ce sont les femmes et les hommes qui constituent Fret SNCF. Nous devons nous mettre à leur place. Depuis que je suis président de la SNCF, je peux témoigner de leur engagement. Ils l'ont prouvé au moment du covid : au début de l'épidémie, alors que les protections dont disposaient les salariés étaient limitées, ils n'ont jamais rechigné à faire rouler les trains essentiels au fonctionnement du pays, transportant du carburant, des produits pour le traitement des eaux ou des médicaments. Ils étaient également présents lors de la reprise de l'économie. Ce sont des personnes courageuses, qui vivent des restructurations depuis une quinzaine d'années.

L'activité de transport de marchandises est-elle stratégique pour le groupe SNCF ? Chacun y répondra au cours des auditions. Personnellement, je pense que cette activité est stratégique. La SNCF a vocation à être un acteur incontournable du développement durable et à apporter des réponses aux enjeux de transport de voyageurs et de marchandises. En matière de transition écologique, le ferroviaire fait partie de la solution. Le report modal vers le train est un moyen d'adapter notre industrie et nos comportements et de limiter leur impact sur l'environnement.

Le transport de marchandises est une activité stratégique pour la SNCF, bien que son chiffre d'affaires soit modeste par rapport à celui du transport de voyageurs, qui a fortement augmenté. Je suis convaincu que le fret va se développer à court, moyen et long terme. Il contribue à la transition écologique en réduisant la part de la route et peut trouver son équilibre économique dans la durée.

De plus en plus de territoires ont envie de développer le fret ferroviaire. Les entreprises commencent à comprendre que pour réduire leur « *scope 3* », qui pèse parfois lourdement dans leur bilan carbone, elles doivent inciter leurs fournisseurs et leurs clients à privilégier le rail.

Les enjeux liés à ce dossier sont importants, y compris d'un point de vue social, en particulier dans l'Est, dans le Sud et dans quelques autres régions de France.

Le secteur du fret connaît des difficultés structurelles. On estime souvent que celles-ci remontent aux années 2000. Étant un vieux cheminot, je pense que l'inversion de tendance est plus ancienne. Jusqu'au début des années 1980 – c'est-à-dire jusqu'au lancement du TGV –, le fret était considéré comme l'activité principale de la SNCF. À cette époque, la France était encore très industrielle ; il y avait de la sidérurgie, des mines, etc.

L'inflexion a été un peu sournoise, comme souvent. La France devenant moins industrielle, le fret a progressivement perdu ses clients naturels. Parallèlement, le transport de

voyageurs s'est développé. La dynamique créée par le TGV s'est poursuivie avec la reprise par les régions du transport express régional (TER). Selon le principe des vases communicants, le transport de voyageurs a compensé la baisse du transport de marchandises, qui était accentuée par les gains de productivité considérables de la route.

Le fret a été victime d'un alignement négatif des planètes qui l'a rendu de moins en moins pertinent et l'a précipité dans une phase de déclin. Certains ont tenté de l'endiguer. Ces initiatives étaient sincères, mais elles n'ont pas réussi à inverser la tendance. D'autres pays en Europe y sont parvenus. Même si le contexte n'est pas forcément identique, il est toujours intéressant d'effectuer des comparaisons et de chercher à comprendre les raisons de ces divergences.

Comme vous l'avez rappelé dans votre introduction, le fret a besoin de s'appuyer sur des politiques publiques. Celles-ci sont d'autant plus indispensables pour les wagons isolés, qui ne peuvent pas être livrés aux lois du marché. Leur capacité est de 40 tonnes, soit l'équivalent d'un camion. Or la route offre beaucoup plus de souplesse. Il faut trois ou quatre jours pour remplir un wagon, l'incorporer dans un train, passer un ou deux triages et effectuer la livraison des marchandises. Pendant ce temps, le camion a déjà fait plusieurs allers-retours. Sans intervention publique, la logique est implacable : le camion ne peut que gagner contre le wagon isolé. Nous avons assisté à ce phénomène en France. Dans les pays qui ont adopté des politiques publiques en faveur du wagon isolé, comme l'Autriche ou l'Allemagne, celui-ci a mieux résisté.

En France, la qualité des sillons est également un problème. Les trains de fret ne circulent pratiquement plus le jour, car le trafic de voyageurs absorbe toutes les capacités du réseau. Ils ne peuvent donc circuler que la nuit et sont pénalisés par les travaux. Techniquement, ils pourraient rouler à 100 kilomètres à l'heure, mais dans les faits, leur vitesse est plutôt de 30 kilomètres à l'heure. Ils sont obligés de s'arrêter tout au long de leur parcours, souvent pour une ou deux heures.

Pour casser cette spirale du déclin, des aides structurelles au secteur et des choix d'infrastructures permettant d'améliorer le service sont indispensables.

L'ouverture à la concurrence n'a pas été une réussite pour Fret SNCF. Cet épisode est souvent rappelé, à juste titre, par les organisations syndicales. Même si elle facilite l'émergence de nouveaux acteurs et crée un peu d'émulation, l'ouverture à la concurrence ne suffit pas, à elle seule, à développer un secteur d'activité. Nous transportons moins de marchandises par le train aujourd'hui qu'en 2007, lors de l'ouverture à la concurrence. Ce sujet n'est pas l'objet de votre commission, mais les leçons que nous avons tirées de cette expérience peuvent peut-être profiter à d'autres secteurs. Pour engager une dynamique, l'ouverture à la concurrence doit s'accompagner de politiques publiques créant les conditions d'un développement du marché. Ce cumul est indispensable. Si la France instaure les conditions de ce développement, la concurrence jouera peut-être le rôle de stimulation du marché qu'elle n'a pas eu jusqu'à présent.

Par rapport à ses concurrents, les coûts sociaux supportés par Fret SNCF sont effectivement supérieurs. Jusqu'à la transformation en société anonyme, qui ne date que de 2020, cette entité était une division du groupe. Les conditions sociales y sont donc identiques, ce qui se traduit par une cotisation supplémentaire au régime spécial de retraite. Celle-ci n'est pas négligeable, puisque ce fameux « T2 » ajoute environ 10 % de cotisations. La réglementation du travail, que nous appelons le « RH 77 » dans notre jargon, est en outre un

peu plus contraignante et peut conduire à une productivité du travail inférieure à celle des autres acteurs du secteur.

Par honnêteté intellectuelle et sans aucune volonté polémique de ma part, il me paraît difficile de ne pas évoquer le climat social au sein de Fret SNCF. À la suite de plusieurs réformes profondes, celui-ci est difficile et a pu déboucher sur des mouvements de grève, qui ont toujours des effets négatifs sur l'activité.

Il faudra certainement réfléchir à des solutions permettant de surmonter toutes les difficultés qui ont pesé sur le développement du fret ferroviaire en général et de Fret SNCF en particulier.

La dette de Fret SNCF n'est pas comptable, puisqu'il n'existait pas de société indépendante, mais elle était analytique et a pu être reconstituée. Elle est composée, pour moitié, des déficits accumulés chaque année depuis 2007. Ceux-ci correspondent à du « vrai argent ». Ce sont des salaires, des approvisionnements, etc. La SNCF les a donc supportés. Les surcoûts sociaux représentent environ 25 % du total, auxquels s'ajoutent les frais financiers. Au total, la dette s'élève à 5,3 milliards d'euros.

La situation s'est compliquée en 2016, lorsque des plaintes ont été déposées. Celles-ci ont conduit la Commission européenne à raidir sa position et à adopter une attitude plus agressive. Si elle avait eu l'intention de prendre son temps dans l'analyse du dossier – ce qui n'est pas certain –, les plaintes l'ont contrainte à agir. Les discussions qui ont eu lieu ont été menées par l'État. Je ne sais pas exactement comment elles se sont déroulées. Je n'étais de toute façon pas en poste à l'époque.

La ligne défendue par la France était de dire que ses pratiques avaient été transparentes et qu'elles étaient juridiquement acceptables. Elle estimait que l'activité de fret ferroviaire allait finir par se redresser. Le soutien qui lui était apporté correspondait donc à un investissement avisé, qui pouvait être justifié économiquement. Il s'inscrivait en outre dans une logique d'intérêt général, ce qui n'était pas déraisonnable pour une entreprise publique.

Compte tenu des discussions qui avaient eu lieu, l'État et le groupe SNCF espéraient avoir progressé dans la résolution du problème. La loi de 2018, qui a donné lieu à la réforme de 2020, rendait autonome l'activité de fret d'un point de vue économique et commercial, ce qui répondait à une demande ancienne de la Commission européenne. La nouvelle société anonyme simplifiée (SAS) devait être dotée d'un capital, qui a été fixé à 70 millions d'euros. Il restait à gérer la question de la dette.

Pour l'État comme pour le groupe SNCF, il était clair qu'une dette de plusieurs milliards ne pouvait pas être supportée par Fret SNCF. La nouvelle entité n'avait pas la surface financière suffisante. Il a donc été décidé de loger cette dette au sein de la société de tête. Ce choix a été annoncé en toute transparence. Rien n'a été caché.

Toutes les informations ont été données à la Commission européenne. À l'époque, celle-ci n'a ni approuvé ni réprouvé le choix qui avait été fait. Elle en a pris acte, sans donner son avis sur le fond.

Le danger qui avait été identifié – et la suite nous a donné raison – était l'ouverture d'une procédure. Il fallait absolument l'éviter et essayer de gagner du temps. C'était en tout cas l'objectif de l'État et du groupe SNCF, auquel je m'associe dès ma prise de fonction.

L'ouverture d'une procédure par la Commission européenne constitue en effet un acte administratif fort. Il est ensuite très difficile de revenir en arrière.

En continuant à discuter, nous espérons réussir à faire prévaloir nos arguments. Nous étions d'autant plus convaincus d'y parvenir qu'après la constitution de la SAS Fret SNCF, les plaintes ont été levées. Cette décision pouvait laisser penser que même nos concurrents privés reconnaissaient que la situation s'était normalisée et qu'il n'y avait plus d'intervention illégale de l'État, de distorsion de marché, etc. Ce n'était d'ailleurs pas seulement notre interprétation, puisque certains d'entre eux l'ont écrit. Nous avons donc le sentiment que les problèmes étaient derrière nous et qu'une nouvelle phase allait pouvoir s'ouvrir.

Le plan de relance a donné l'occasion à l'État d'aider le secteur du fret pour la première fois. Fret SNCF affichait un résultat opérationnel positif, ce qui n'était pas arrivé depuis longtemps. Nous commençons à observer un retournement du marché, qui se traduisait notamment dans l'augmentation de la part modale du train. Pour nous, les signaux étaient au vert, ou, en tout cas, clignotants ! Nous n'avions jamais eu de validation de la part de la Commission européenne, mais la situation nous semblait meilleure qu'elle ne l'avait été.

J'ai été surpris par le durcissement de la position de la Commission qui m'a été rapporté par l'intermédiaire de l'État français et du secrétariat général des affaires européennes (SGAE) à partir de l'automne. Je ne m'en explique pas les raisons. Pour la première fois, un scénario comparable à celui d'Alitalia était évoqué. Malgré tous les efforts déployés pour éviter l'ouverture de la procédure, celle-ci a eu lieu.

L'ouverture de la procédure, en janvier, a changé la donne. Nous étions dos au mur. Le ministre Clément Beaune vous a expliqué le choix qu'il a fait. Je le soutiens. Prendre le risque d'aller au tribunal et de perdre pourrait être fatal. Si elle a ouvert la procédure, la Commission européenne estime probablement disposer d'arguments juridiques solides. Même si rien n'est certain tant que l'affaire n'est pas jugée, nous savons qu'elle ne prend jamais de telles décisions à la légère.

Le ministre a pris ses responsabilités et nous l'avons aidé à défendre les intérêts de la SNCF en fixant des lignes rouges.

Pour moi, la première ligne rouge – dont j'ai pris la décision – est de protéger les cheminots et, quoi qu'il arrive, de leur offrir un débouché dans le groupe. Nous avons déjà engagé des discussions à ce sujet. Les principaux mouvements devraient s'effectuer entre le fret et le TER. Dans plusieurs régions, dont l'Occitanie autour de Perpignan, nous avons commencé à étudier les différentes possibilités. Heureusement, nous avons des besoins dans le TER. Nous devrions donc réussir à trouver un poste pas trop éloigné de leur domicile à toutes les personnes concernées, en particulier les conducteurs. J'ai pris cet engagement en interne, devant le personnel et les organisations syndicales.

Une autre ligne rouge tient au fait que la nouvelle société devra être viable dans la durée. Il ne faudrait pas que nous soyons confrontés à de nouveaux problèmes dans deux ans. J'ai donc besoin de l'État pour que cette entité, recentrée sur l'activité de triage, puisse bénéficier de conditions économiques lui ouvrant de vraies perspectives de développement. Il faut marcher sur deux jambes et donc disposer à la fois d'aides à l'exploitation et d'infrastructures, de manière suffisamment massive et rapide pour enclencher une dynamique

et éviter le report modal vers la route. Nous ne faisons pas tout cela pour que davantage de marchandises soient transportées dans des camions !

J'espère que vous me comprenez quand je dis qu'en tant que président du groupe SNCF, je me serais passé de devoir conduire ce projet ou de demander au patron de Fret SNCF de le faire. Ce n'est pas du tout une bonne nouvelle ! Néanmoins, ma responsabilité de dirigeant est de mener à bien ce dossier, en protégeant au maximum les cheminots et l'activité de fret de notre groupe.

Nous vivons une épreuve dont nous aurions bien fait l'économie, mais si elle permet de poser les conditions durables et concrètes d'un vrai développement du fret ferroviaire dans notre pays et d'offrir des perspectives à un pôle public au sein du groupe SNCF, la sortie sera honorable.

Le fret n'est que l'un des volets du plan d'avenir dont les transports ont besoin. L'essentiel du réseau est utilisé à la fois pour les marchandises et les voyageurs. Le problème de capacité est donc commun. Le soutien des parlementaires est très important dans ce domaine, car une loi sera peut-être nécessaire. Si l'événement fâcheux que nous vivons peut susciter un regain d'intérêt de votre part et faciliter la création des conditions du développement du ferroviaire dans notre pays, notamment au bénéfice du fret, nous n'aurons pas travaillé pour rien.

M. le président David Valence. La concomitance entre la reprise des 5,3 milliards de dettes de Fret SNCF par le groupe de tête et la reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État explique-t-elle la position de la Commission européenne ? Nous pouvons l'imaginer, mais la solidarité au sein d'un groupe ne constitue pas une aide publique de façon organique.

Par ailleurs, au moment du passage du statut d'EPIC à celui de sociétés anonymes, l'Autorité de régulation des transports – qui était peut-être encore l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) à l'époque – avait alerté sur le risque juridique que représentait la reprise de la dette de Fret SNCF. Puisque vous étiez déjà président du groupe public ferroviaire ou en passe de l'être, vous souvenez-vous de cet avis ? Comment expliquez-vous qu'il n'ait pas entraîné une prise de conscience ?

Vous nous avez décrit un paysage dans lequel, hormis le soutien apporté à Fret SNCF, le secteur du fret ferroviaire bénéficiait de peu d'aides publiques, y compris pendant l'essentiel de la période que nous avons à considérer. Celles-ci se seraient accrues à partir du moment où les acteurs se sont mis d'accord dans le cadre de l'alliance 4F – fret ferroviaire français du futur – pour formuler des demandes coordonnées, c'est-à-dire en 2020 et 2021. Pouvez-vous nous le confirmer, ce qui changerait un peu la perception que certains peuvent avoir de la situation ?

Vous avez évoqué les enjeux sociaux, sur lesquels nous avons également questionné M. Frédéric Delorme tout à l'heure. Comment les transferts de personnel pourraient-ils concrètement s'opérer ? Si une part significative des conducteurs rejoignait l'activité de transport de voyageurs du groupe public ferroviaire, quelle serait la capacité des opérateurs alternatifs à opérer rapidement les vingt-trois flux qu'ils seraient candidats à reprendre ?

M. Jean-Pierre Farandou. Je n'ai été opérationnel que fin 2019 ou début 2020. À ce moment-là, le schéma d'organisation avait déjà été élaboré. Je n'ai pas vraiment vécu cette période de conception. J'ai surtout travaillé sur la mise en application.

La reprise des 35 milliards d'euros de dettes de SNCF Réseau est, selon moi, indépendante de la reprise de la dette de Fret SNCF. Je n'ai jamais entendu dire qu'il existait un lien entre les deux. D'ailleurs, la reprise de la dette du réseau, qui est un bien commun, n'a pas posé de difficulté. Il s'agissait presque d'une régularisation. La Commission européenne estimait depuis un certain temps que le montage était étrange.

M. le président David Valence. Elle demandait que cette dette soit comptabilisée comme une dette publique.

M. Jean-Pierre Farandou. La reprise de la dette du réseau lui convenait. Cette décision, qui a été prise par l'État actionnaire, soulage SNCF Réseau et lui permet d'investir davantage dans la régénération. Je n'ai pas entendu de critique d'ordre juridique à ce sujet. De toute façon, le réseau n'est pas dans le champ d'application de la concurrence.

Le principal reproche fait par la Commission européenne est lié à la durée du soutien apporté à une division, puis à une filiale, qui était structurellement en perte. Si cette situation avait concerné deux ou trois exercices, elle aurait probablement été acceptable. En l'occurrence, l'aide a été pratiquement constante de 2007 à 2019, ce qui a faussé le marché. Elle a permis de maintenir artificiellement une structure qui, sinon, aurait dû augmenter ses prix pour faire face à ses coûts et cesser son activité si les clients ne l'avaient pas suivie et étaient partis à la concurrence.

Lors de la constitution de la nouvelle SNCF, l'État s'est retrouvé avec cette dette de 5,3 milliards d'euros et a décidé de la loger dans la structure de tête. Il pensait certainement que ce montage suffirait. La Commission européenne ne s'est jamais prononcée explicitement sur ce choix. L'épidémie de covid, qui a commencé peu de temps après, a peut-être mis en suspens l'examen des dossiers. Malheureusement, quand il a repris, l'appréciation qui en a été faite est tombée du mauvais côté !

Je n'ai pas été informé de l'alerte de l'ARAFER. Je ne peux donc pas vous répondre, monsieur le président.

Au cours de ma longue carrière à la SNCF, je n'étais pas dans le fret, mais je participais à des instances de direction. J'ai siégé au comité exécutif à partir de 2006. Je connaissais les difficultés que rencontraient mes collègues. Pour développer l'activité, ils auraient eu besoin d'un accès suffisant à des sillons de qualité et d'un soutien aux wagons isolés. Les surcoûts organiques, comme le « T2 », étaient également évoqués. Malheureusement, alors que les problèmes avaient été identifiés, aucune politique publique n'a été mise en place pour y remédier.

Le plan de relance, après le choc de la crise du covid, a été une première en France. Au même moment, le secteur s'est fédéré, ce qui n'était pas le cas auparavant. Tous les opérateurs de fret ont créé une association, 4F, dont la SNCF est partie prenante mais qu'elle n'a jamais cherché à diriger. Elle leur a permis d'exprimer certaines vérités et de demander à la fois des subventions d'exploitation et un programme volontariste pour les infrastructures. Le plan de relance y a répondu, en apportant une aide au secteur de 170 millions d'euros, qui explique le redressement des résultats de tous les acteurs, et en consacrant une partie des 4 milliards d'euros destinés aux infrastructures à des projets comme la réfection du triage de Miramas.

Nous constatons des actes concrets, qui vont enfin dans le bon sens. Le secteur est aidé pour l'exploitation et des investissements sont réalisés dans les infrastructures pour qu'il dispose des équipements dont il a besoin. Nous avons assisté à un point d'inflexion important. Le coup de barre a été donné. Il faut maintenant poursuivre les efforts et les amplifier.

S'agissant des enjeux sociaux, les agents subissent malheureusement la situation. Les dirigeants du fret que vous avez auditionnés l'ont peut-être expliqué, mais ces personnes sont particulièrement impliquées. Les « fretteurs » constituent une famille un peu à part à la SNCF. Faire circuler des trains de marchandises est très particulier. L'activité est étroitement liée à l'économie, puisque les entreprises attendent leurs produits. Les conducteurs sont seuls à bord et responsables de leur train ; ils partent pour de longs parcours, principalement la nuit, avec régulièrement des « découchers ». Ils sont attachés au secteur, à leur entreprise et à leur métier. Ils n'ont rien demandé, mais d'un coup, alors qu'ils sont à Perpignan ou à Woippy, on leur annonce que leur activité va cesser, et dans des délais assez brefs. C'est un choc !

La lettre que m'a adressée le ministre insiste sur la nécessité de tout mettre en œuvre pour éviter le report modal. Si le nouvel entrant souhaitant reprendre le trafic ne dispose pas des locomotives et des conducteurs, nous pourrions être amenés à lui proposer des prestations de traction. Pour le matériel, nous n'aurons pas de difficulté. Pour les agents, en revanche, nous respecterons le principe de volontariat. Ils ont un contrat de travail SNCF et nous ne forcerons personne. Je ne préjuge pas des décisions qu'ils prendront, mais s'ils préfèrent rester au sein du groupe, il est de mon devoir de trouver des solutions.

Le TER constitue la cible la plus évidente car, même si la charge de travail n'est pas la même que dans le fret, les agents pourraient rester conducteurs dans le service public et travailler à proximité de leur domicile. Frédéric Delorme et Jérôme Leborgne l'ont peut-être évoqué, nous pourrions également établir des listes d'attente pour les personnes souhaitant revenir au fret.

M. Hubert Wulfranc, rapporteur. Lors de la réforme de 2018, vous espériez que les échanges avec Bruxelles avaient permis de progresser. La constitution d'une SA faisait d'ailleurs écho à l'accord de 2005 avec la Commission européenne, dans lequel cette solution était explicitement citée. Pourtant, n'avez-vous pas le sentiment que le passage de l'EPIC à la SA a été réalisé en se fondant sur un profond malentendu ou, à tout le moins, sur un silence trompeur ? Aucun commentaire n'a été fait de part et d'autre. Comme vous l'avez rappelé, la Commission européenne n'a pas donné son avis sur le projet à l'époque. Dans ses commentaires de 2023, elle semble toutefois estimer que celui-ci a donné naissance à une société qui n'était pas viable.

M. Djebbari nous a indiqué avoir fait valoir, sous l'autorité d'Édouard Philippe puis de Jean Castex, que le plan de discontinuité, qui avait déjà été évoqué par la Commission européenne, n'était pas une voie que la France entendait suivre. Pouvez-vous nous confirmer qu'entre 2019 et 2022, l'exécutif ne vous a jamais confié cette commande politique, ni sous l'autorité des deux Premiers ministres que j'ai cités, ni sous celle des deux ministres des transports, en l'occurrence Mme Borne et M. Djebbari ?

M. Jean-Pierre Farandou. Je ne sais pas s'il y a eu un malentendu. En tout cas, je ne doute pas que l'État et les dirigeants de la SNCF de l'époque étaient convaincus que la transformation en SAS, la reconnaissance de la dette et sa localisation transparente ou l'annonce de comptes prévisionnels dans le vert – qui se sont avérés – étaient des éléments de nature à améliorer le dossier et à permettre la poursuite des discussions en vue d'une solution

à l'amiable. La Commission européenne n'ayant donné aucun avis, il était difficile de savoir ce qu'elle pensait.

Lorsque les discussions ont repris, après la parenthèse du covid, et que la Commission européenne a durci le ton, la position du ministre Djebbari, validée par le Premier ministre, était de refuser toute perspective de discontinuité. Il a repris les arguments politico-juridiques qui avaient été défendus jusqu'alors, comme l'investissement avisé, l'intérêt général ou la contribution au *Green Deal*, et en a ajouté de nouveaux, en insistant notamment sur la transition écologique. L'exécutif semblait confiant dans sa capacité à tenir cette ligne.

Le changement de gouvernement est intervenu au cours de l'été 2022 et, à l'automne, nous avons senti un raidissement de la position de la Commission. Celle-ci a totalement changé d'attitude. De discussions qui étaient assez ouvertes, nous sommes passés à la conclusion que l'aide qui avait été accordée était illégale. La perspective de l'ouverture d'une procédure a commencé à être évoquée. Je ne sais pas quelle a été la réaction de l'exécutif. L'ouverture d'une procédure a en tout cas changé la donne.

M. Thomas Portes (LFI-NUPES). Je salue vos propos concernant l'ouverture à la concurrence, que certains intervenants nous ont présentée comme un remède miracle pour résoudre le problème du fret. Nous constatons, et vous le confirmez, qu'il n'en est rien. Cette parole fait du bien !

Vous avez plaidé pour une politique publique ambitieuse en faveur du fret ferroviaire et pour une aide de l'État à destination de Fret SNCF. Vous êtes convaincu que le fret ferroviaire public constitue un outil indispensable de la transition écologique, position que nous partageons tous ici.

Néanmoins, comment un opérateur public pourra-t-il relever le défi de transporter plus de marchandises sur le rail, afin de diminuer la part modale de la route, en perdant 10 % de ses effectifs, dont des conducteurs ? Il est, en outre, inscrit dans le plan de discontinuité qu'il lui sera impossible de candidater pendant dix ans en ce qui concerne le transport combiné, qui est l'activité la plus rentable.

Le groupe SNCF possède plusieurs filiales de fret, ce qui crée une forme de concurrence en interne. Pourquoi ne pas les regrouper pour créer une seule entreprise publique de fret ?

Certaines décisions prises au cours des dernières années ne sont-elles pas antinomiques avec la relance du fret, comme la vente d'Ermewa ou d'Akiem ? Le groupe public s'est délesté d'outils, en l'occurrence de wagons et de locomotives, qui lui auraient été utiles pour assurer le développement de cette activité.

S'agissant enfin de l'avenir des salariés, que se passera-t-il si le volontariat ne permet pas d'obtenir le départ de 10 % des effectifs ? Vous avez évoqué les possibilités de transfert des conducteurs vers le TER, mais, comme vous l'avez d'ailleurs souligné, le métier est différent. La zone géographique peut l'être également, même si des solutions peuvent exister. Ces cheminots, qui ont permis au pays de résister pendant l'épidémie de covid, subissent des restructurations incessantes depuis quinze ans. Le fret étant le parent pauvre de la SNCF depuis quelques années, ils ont parfois le sentiment d'être abandonnés, notamment lors des

fermetures de triages. Aujourd'hui, les agents concernés par le plan de discontinuité ont une épée de Damoclès au-dessus de la tête et le vivent très mal.

M. le président David Valence. Les aides publiques à Fret SNCF sont justement celles qui attirent l'attention de la Commission européenne. Ce qu'a expliqué M. Farandou, sauf si je l'ai mal compris, c'est qu'elles ont fortement crû ces dernières années, mais qu'elles concernent désormais l'ensemble du secteur du fret. Toute la différence réside dans cette évolution.

M. Jean-Pierre Farandou. Il faut en effet dissocier le secteur de l'entreprise. Je dirige l'entreprise, mais celle-ci n'intervient pas de manière isolée. Si le secteur va mal, il est peu probable qu'elle aille bien !

Pour le secteur, l'enjeu est celui de la transition écologique. Un plan ambitieux, concret et pluriannuel est indispensable. Le marché ne va pas se transformer radicalement en un an ou deux. Créer les conditions pour que les clients privilégient le train plutôt que la route pour transporter leurs marchandises suppose de s'inscrire dans la durée. Nous n'allons pas les forcer ! Pour les convaincre, il faut leur proposer des prestations de qualité, compatibles avec leurs contraintes du point de vue des horaires, des temps de parcours et des coûts.

Si nous n'avons pas des sillons de qualité, les trains mettent trop de temps à arriver à destination et ne peuvent pas être compétitifs avec les camions. La mère des batailles, pour le fret comme pour les voyageurs, c'est le réseau ! Le réseau est parfois saturé ou en mauvais état. Il faut donc investir massivement. J'ai entendu le Gouvernement annoncer une enveloppe de 4 milliards d'euros d'ici à 2032, dont 2 milliards d'ici à 2027. Il faut supprimer les goulets d'étranglement, améliorer les voies de service et rénover les triages. Ce qui a été fait à Miramas doit l'être dans les trois autres grands triages français.

Plus le réseau offrira de la capacité, plus nous pourrons augmenter le nombre de trains entre les triages. Investir dans le réseau est le seul moyen d'inverser la spirale et d'améliorer l'offre. Ces efforts profiteront à l'ensemble du secteur, à Fret SNCF comme à ses concurrents, mais ils sont indispensables.

Une fois que les conditions matérielles sont créées, il faut inciter les entreprises à privilégier le train. Deux voies sont possibles. Celle qui a été choisie en France consiste à rendre le fret ferroviaire moins cher, grâce aux aides publiques accordées au secteur. D'autres pays ont taxé les camions. L'Allemagne est, je crois, en train d'instaurer des « surpéages » pour les poids lourds sur ses autoroutes. Nous avons failli le faire avec l'écotaxe. Les portiques étaient installés – ils sont d'ailleurs toujours en place –, nous étions vraiment tout près d'instaurer cette mesure. L'occasion ayant été ratée, il semble difficile de revenir en arrière. C'est une décision politique, mais la fiscalité peut être un moyen pour l'État de corriger le fonctionnement du marché et d'amplifier le report modal.

Je n'oppose pas Fret SNCF au reste du pôle ferroviaire du groupe SNCF. Fret SNCF est l'héritière de l'activité fret de la SNCF. Captrain est un regroupement de petites filiales, souvent rachetées en Espagne, en Italie ou en Allemagne. Captrain France est issue de l'ancienne Voies ferrées locales et industrielles (VFLI).

Fret SNCF va se spécialiser dans le transport mutualisé, les triages et les trains intertriaux. Pour le reste de l'activité, la société sera bannie pendant dix ans. Captrain n'aura

pas les mêmes contraintes. Elle sera certes bannie pendant trois ans sur les vingt-trois flux cédés, mais pourra développer tous les autres flux.

Une politique de développement pourra être engagée dans deux directions. Fret SNCF pourra assurer la promotion du wagon isolé, en s'appuyant sur les investissements et les aides consenties aux entreprises pour confier au rail de petites quantités de marchandises. Le potentiel est important : les mentalités évoluent et des régions sont prêtes à nous accompagner. Parallèlement, nous disposerons de Captrain pour les trains entiers. Nous misons sur son expansion, en dépit de sa mise à l'écart des vingt-trois flux cédés pendant trois ans.

S'agissant d'Ermewa et d'Akiem, il est important de rappeler le contexte de l'épidémie de covid. L'État nous a beaucoup aidés, ce qui a permis de limiter les effets de la crise. Celle-ci a tout de même été une catastrophe pour la SNCF. Rappelez-vous que tous les TGV étaient à l'arrêt ! Nous n'avons jamais vécu une telle situation. Les déplacements interrégionaux étaient interdits pour des raisons sanitaires et le Gouvernement nous a demandé de cesser le trafic. Nous ne maintenions qu'une liaison par jour, pour permettre aux voyageurs ayant des raisons impérieuses de se déplacer de le faire. Imaginez les conséquences économiques d'une telle décision ! Le TGV est le poumon de l'entreprise et, d'un coup, il ne fonctionnait plus !

Pendant la période du covid, entre 2020 et le début de 2022, nous avons perdu 10 milliards d'euros de chiffre d'affaires. La SNCF, filiale à 100 % de l'État, était en grande difficulté et le Gouvernement a fait son travail d'actionnaire en l'aidant. Il a choisi d'investir dans les infrastructures, pour nous permettre de poursuivre l'effort de régénération lié à la réforme de 2018. Il y a consacré l'essentiel du plan de relance, qui était de 4,5 milliards d'euros, de mémoire. SNCF Réseau a ainsi bénéficié d'une augmentation de capital. Le reste de l'enveloppe a été consacré aux trains de nuit, qui renaissent un peu partout en Europe, et au fret.

L'État ayant fait son travail d'actionnaire en recapitalisant SNCF Réseau, il nous a demandé de faire notre travail de manager en participant à l'effort qui avait été consenti. L'objectif était d'éviter un endettement massif de l'entreprise. Concrètement, nous avons dû céder des actifs pour récupérer de l'argent. Parmi nos filiales, nous en avons identifié deux, qui n'étaient pas stratégiques et qui étaient rentables. Ermewa et Akiem avaient de la valeur sur le marché ; nous les avons vendues 4 milliards d'euros, qui ont été consacrés à notre désendettement.

Nous n'aurions pas pris une telle décision si la situation ne l'avait pas exigé. La réforme de la SNCF prévoyait une réduction de la dette. Or celle-ci s'était creusée avec l'épidémie de covid. Les 4 milliards d'euros liés à la cession d'Ermewa et d'Akiem nous ont permis de compenser en partie cette dégradation. Ces filiales n'étaient pas stratégiques, car nous pouvons continuer à accéder aux services de location de wagons et de locomotives même si nous n'en sommes plus propriétaires.

S'agissant des salariés, je ne peux évoquer que des principes et des options. Tout n'est pas parfaitement défini et beaucoup de sujets devront être discutés dans le cadre du dialogue social.

Il faudra concilier deux principes. Le premier, qui me semble le principal, est celui de la liberté des salariés. Ils doivent pouvoir décider de leur sort. Ils ont un contrat de travail

SNCF et nous ne les laisserons pas tomber. Néanmoins, l'enjeu est de limiter le report modal vers la route. Pour la part du trafic qui sera transférée, des conducteurs devront être disponibles pour conduire les trains. Le risque concerne essentiellement le combiné, qui est un transport mixte avec une part routière. En l'absence de trains, les camions achemineront eux-mêmes les marchandises à destination.

Les conducteurs resteront au sein de la SNCF mais pourraient assurer une prestation globale de traction. Nous fournirions aux nouveaux entrants du personnel et des machines. Dans les premières discussions qui ont été engagées, j'ai cru comprendre que certaines personnes seraient intéressées. Cette prestation durerait six ou douze mois. Nous devons encore en clarifier les mécanismes, ainsi que les volumes et le calendrier. Il reste beaucoup d'inconnues. La direction de Fret SNCF devra évoquer toutes ces questions avec les organisations syndicales et avec les agents dans le cadre du dialogue social.

Mme Mireille Clapot (RE). Nous sommes nombreux à partager votre ambition de relancer le fret ferroviaire. Au-delà du prix et de la maîtrise des risques, la qualité de service est probablement l'élément déterminant dans le choix du mode de transport par les chargeurs. Les infrastructures et le matériel sont certes essentiels, mais Fret SNCF ne devrait-elle pas investir également dans le numérique, les ressources humaines commerciales et la gestion de la relation client ?

Vous avez indiqué que les travaux sur les lignes étaient réalisés la nuit. En vallée du Rhône, où j'habite, j'entends passer les trains de fret sur les voies de la rive gauche, qui sont censées être réservées aux voyageurs. Si les travaux étaient effectués comme ils devraient l'être, les trains de fret pourraient utiliser la voie dédiée, sur la rive droite, et éviter de traverser le cœur de la ville en pleine nuit, parfois en transportant des matières dangereuses.

Fut un temps, une rumeur circulait au sein de la SNCF, et parfois en dehors, sur la grande opacité, voire la gabegie, qui régnait dans le fret. Il se disait qu'il était donc préférable de ne pas y investir les profits réalisés par le transport de voyageurs. Je peux vous rapporter une anecdote que j'ai trouvée assez drôle. Un ancien directeur de Fret SNCF aurait attribué un numéro de train de passagers à une circulation quotidienne de fret. Les horaires auraient été parfaitement respectés pendant une semaine, le temps que les aiguilleurs découvrent que ce train ne transportait pas de voyageurs. Il s'agit peut-être d'une légende urbaine, mais, paradoxalement, les difficultés auxquelles le fret est confronté aujourd'hui ne pourraient-elles pas déboucher sur une plus grande transparence et une meilleure maîtrise des coûts ? L'activité de Fret SNCF sera en effet particulièrement observée au cours des prochaines années.

M. Jean-Pierre Farandou. La qualité de service est essentielle pour convaincre les chargeurs de choisir le train. Nous devons être fiables, proposer des horaires pertinents, rendre accessibles les informations sur l'état du trafic, la localisation des marchandises, etc. Les coûts sont également un élément clef, car toutes les entreprises y sont particulièrement attentives en ce moment. Nous devons être compétitifs du point de vue économique. Il faut aussi soigner la relation commerciale, prospecter et fidéliser la clientèle. Nous avons des exemples très positifs dans ce domaine, comme Arcelor, qui a opté pour le rail et pour Fret SNCF.

Un autre argument devrait en outre peser de plus en plus dans les décisions des entreprises. Elles ont des obligations nouvelles et doivent maîtriser l'impact de leurs activités sur l'environnement. Elles le font assez facilement pour le « *scope 1* » et le « *scope 2* », mais

l'exercice est plus compliqué pour le « *scope 3* ». Or privilégier le rail par rapport à la route est un bon moyen de verdir son bilan carbone. La pression exercée par toutes ces réglementations constitue une chance pour le développement du fret. Elle explique probablement l'augmentation récente de nos parts de marché, même si, parallèlement, notre qualité de service s'est sans doute améliorée et nos coûts sont mieux ajustés.

Les investissements qui concernent les infrastructures relèvent de la responsabilité de SNCF Réseau et non des opérateurs de fret, quels qu'ils soient. Il faut donc que SNCF Réseau reçoive de l'argent de l'État ou des régions pour engager ces dépenses.

Pour les autres postes, dont le matériel roulant, les investissements doivent être supportés par Fret SNCF. Celle-ci aura notamment besoin d'acheter des locomotives modernes, ce qui suppose qu'elle dégager suffisamment de résultat pour disposer d'une capacité d'autofinancement. Les wagons sont, en revanche, loués. S'agissant du numérique, des progrès ont déjà été réalisés mais les efforts devront être poursuivis.

J'évoque régulièrement les relations commerciales avec Frédéric Delorme et Jérôme Leborgne. Fret SNCF doit reprendre l'habitude de prospecter et d'aller chercher des clients. Celle-ci avait un peu été perdue au cours des dernières décennies en raison de l'érosion de l'activité. Il faut maintenant relever la tête. Ce changement d'attitude est d'autant plus indispensable que le transport mutualisé est une économie de coûts fixes. Les triages fonctionnent qu'il y ait ou non des wagons. Pour être rentable, il faut réussir à saturer les capacités d'emport des trains. L'action commerciale est donc décisive pour redresser la situation.

Dans la vallée du Rhône, quelques trains de voyageurs reviennent également sur la rive droite. Un équilibre devra être trouvé dans l'accès au réseau. L'idéal serait de réaliser certains travaux de jour pour laisser la place au fret la nuit. Un peu de place pourrait également être réservée au fret pour circuler de jour. Pour que cette activité se développe, elle doit pouvoir accéder au réseau de manière plus fluide. Les décisions devront toutefois faire l'objet de discussions préalables, car toute évolution plus favorable au transport de marchandises le sera moins pour les voyageurs. Il faudra l'assumer.

Les rumeurs sont les rumeurs ! Je ne les commente pas.

Des efforts importants ont déjà été réalisés en matière de maîtrise des coûts. N'oubliez pas que mes collègues de Fret SNCF ne gèrent pas bien leur entreprise ! Elle est d'ailleurs dans le vert depuis deux ans, notamment grâce à ce qu'on appelle pudiquement des plans de performance. Ces plans d'économie ont été acceptés par les salariés, qui jouent le jeu depuis des années. La situation nouvelle que va connaître cette entité ne conduira qu'à accentuer les efforts, mais ceux-ci ont déjà été engagés et permettront de créer les conditions de l'équilibre, puis du développement.

Mme Christine Arrighi (Écolo-NUPES). Monsieur le président, vous faites remonter le déclin du fret aux années 1970 ou 1980, sans vous référer à une date précise. En réalité, il est intervenu en même temps que le déclin de toute la SNCF. La priorité donnée au TGV a phagocyté toutes les autres activités et les a empêchées de se développer, faute de budget. La SNCF n'a pas eu les moyens de maintenir son réseau, qui était extrêmement riche et dense ; le fret a été abandonné, comme les trains de nuit ou les dessertes fines ; les investissements nécessaires à la régénération et à la modernisation n'ont pas été réalisés.

La prise de conscience actuelle par rapport au réchauffement climatique peut constituer une chance pour le ferroviaire, qui est le moyen de transport le plus décarboné pour les voyageurs et les marchandises. Nous sommes peut-être à l'aube d'une grande embellie pour le ferroviaire ! Je dis bien « peut-être », car en tant rapporteure spéciale de la commission des finances pour le programme *Infrastructures et services de transports*, j'ai entendu beaucoup de chiffres de la part de toutes les personnes auditionnées – vous en avez également cité. Pour le moment, ils ne se traduisent pas dans les éléments comptables de l'État, ni même des collectivités locales, puisque la plupart des contrats de plan État-région (CPER) sont en cours de discussion. À ma connaissance, seuls deux ont déjà été signés.

De quelles ressources avez-vous la certitude de disposer pour le fret et, éventuellement, de manière plus globale pour la SNCF ?

Dans un marché concurrentiel, pensez-vous que le fret pourra devenir intrinsèquement compétitif, notamment en raison de la contrainte du « *scope 3* », ou qu'il faudra nécessairement s'orienter vers un dispositif comparable à l'écotaxe ? Son abandon a été un grand renoncement et explique en partie la situation dans laquelle nous nous trouvons.

Vous avez évoqué la nécessité d'investir dans les infrastructures. Pour que le fret retrouve ses lettres de noblesse et que le report de charge vers le camion puisse être évité, quels efforts financiers devront être engagés pour régénérer le réseau et à quel horizon ?

M. Jean-Pierre Farandou. Nous pouvons compter sur les 200 millions d'euros par an d'aide au secteur. Effectivement, ils n'ont pas été votés, mais je compte sur vous pour le faire !

M. le président David Valence. Les 170 millions d'euros par an prévus dans la stratégie nationale de développement du fret ferroviaire ont été inscrits dans le budget 2022 et sont inscrits dans le budget 2023. Cette aide sera portée à 200 millions à partir de 2025 et pérennisée jusqu'en 2030.

M. Jean-Pierre Farandou. Nous n'avons aucune certitude tant que le budget n'est pas voté, mais j'ai bon espoir que les annonces qui ont été faites se concrétisent. Quelques chiffres ont été cités à plusieurs reprises, dont ces fameux 200 millions d'euros. Le ministre les a évoqués devant les syndicats lorsqu'il leur a présenté le plan de discontinuité. Il a compris qu'il devrait leur donner une perspective. Ses propos constituent une forme d'engagement personnel. Ces aides sont prévues jusqu'en 2030. Des discussions sont en cours pour qu'elles soient relevées à 200 millions d'euros – au lieu de 170 millions actuellement – dès 2024, ou au moins pour qu'une première revalorisation intervienne l'année prochaine.

S'agissant des infrastructures, l'effort devrait être de 4 milliards d'euros d'ici à 2032, dont 2 milliards d'ici 2027. Le Gouvernement a annoncé que 900 millions étaient déjà financés.

Vous avez raison sur le fait que certains chiffres devront être validés et se traduire dans le budget de l'État ou des collectivités locales. Je suis néanmoins confiant.

Le ferroviaire s'inscrit dans un temps très long, ce qui est une difficulté pour les politiques publiques. Nous ne verrons les effets des investissements qui sont réalisés aujourd'hui que dans dix ans. Pour les exécutifs ou le Parlement, la tentation de ne pas les engager peut donc être forte, alors que cela conduirait inexorablement à une situation

extrêmement difficile dans dix ou quinze ans. Les politiques publiques ont parfois ceci d'ingrat que la dépense est immédiate mais les effets tardifs.

Je n'ai aucune certitude concernant les investissements qui seront réalisés. Je sais, en revanche, que tous les constats convergent. Le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) s'est exprimé à ce sujet. L'Autorité de régulation des transports (ART) a également publié un excellent rapport à propos des infrastructures. La SNCF a fait des propositions, ainsi que Régions de France. Le plan d'avenir pour les transports, présenté par la Première ministre, a confirmé les besoins. L'enjeu réside désormais dans leur financement à court, moyen et long terme.

Je suis un ardent défenseur du fret ferroviaire – si possible dans le cadre du groupe SNCF, même si je ne suis pas opposé à la présence d'autres opérateurs –, mais celui-ci ne pourra se développer que s'il offre des services de qualité. Il faut mettre à niveau les infrastructures, disposer d'un matériel moderne, avoir du personnel, etc.

Je suis favorable à tout ce qui peut inciter au report modal et l'accélérer. J'ai été très déçu de l'abandon de l'écotaxe. La loi avait été votée, pratiquement à l'unanimité à l'Assemblée nationale et à l'unanimité au Sénat je crois. D'un point de vue démocratique, renoncer à la mettre en place est problématique. Cette décision nous prive d'un rééquilibrage entre le rail et la route et d'une recette pérenne. Elle avait été estimée à 1 milliard d'euros par an, ce qui correspond à peu près à l'investissement nécessaire pour régénérer le réseau ferré français.

M. Hubert Wulfranc, rapporteur. Lors de son audition, le ministre Jean-Baptiste Djebbari a qualifié le marché « d'immature ». Après avoir reconnu que l'ouverture à la concurrence n'avait pas été une réussite, vous avez vous-même laissé entendre que le marché avait besoin d'être stimulé. Pourriez-vous être plus précis ? Je précède peut-être votre conclusion, mais considérez-vous que la vraie libéralisation interviendra avec la normalisation des aides publiques ?

M. Jean-Pierre Farandou. Le rôle d'un patron d'entreprise publique n'est pas de faire la loi. Qu'elle soit européenne ou française, la loi résulte du débat démocratique. Je suis très républicain – dans tous les sens du terme – et je considère que mon rôle est d'appliquer la loi, en protégeant au maximum mon entreprise et en profitant de toutes les occasions de développement qu'elle peut offrir.

L'ouverture à la concurrence signifie que l'on transforme un monopole en marché. Ceux qui prennent une telle décision doivent s'interroger sur la viabilité du marché qu'ils souhaitent créer. Un marché est la rencontre de l'offre et de la demande. Des entreprises doivent être convaincues de pouvoir proposer des produits ou des services dans des conditions qui leur permettront de trouver des clients et d'être rentables.

S'agissant de la stimulation, je vais vous citer un exemple qui n'est pas dans le fret. Lorsque les Italiens ont développé la desserte entre Paris et Lyon, il n'est pas faux de dire que la SNCF a amélioré sa qualité de service en première classe. Quand un nouvel acteur arrive, l'autre a envie de se mettre à niveau. Cette émulation ne me choque pas, car elle est positive pour le client. Elle n'est toutefois pas suffisante.

Dans le fret, l'ouverture à la concurrence n'a pas été accompagnée par les politiques publiques qui auraient été nécessaires. Les nouveaux entrants se sont concentrés sur l'activité

qui était la plus accessible et probablement la plus rentable, c'est-à-dire les trains complets, laissant les wagons isolés à Fret SNCF. Une première forme de déséquilibre est donc apparue. Il s'y est ajouté une guerre des prix. Les marges se sont réduites, fragilisant les entreprises et les empêchant d'investir suffisamment.

L'ouverture du marché des télécoms a fonctionné car elle est intervenue au moment de la généralisation des téléphones portables. Les perspectives de développement étaient énormes. Tous les acteurs, nouveaux entrants comme opérateur historique, ont pu trouver leur place.

Votre proposition de conclusion est intéressante. Effectivement, même s'il s'agit d'une forme de paradoxe, la puissance publique doit parfois intervenir pour permettre au marché d'être efficace. C'est peut-être une des leçons à tirer de l'ouverture à la concurrence du fret. Tout en restant dans une logique de marché, il faut créer les conditions de ce que nous espérons tous autour de cette table, en l'occurrence un développement du ferroviaire dans lequel le pôle public, dont Fret SNCF fait partie, conserverait une place légitime et forte.

M. le président David Valence. Ce que vous décrivez est presque de l'ordolibéralisme !

M. Nicolas Sansu (GDR-NUPES). Je tiens à vous remercier pour vos propos en faveur de la défense du groupe public et du service public ferroviaire. Vous avez indiqué que vous ne compreniez pas la mise en demeure de la Commission européenne, qui est intervenue alors que le redressement de Fret SNCF, même s'il reste fragile, semble engagé, tant sur le plan financier que de point de vue de la part modale.

Il me semble qu'avant sa prise de fonction, le président-directeur général de la SNCF reçoit une lettre de mission. Quelles en étaient les grandes lignes concernant le fret ?

Vous siégiez au comité exécutif de la SNCF depuis 2006. Par conséquent, lorsque vous prenez vos nouvelles fonctions en 2019, vous saviez que des plaintes avaient été déposées et que la Commission européenne avait lancé des investigations. Le dossier n'était peut-être pas en haut de la pile, mais il était néanmoins majeur. Quand avez-vous interpellé le Premier ministre et le ministre des transports ? Quelle a été leur réponse ? Avez-vous des écrits ? Le cas échéant, la commission d'enquête serait très heureuse de pouvoir en disposer.

Entre l'automne 2022 et la réception de la lettre de Clément Beaune le 23 mai, avez-vous participé, aux côtés de ce dernier, à des réunions avec la Commission européenne ?

Alors que le fret frétille – si je peux me permettre cette expression – et que les concurrents ont retiré leurs plaintes, pensez-vous qu'un plan alternatif à la discontinuité reste envisageable ? Je rappelle que, pour le moment, la Commission européenne n'a pas validé le plan de discontinuité. Selon ses dires, le ministre Clément Beaune n'a reçu aucun écrit en ce sens.

Concernant les vingt-trois flux qui devraient être cédés, l'objectif est d'éviter le report du trafic vers la route, qui serait tout de même un comble quand tout le monde cherche à décarboner les transports ! Or vous savez que nous manquons de conducteurs. Je citerai un exemple très local. Je connais un petit opérateur ferroviaire de proximité (OFF) qui a passé un marché avec Euro Cargo Rail (ECR) parce que la SNCF n'était pas la mieux placée. Néanmoins, ECR a été obligée de sous-traiter à la SNCF, faute de locomotives et de

conducteurs disponibles. Même s'il s'agit d'un petit trajet, cette situation est un peu embêtante.

Si les nouveaux entrants ne peuvent proposer aucune solution par le rail pour tout ou partie des vingt-trois flux repris, ne pensez-vous pas qu'il serait judicieux de demander à faire revenir dans le jeu Fret SNCF ou les autres filiales publiques ? Le trafic pourrait ainsi être préservé, ce qui semble indispensable pour contribuer à la décarbonation des transports.

Enfin, les cessions d'Ermewa et d'Akiem ont-elles bien été imposées à la SNCF dans le cadre de la reprise de la dette de SNCF Réseau ?

M. Jean-Pierre Farandou. Je n'ai pas le souvenir d'avoir formellement reçu une lettre de mission. J'ai été nommé pour appliquer la réforme. Sa mise en œuvre était prévue au 1^{er} janvier 2020 et j'ai été recruté fin octobre 2019. Je ne peux pas dire que je ne connaissais pas le contexte.

À l'époque, le fret n'était pas un sujet majeur. Il n'était pas tellement abordé dans la réforme. En prenant mes fonctions, je n'avais pas le sentiment qu'il constituait une priorité. Des discussions ont toutefois été engagées assez rapidement avec Matignon, qui suivait les questions ferroviaires, puis le covid est arrivé, mais ma position a été constante depuis quatre ans. J'ai toujours considéré qu'il fallait « sauver le soldat fret ». Dans un contexte de transition écologique, la SNCF ne peut pas se passer de cette activité, même si celle-ci doit évoluer et se moderniser.

Je n'ai pas d'écrits s'agissant de mes échanges avec le Gouvernement. Il faut distinguer deux phases. Dans un premier temps, l'objectif était d'éviter l'ouverture d'une procédure, parce qu'il est difficile de revenir en arrière une fois qu'elle est lancée et que les conséquences peuvent être désastreuses. Des arguments juridiques et politiques ont été mis en avant. Nous avons insisté sur les avancées permises par la réforme. Nous avons tout mis en œuvre pour lever les plaintes, puisque la Commission européenne semblait expliquer sa dureté par l'existence de ces dernières. Elle n'a jamais établi ce lien explicitement mais nous pensions que si les plaintes étaient abandonnées, elle deviendrait plus conciliante.

La situation s'est compliquée à partir de l'automne, pour des raisons que j'ignore. Je n'ai pas réussi à identifier la cause du durcissement de la Commission. L'ouverture de la procédure a changé la donne. Nous ne pouvons pas prendre le risque de faire trancher ce litige par la Cour de justice. Il faut accepter la discontinuité et la mettre en place de la manière la plus propre possible.

Je n'ai jamais assisté aux réunions entre le ministre et la Commission européenne. Je ne sais pas ce qu'il a pu dire, même si nous préparions ces rencontres en interne au sein de la SNCF, puis avec le Gouvernement et le SGAE. J'ai, en revanche, participé à des réunions techniques, surtout à partir de l'automne, quand la situation s'est dégradée. J'ai réexpliqué nos arguments et j'ai pu mesurer la dureté des fonctionnaires européens.

S'agissant de l'existence d'une alternative au plan de discontinuité, je peux vous donner mon sentiment de citoyen plus que d'expert : un cap a probablement été franchi. Quels pourraient être les arguments susceptibles de faire revenir en arrière la Commission européenne ? À ma connaissance, il n'existe pas de précédent. Nous prendrions un grand risque en attendant qu'elle rende ses conclusions fin 2024.

Pour les vingt-trois flux qui seront cédés, nous avons annoncé à nos clients que nous ne serons plus capables de les opérer à l'avenir et nous les incitons à trouver une autre solution. Celle-ci peut passer par d'autres acteurs, mais, comme le montre votre exemple, il arrive que la traction donne lieu à de la sous-traitance. Cette pratique existe déjà dans la profession quand l'entreprise qui détient le contrat ne peut pas réaliser la prestation. Nous pourrions envisager de fonctionner ainsi pendant un certain temps. Évidemment, si la situation était amenée à perdurer, le schéma serait peut-être à reconsidérer. Ce serait à l'État de prendre la décision de demander une dérogation à la Commission européenne. Une dérogation a toutefois vocation à rester exceptionnelle. Elle devrait donc être temporaire et ne concerner que des flux considérés comme absolument vitaux.

Mme Sylvie Ferrer (LFI-NUPES). Les trains de fret circulent la nuit sur de longues distances, comme les trains de nuit de voyageurs. Comment le transport de passagers et de marchandises peut-il s'articuler ? Le président de la République a annoncé la construction de 300 voitures pour dix lignes de train de nuit. Pouvez-vous nous confirmer ce chiffre ? Le retour des trains de nuit impose en outre à la puissance publique d'investir d'autant plus pour électrifier le réseau ferré. Dans ce contexte, lier les trains de nuit de voyageurs et de fret vous paraît-il opportun ?

M. Jean-Pierre Farandou. Aucune incompatibilité n'existe entre la circulation des trains de nuit et des trains de fret. Ils roulent à peu près à la même vitesse. La nuit, le nombre de trains reste limité et, en dehors des travaux, le réseau a la capacité d'absorber le trafic.

Pour les marchandises comme pour les voyageurs, la qualité du réseau est le problème central. Nous estimons – ce chiffre a d'ailleurs été repris par plusieurs organismes – qu'il faudrait 1,5 milliard d'euros supplémentaires par an pour régénérer le réseau, c'est-à-dire remplacer les rails, les caténaires et tous les anciens équipements. Nous disposerions ainsi d'un réseau solide et fiable, qui ne tomberait pas en panne. Il faudrait également le moderniser, car les technologies d'exploitation ferroviaire évoluent. Comme dans toutes les industries, la digitalisation est le maître-mot. Les postes d'aiguillage et tous les outils qui permettent de faire circuler les trains peuvent désormais être digitalisés.

Si nous disposions d'un réseau régénéré et modernisé, nous aurions la capacité de faire circuler tous les trains de fret et les trains de nuit de voyageurs.

S'agissant des trains de nuit, la SNCF sera mise en concurrence pour toutes les nouvelles lignes qui seront lancées dès 2023. L'État applique la loi européenne qui a été transposée en droit français. En tant qu'autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire, de jour comme de nuit, l'État doit mettre à la disposition des opérateurs le matériel roulant. Pour développer de nouvelles lignes, il faudra donc du matériel supplémentaire. Il en faut également pour les lignes actuelles, mais, en ce qui les concerne, les décisions ont déjà été prises. Des automotrices électriques vont finir par être livrées pour les lignes Paris-Limoges et Paris-Clermont. Nous en aurons aussi besoin pour la transversale sud, qui relie Bordeaux à Marseille en passant par Toulouse. Ces investissements sont indispensables pour offrir le meilleur service possible aux clients.

M. le président David Valence. En 2021 et en 2022, la part modale du fret ferroviaire s'est redressée, tout comme les résultats financiers de Fret SNCF. Selon vous, quelle est la part respective des différents facteurs qui expliquent ce double redressement ? Comment les hiérarchiseriez-vous ?

M. Jean-Pierre Farandou. Les aides à l'exploitation, c'est-à-dire les 170 millions d'euros qui ont été alloués au secteur et dont a, pour partie, bénéficié Fret SNCF, notamment pour le wagon isolé, ont joué un rôle essentiel, car elles ont pu être directement comptabilisées dans les recettes.

M. le président David Valence. Cette aide publique a été validée par la Commission européenne.

M. Jean-Pierre Farandou. La Commission européenne a en effet accepté la demande qui lui avait été soumise par l'État. Un dispositif comparable existe dans d'autres pays, comme l'Autriche. Tout le secteur est aidé et, au sein du secteur, chaque opérateur reçoit sa part.

Les aides financières ont permis de redresser les comptes, de proposer des prix compétitifs et d'accompagner un début de report modal. Les effets des investissements réalisés dans les infrastructures ne seront pas visibles tout de suite, mais nous en avons aussi besoin. À moyen et long terme, ils sont indispensables pour consolider la qualité de service et assurer le développement de l'activité.

M. Thomas Portes (LFI-NUPES). Pouvez-vous nous confirmer que depuis que vous avez pris vos fonctions à la tête de la SNCF, vous n'avez participé à aucune réunion avec le ministre des transports Clément Beaune à propos du fret ? Je ne sais pas si j'ai bien compris vos propos, mais cette situation me paraît surprenante car le plan de discontinuité a des conséquences majeures pour le groupe public ferroviaire, une partie de ses effectifs et l'avenir de Fret SNCF.

Vous avez indiqué que la qualité de service était essentielle pour convaincre les entreprises de transporter leurs marchandises par le train, puisque nous ne pouvions pas les y contraindre. Combien de commerciaux travaillaient au sein de Fret SNCF en 2006 ? Combien sont-ils aujourd'hui pour démarcher des clients et les inciter à privilégier le rail ?

Le plan de discontinuité présenté par M. Clément Beaune prévoit une séparation de l'exploitation et de la maintenance, ce qui n'était pas une demande de la Commission européenne. Pourquoi avoir pris une telle décision ? Quelle est votre position à ce sujet ? Je ne vous demande pas si vous en avez discuté avec le ministre, puisque vous vous parlez peu apparemment.

M. le président David Valence. Il me semble que la nouvelle société dédiée à la maintenance pourrait éventuellement remplir des missions pour le compte d'autres opérateurs.

M. Jean-Pierre Farandou. Je n'ai pas été clair et je vous remercie de me donner l'occasion de préciser mes propos. Je n'ai pas participé à des réunions entre le ministre et la Commission européenne, notamment la commissaire Vestager, mais j'ai évidemment eu l'occasion d'échanger avec M. Djebbari et M. Beaune à de nombreuses reprises à propos de ce dossier.

Je ne peux pas vous répondre sur l'évolution des effectifs de commerciaux, mais des chiffres pourront vous être transmis. Depuis des décennies, les salariés du fret étaient dans une logique de réduction de l'activité. L'objectif était de redresser les comptes en diminuant les coûts. La situation s'est inversée depuis 2021 et 2022. Il redevient possible de conquérir des clients. L'approche défensive qui prévalait jusqu'à présent est remplacée par une

approche offensive. J'ignore toutefois comment ce changement s'est traduit du point de vue des effectifs. Nous vous le préciserons.

S'agissant de la maintenance, la discontinuité suppose de créer une nouvelle société qui soit la plus différente possible de l'ancienne. Cette transformation permet de justifier qu'elle n'ait pas à porter la dette. Constituer une entité spécialisée dans le transport, qui n'a pas d'activité de maintenance, est un moyen de répondre à cette exigence.

L'idée de punition est assez présente dans cette affaire. Nous sommes obligés de réduire notre activité, puisque nous perdons vingt-trois flux, et de céder des actifs. La maintenance en est un. Le moindre mal est que nous pouvons le conserver au sein du groupe, en le transférant à une autre entité.

Quitte à disposer d'une société de maintenance de locomotives, nous souhaitons pouvoir lui confier les locomotives des trains de voyageurs ou d'autres opérateurs. Des groupes étrangers, dont les ateliers sont éloignés, pourraient être intéressés. Nous essayons de donner des perspectives à cette structure.

M. Nicolas Sansu (GDR-NUPES). J'ai posé une question à laquelle vous n'avez pas répondu. Lorsque vous avez pris vos fonctions, vous avez interpellé le Premier ministre Jean Castex et le ministre Jean-Baptiste Djebbari. Avez-vous des écrits, par exemple des comptes rendus de réunion, qui pourraient nous aider à comprendre comment nous en sommes arrivés à la situation actuelle ? Nous aimerions connaître de manière plus précise le déroulé des discussions entre la SNCF et l'État. Vous-même paraissez assez surpris de l'ouverture de la procédure par la Commission européenne.

M. Jean-Pierre Farandou. Je ne pense pas qu'il y ait eu des échanges de courriers officiels. Nous allons vérifier si nous disposons de notes ou des comptes rendus. Nous ne cherchons pas à vous cacher quoi que ce soit.

Je tiens également à apporter une précision concernant la cession d'Ermewa et d'Akiem. Celle-ci n'est pas intervenue dans le cadre de la reprise de la dette de 35 milliards. Elle visait à compenser les pertes dues au covid. L'épidémie a entraîné un décalage de recettes de l'ordre de 10 milliards. L'État a rempli son rôle d'actionnaire en apportant 4,5 milliards. Nous avons fait le nôtre en vendant ces actifs, pour un montant pratiquement équivalent. Nous avons ainsi pu limiter la dégradation des comptes de l'entreprise.

*

* *

La commission procède à l'audition de M. Louis Gallois, ancien président de la SNCF.

M. le président David Valence. Mes chers collègues, nous accueillons maintenant M. Louis Gallois, qui a été président du groupe public ferroviaire SNCF pendant dix ans, de 1996 à 2006 – un président emblématique, aimé des cheminots, qui a permis le redressement de l'entreprise grâce aux fréquentations voyageurs même si, pour reprendre une image employée par la presse, le fret ferroviaire restait un caillou dans la chaussure qui allait devenir celle de Mme Idrac. Nombre d'articles relatent d'ailleurs votre surprise, monsieur Gallois,

lorsque vous avez constaté, à votre arrivée à la tête de la SNCF, la vétusté de certaines infrastructures de fret résultant d'un sous-investissement chronique.

Vous avez connu le premier, puis le deuxième paquet ferroviaire européen, ainsi que l'ouverture à la concurrence. La part modale du train était alors en baisse continue pour tous les tonnages de marchandises. C'était une réalité européenne, puisque cette part modale est passée de 21 % à 8,5 % à l'échelle du continent entre 1970 et 1997. Cette décélération était même plus prononcée dans certains pays qu'en France.

Quelle était la place du fret dans la stratégie globale du groupe SNCF durant vos dix ans de présidence ? Quels ont été les effets de la séparation, en 1997, entre SNCF et le gestionnaire d'infrastructure RFF, Réseau ferré de France ?

Quelle est votre analyse du contexte actuel et du choix de discontinuité effectué par le Gouvernement face à l'ouverture, par la Commission européenne en janvier 2023, d'une procédure d'enquête approfondie à l'encontre de Fret SNCF ?

Quelles sont vos préconisations quant au rôle du fret ferroviaire dans la stratégie de réindustrialisation de notre pays, alors que les attentes des entreprises ont évolué depuis 2006 s'agissant du transport de marchandises ? Dans le monde contemporain, quelle place voyez-vous pour l'opérateur historique sur le marché du fret ?

Enfin, comment envisagez-vous l'organisation de la concurrence et son articulation avec un soutien nécessaire à ce secteur structurellement déséquilibré, en particulier pour le wagon isolé ?

Avant de vous laisser la parole, je vous rappelle que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes auditionnées par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main droite et à dire : « Je le jure. »

(M. Louis Gallois prête serment.)

M. Louis Gallois, ancien président de la SNCF. Je suis d'autant plus sensible à votre invitation que j'ai quitté la SNCF il y a seize ans. Je me suis ensuite intéressé aux avions et aux automobiles : je n'ai donc pas suivi la destinée du fret ferroviaire autrement que par les journaux.

Vous m'interrogez sur la place du fret ferroviaire entre 1996 et 2006. Ce n'est pas un mystère que la situation du fret était un caillou dans la chaussure de la SNCF. Elle n'était pas catastrophique mais nous ne parvenions pas à la redresser. Il y avait certainement des responsabilités du côté de la SNCF, dont l'organisation, du travail notamment, ne facilitait pas la souplesse que requiert le fret ferroviaire. Toutefois, l'essentiel n'est pas là.

Le premier élément d'explication vient du fait que les infrastructures ferroviaires du fret n'ont pas été modernisées, qu'elles étaient probablement en partie obsolètes, et qu'en dehors de certains chantiers de transport combiné, elles ont bénéficié de très peu d'investissements. RFF avait une tendance naturelle – que je ne critique pas – à donner la priorité aux investissements qui pouvaient lui rapporter en péages. Or, le fret rapportant peu, RFF ne pouvait aller que vers les voyageurs, dont il devait assurer la sécurité du transport. J'aurais probablement adopté le même comportement. L'infrastructure fret était donc assez

vétuste, avec une seule ligne dédiée : Lyon-Marseille par la rive droite du Rhône. Celle-ci est désormais un peu moins dédiée puisque le TER l'emprunte, certes dans des proportions relativement limitées pour le moment, mais qui peuvent avoir tendance à s'accroître.

Le deuxième élément est la question de la concurrence. Je n'hésite pas à dire que la concurrence du camion vis-à-vis du fret ferroviaire est inégale. Les camions circulent sur le réseau routier sans péage autre que ceux des autoroutes ; or près de la moitié des autoroutes françaises et des routes à quatre voies n'ont pas de péage – je pense notamment à l'ensemble de la Bretagne, à la vallée d'Alsace, à une partie du trajet Paris-Toulouse, à l'autoroute Bordeaux-Hendaye... C'est un avantage considérable. J'ai pu mesurer la difficulté d'appliquer un péage au transport routier – Mme Royal s'y est collée et a échoué. Il faut aussi évoquer les avantages fiscaux liés à la détaxation du carburant. Dans l'actualité récente, le Gouvernement a à peine pointé le bout du nez que des responsables du transport routier ont fait savoir que ce n'était pas le moment. Enfin, le transport routier est plus souple et fait du point à point, ce qui lui confère un avantage en termes de commodités tandis que le transport ferroviaire souffre de rigidités inhérentes à son mode de fonctionnement. Si, en plus, le transport routier bénéficie d'avantages économiques, la concurrence devient encore plus rude !

Troisième élément : la désindustrialisation de la France a entraîné la disparition d'une partie des gros trafics. Les points de massification du trafic – comme, en Allemagne, les grands ports et la région de Duisbourg – n'existent plus dans notre pays. D'une part, les ports français n'ont pas la taille des ports allemands ou de celui de Rotterdam, qui est quasiment un port allemand puisqu'il vit du trafic de l'Allemagne. D'autre part, l'industrie lourde ayant disparu, l'une des bases les plus solides du trafic de fret a elle aussi disparu. Quand je suis arrivé à la SNCF, des trains de minerai circulaient encore entre la Lorraine et Dunkerque : on transportait des brames dans les deux sens. En somme, la massification du trafic n'existe plus car le tissu industriel français ne l'apporte plus.

Encore une fois, je ne veux pas exclure le fait que nous n'ayons pas été très bons. Mais le contexte était très lourd. Le fret présente de nombreux avantages, mais il a les inconvénients de sa rigidité.

La concurrence est bénéfique dans un marché en expansion ou lorsqu'elle est capable de créer l'expansion du trafic, mais lorsque ce dernier stagne ou décroît, elle peut avoir des effets pervers. Je n'étais pas opposé à la mise en concurrence mais j'attendais de voir les résultats. La part modale du ferroviaire a-t-elle augmenté au cours des dix dernières années ? Je ne connais pas les chiffres, mais je n'ai pas l'impression que ce soit significativement le cas.

S'agissant du contexte actuel et des décisions prises par le Gouvernement pour répondre à l'ouverture d'une procédure par la Commission européenne, je ne connais pas le dossier. J'ai compris en lisant les journaux que Fret SNCF traînait une dette de l'ordre de 5 milliards d'euros et que, pour éviter de la rembourser à la SNCF, ce qui mettrait l'activité fret en faillite, on préconisait la discontinuité. Pourquoi pas ? Mais cette discontinuité s'accompagnerait d'une importante perte de trafic – 30 % des trafics et 20 % du chiffre d'affaires. En outre, il semble que les 30 % de trafics que Fret SNCF serait obligée de rétrocéder, c'est-à-dire de transférer à la concurrence pour au moins dix ans, soient une partie de ceux qui rapportent de l'argent. Cela ne facilitera pas la tâche de ceux qui auront à redresser l'entreprise ! J'avais pourtant compris que, sur les deux dernières années, Fret SNCF était à l'équilibre – encore une fois, c'est ce que disent les journaux, je n'ai pas d'information

spécifique. Si encore cela rapportait du trafic pour le fret... Mais cela ne fera pas un camion de moins sur les routes ! J'ai donc une petite incompréhension. Je m'exprime avec modération, puisque je ne connais pas le dossier : je vous dis ce que mon expérience ancienne et longue me conduit à penser.

Vous me demandez quelles sont mes préconisations pour le fret ferroviaire. Vous venez d'auditionner Jean-Pierre Farandou : vous pouvez considérer que je fais miens ses propos. Je ne veux pas me distinguer de mon successeur, avec lequel j'entretiens les meilleures relations, pour formuler des préconisations à propos d'un sujet que je connais mal ! En tout cas, il convient de s'attaquer au problème de concurrence entre le rail et la route. Tant qu'il ne sera pas résolu, nous aurons des difficultés. Il y a certainement des investissements d'infrastructure à faire, mais je suis incapable de vous dire où. Si l'on veut maintenir un trafic de wagons isolés ou de trains entiers irréguliers, il faudra probablement accompagner et soutenir la SNCF ; à défaut, sa logique propre la conduira à arrêter ces trafics.

M. le président David Valence. Pendant vos dix ans de présidence du groupe public ferroviaire, avez-vous eu le sentiment que le fret ferroviaire faisait l'objet d'une politique publique suffisante, tant du point de vue des priorités que de celui du soutien financier ? Votre successeur a indiqué que le niveau d'aides publiques allouées au fret ferroviaire était aujourd'hui bien plus important qu'il ne l'avait été par le passé. Avez-vous ce sentiment d'une politique publique suffisante et cohérente ? Je vous pose d'autant plus volontiers cette question que vous avez présidé la SNCF sous des gouvernements de sensibilités politiques différentes.

Vous avez construit un projet industriel pour la SNCF, le ferroviaire étant une industrie en soi. Quelle part y occupait le fret, étant entendu que l'une des particularités de ce projet était la gestion par activités ?

Plusieurs personnalités auditionnées ont indiqué que Fret SNCF souffrait déjà d'une concurrence avant 2003-2005, qui était celle de la route. Comment rééquilibrer la situation ? Je m'adresse ici au citoyen éclairé.

À l'automne 2003, à l'époque du plan Véron visant le redressement du fret ferroviaire et son retour à l'équilibre à l'horizon 2006, plusieurs articles de presse évoquaient un déficit de Fret SNCF de 267,8 millions d'euros pour le seul premier semestre 2003, avant l'ouverture effective à la concurrence, et votre souhait d'une solution publique pour désendetter la filiale : « *“Le désendettement fait partie intégrante du plan de sauvetage de Louis Gallois”, estime un proche du dossier. Ces dernières semaines, Marc Véron, le nouveau patron de la branche, a fait le siège du Budget, du Trésor et des Transports mais Bercy rechigne d'autant plus que l'État n'a guère de réserves et se trouve déjà dans le collimateur de Bruxelles. Une solution imaginée par la SNCF consisterait à faire porter la dette du fret par le Service annexe d'amortissement de la dette (SAAD), rattaché à la société mais doté d'une comptabilité distincte. Mais la contribution de l'État au SAAD relevant d'une subvention publique “maastrichtienne”, cette option risque une fois de plus d'attirer les foudres de la Commission européenne.* » L'option d'une aide publique à la compensation du déficit, à l'époque chronique, de Fret SNCF était donc déjà sur la table. Quel souvenir gardez-vous des discussions que vous aviez avec la Commission et avec le gouvernement de l'époque ? Certes, c'était il y a vingt ans, et nous savons bien que vous avez fait mille choses depuis – c'est une des raisons du regard très respectueux que nous portons tous sur votre expérience et votre témoignage.

M. Louis Gallois. Aucune parole n'a jamais remis en cause le soutien apporté par le Gouvernement au fret ferroviaire. Je me souviens des projets de lettre de mission que j'adressais à M. Francis Mer, ministre des finances, et qu'il me renvoyait corrigés : le redressement du fret y avait toute sa part. Mais cela ne s'est pas traduit par des espèces sonnantes et trébuchantes significatives. Ce n'était d'ailleurs pas facile car nous commencions à être dans le collimateur de Bruxelles au sujet des aides : avant même l'ouverture à la concurrence, dans le cadre de la concurrence avec la route, la Fédération nationale des transports routiers (FNTR) et d'autres organisations professionnelles scrutaient les aides reçues par Fret SNCF. En résumé, je n'ai pas le sentiment que nous ayons reçu un soutien financier important, même si je n'ai jamais été brimé dans les actions que nous pouvions mener pour essayer de redresser le fret par une intervention publique.

S'agissant du plan Véron, ce n'est pas nous qui discutons avec la Commission européenne, mais l'État. Je n'ai pas eu de contacts formels avec Bruxelles à ce sujet. Je considère d'ailleurs qu'il était sain qu'il n'y ait qu'un seul interlocuteur. Nous demandions l'allègement du poids de la dette. Nous avons bénéficié d'un premier allègement en 1997, puis d'un autre beaucoup plus important par la suite mais, quelque astuce que l'on puisse présenter, la dette reprise était toujours susceptible d'être requalifiée en dette d'État à Bruxelles. Vous me rappelez, car je l'avais oublié, que nous avons proposé de passer par le SAAD. Je ne voudrais pas être sévère avec moi-même, mais c'était osé ! Cela n'avait pas beaucoup de chance de passer.

Vous avez raison de rappeler qu'en 2003, le fret allait mal. Il s'est un peu redressé par la suite, mais pas de manière significative.

Je n'ai pas de souvenir très précis s'agissant de la part du fret dans le projet industriel de la SNCF, mais il est évident que celui-ci comportait un volet consacré au fret. Eu égard au fonctionnement de la SNCF, il aurait été impossible qu'il n'y en ait pas. Nous avons déjà en tête, même si nous ne le disions pas, qu'il fallait que le fret se prépare à une concurrence intramodale. La concurrence intermodale était néanmoins le sujet majeur, et elle continue à l'être, la concurrence intramodale étant moins déséquilibrée. Quant à la gestion par activités, c'était une orientation de bon sens : chaque activité doit se gérer, ce qui n'empêche pas des péréquations entre activités. Le TGV a ainsi payé les trains Intercités, et peut-être un peu le fret, même si nous étions soumis au contrôle de la Commission de Bruxelles. Le TER est, quant à lui, équilibré par les conventions conclues avec les régions.

Comment rééquilibrer le trafic entre le rail et la route ? Je n'ai pas de réponse à cette question. Puisqu'on ne peut transformer complètement le transport ferroviaire, il faut s'attaquer au trafic routier. Je croyais que cet objectif dépassait largement la concurrence entre le chemin de fer et la route, et qu'il touchait à la transition énergétique. Veut-on continuer à développer un trafic routier essentiellement constitué de camions roulant au gazole ? Je n'exclus pas le passage des camions à l'électrique ; il est même possible que la solution hydrogène, au sujet de laquelle j'émetts des doutes s'agissant de l'automobile, soit adaptée aux camions. Quoi qu'il en soit, le trafic routier n'est, pour le moment, absolument pas pénétré par l'électricité ou l'hydrogène – il fonctionne entièrement avec des énergies fossiles. Il faut en tenir compte. Je me pose aussi la question de la gratuité de la circulation sur une partie du réseau. L'écotaxe avait un sens. Je ne méconnais pas la difficulté de la faire accepter – je me rappelle l'épisode des « bonnets rouges », et on a encore vu récemment les acteurs routiers réagir vivement à l'annonce d'une éventuelle remise en cause du privilège fiscal dont bénéficie le gazole –, mais il faudra passer par là.

M. le président David Valence. Une autre évolution majeure que vous avez vécue comme président du groupe public ferroviaire était la régionalisation du transport de voyageurs, parfois accusée de perturber certaines circulations fret en saturant les sillons.

M. Louis Gallois. C'est l'un de ses bienfaits : on transporte des gens, on ne fait pas circuler les trains pour rien. Le cadencement des trains va dans le sens de ce que veulent les voyageurs : j'habite moi-même en banlieue et je suis heureux de savoir qu'un train circulera tous les quarts d'heure. Cependant, il n'y a pas de place pour un train de fret entre Le Havre et Paris, du fait des quelques trains grandes lignes et de la multitude de trains du réseau Transilien qui empruntent cette ligne – ce que l'on ne peut pas regretter. Le problème est l'indisponibilité de l'infrastructure. Le Havre ne deviendra le lieu de massification de trafic qu'il devrait être que le jour où l'on résoudra ce problème de l'accès à l'ouest de Paris.

M. le président David Valence. Nous avons prévu d'auditionner le directeur général du port du Havre, qui est également directeur général délégué d'Haropa Port.

M. Hubert Wulfranc, rapporteur. Nous continuons de nous interroger sur la séquence du tournant des années 2000 et sur les rapports entre les divers acteurs nationaux et la Commission européenne. Les ministres que nous avons auditionnés ont été peu diserts au sujet du travail engagé entre 2003 et 2005. Quelle a été l'articulation entre le plan Véron et l'accord donné par la Commission pour une aide de 1,5 milliard d'euros ? Vous-même indiquez que vous n'avez pas eu de contacts formels avec Bruxelles.

M. Louis Gallois. Ni formels ni informels.

M. Hubert Wulfranc, rapporteur. À l'époque, le plan Véron était présenté comme celui de la dernière chance pour le fret, avec une attrition de moyens matériels, de trafic, mais aussi d'agents puisqu'à compter de 2003, trois plans de licenciements ont été engagés.

M. Louis Gallois. De réduction d'emplois.

M. Hubert Wulfranc, rapporteur. En même temps, nous retrouvons quasiment ce plan Véron en écho dans l'accord passé avec la Commission européenne en 2004-2005, auquel s'ajoute l'ouverture à la concurrence. Nous sommes fondés à nous demander qui était à la manœuvre. Les politiques répondent que la libéralisation et l'ouverture à la concurrence n'étaient pas le sujet. Vous-même, en toute honnêteté, indiquez ne pas avoir traité avec Bruxelles. Que pouvez-vous dire de cette dichotomie entre un moment majeur de l'évolution de Fret SNCF et l'absence d'éléments de réponse relatifs à la relation avec la Commission européenne ? Vous dites tout de même que vous étiez déjà dans le collimateur de Bruxelles pour les aides publiques, à l'initiative du secteur routier et de la FNTR.

M. Louis Gallois. Je regrette de l'avoir dit car je n'en ai pas la preuve formelle. Le secteur routier n'avait pas de raison de rester inerte face à un plan fret dont vous me rappelez – ce que j'avais oublié – qu'il était assorti de 1,5 milliard d'euros de soutien. J'ai dit qu'il n'y avait pas eu d'effort de l'État, mais cette enveloppe de 1,5 milliard représente tout de même un effort significatif.

La dichotomie que vous évoquez ne me choque pas. C'est l'État qui négocie à Bruxelles. C'est lui qui a négocié, me semble-t-il, l'accord sur la discontinuité – la SNCF n'est pas allée à Bruxelles négocier son plan. Certes, l'État s'est nourri de débats, de consultations et d'échanges avec la SNCF. Nous n'aurions jamais présenté le plan Véron si

nous n'avions pas eu l'aval du conseil d'administration de la SNCF – je ne me souviens plus dans quelles circonstances je l'ai présenté, mais je suis sûr de l'avoir fait – et du Gouvernement. Pour résumer, ce plan bénéficiait du soutien du Gouvernement, qui est allé le défendre à Bruxelles : c'est ainsi que cela se passe, et pas uniquement pour la France.

On pourrait imaginer que l'entreprise soit associée à ces consultations, mais tel n'est pas le schéma qui a été retenu. C'est l'État qui négocie les dossiers d'aides d'État. On n'a pas fait, pour cette affaire, un cas particulier de la SNCF.

M. Thomas Portes (LFI-NUPES). Vous avez évoqué le regard étonné que vous portiez sur la procédure de discontinuité, notamment l'obligation faite à Fret SNCF de céder vingt-trois flux parmi les plus rentables de son activité. Confirmez-vous votre inquiétude quant au fait que cette procédure pourrait se traduire par un transfert de camions sur la route plutôt que sur le rail ? L'objectif qui nous anime est de bâtir un grand service public de transport ferroviaire de marchandises et de voyageurs, en évitant un report modal inversé qui se traduirait par des camions sur les routes.

Par ailleurs, il est reproché au groupe SNCF d'avoir épongé les dettes de sa filiale Fret SNCF. Cette pratique est-elle courante dans les autres pays européens ou est-ce une spécificité française ?

Des aides publiques ont-elles été accordées dans d'autres pays, avant que la France ne soutienne Fret SNCF ?

Enfin, ne paie-t-on pas la stratégie du « tout-TGV » au détriment du fret ? Tous les dirigeants des vingt dernières années décrivent un réseau qui n'est pas à la hauteur et un besoin d'investissements massifs. Le constat qui était le vôtre à l'époque est toujours d'actualité. Pourquoi a-t-on laissé mourir ce réseau, qui permettrait d'avoir un opérateur de fret public de haut niveau ? Il existe un problème d'intermodalité avec les marchés d'intérêt national et les ports. Certains embranchements temporaires sont inutilisables. Le wagon isolé n'est plus utile s'il ne dessert plus les entreprises de proximité. Pourquoi n'y a-t-il pas eu d'investissements massifs dans le réseau ferroviaire pour permettre sa régénération permanente ?

M. le président David Valence. Nous avons beaucoup parlé des investissements dans le réseau la semaine dernière, pour partager le constat suivant : les infrastructures dédiées au fret, comme les gares de triage, ont souffert d'une insuffisance chronique d'investissements, de même qu'il y a eu un sous-investissement pour l'ensemble du réseau fret et voyageurs, avec toutefois un timide redressement à compter de 2003 à la suite du rapport de l'École polytechnique fédérale de Lausanne, puis une réaccélération à la faveur du récent plan de relance. Notre réseau ne rajeunit pas, mais il ne vieillit plus, au rythme des 2,8 milliards d'euros d'investissements annuels du contrat de performance.

M. Louis Gallois. D'abord, je n'ai pas dit que la décision de Bruxelles se traduirait par un transfert du rail vers la route, mais qu'elle n'entraînerait pas un camion de moins sur les routes. Ensuite, j'ai tenu un raisonnement de bon sens : si l'on retire des trafics rentables à une activité qui ne l'est pas, on n'améliore pas la rentabilité globale du fret. La situation du fret deviendra donc relativement difficile du fait des trafics qui lui auront été enlevés.

La Commission est cohérente dans son attitude : elle n'aime pas les entreprises publiques de monopole. Je m'intéresse au dossier d'EDF, pour d'autres raisons, et je constate

que ses perceptions sont les mêmes que pour la SNCF. Celle-ci a toujours été soupçonnée – le terme est peut-être excessif – d’être assise sur une sorte de monopole qui lui permettait de ne pas faire d’efforts et de ne pas aller chercher de nouveaux clients ; il fallait donc qu’il y ait de la concurrence pour stimuler et développer le marché. Je demande à voir quel a été le résultat, depuis dix ou quinze ans, pour le fret en France. De fait, les difficultés que j’évoque pour Fret SNCF – absence de massification du trafic, indisponibilité des infrastructures – sont les mêmes pour ses concurrents.

Dans l’ensemble, il est difficile de discuter avec Bruxelles au sujet des entreprises en position de monopole – je m’exprime ici en tant que citoyen, pas comme ancien président de la SNCF. Ces monopoles présentent certainement des inconvénients ; je ne suis pas opposé à l’ouverture à la concurrence, mais je veux en voir le résultat, que ce soit dans la croissance du trafic de fret ou dans le prix de l’électricité. Les Allemands, qui ont un opérateur très puissant, la Deutsche Bahn, ont peut-être su mieux gesticuler à Bruxelles que nous. Sans doute ont-ils présenté les choses de manière plus acceptable : ils se sont ouverts à la concurrence plus tôt, ils ont laissé filer les trafics, ils ont donc été un peu moins dans le collimateur, même si j’ai compris qu’ils y revenaient. Quant aux autres pays, comme l’Espagne ou l’Italie, ils ont peu de fret. Les pays où le fret ferroviaire est important sont la France, par le passé du moins, l’Allemagne, la Belgique et les Pays-Bas.

Y a-t-il eu des aides publiques en Allemagne ? Je n’en ai pas la confirmation, mais je sais que ce pays a des points de massification de trafic très importants comme Wolfsburg, où se trouve une usine de Volkswagen, Duisbourg, qui regroupe toute la sidérurgie, ou les ports de Hambourg, de Brême et même de Rotterdam. La France, elle, a de petits ports comparés à ceux du Nord. Ces lieux de massification ont aidé la Deutsche Bahn, qui s’est peut-être aussi mieux débrouillée que nous. Je ne veux pas dire que nous nous sommes bien débrouillés : quand le résultat n’est pas bon, il faut accepter d’en assumer une part de responsabilité. Peut-être avons-nous été trop lents à réagir et n’avons-nous pas fait preuve d’assez de souplesse pour nous adapter à une situation nouvelle.

S’agissant du TGV, il ne faut pas se raconter d’histoires : c’est ce qui a sauvé la SNCF. J’en suis fier, et les Français doivent l’être également. Avant d’attaquer le TGV, il faut être conscient de l’enjeu que recouvrait son développement. Maintenant que le pays est bien équipé, il faut peut-être déplacer les investissements vers le réseau classique, comme le fait le Gouvernement, mais je ne voudrais pas qu’on jette le bébé avec l’eau du bain en affirmant que le TGV a tué le fret ! Sans le TGV, il n’y aurait plus de fret ni d’Intercités.

Mme Mireille Clapot (RE). Je salue votre implication et les valeurs qui vous ont animé tout au long de votre parcours. Vous êtes unanimement reconnu comme un grand capitaine d’industrie et vous avez fait beaucoup pour la SNCF, en particulier pour le fret ferroviaire que nous aimerions voir prospérer.

Je suis persuadée que le fret ferroviaire vaut mieux que le fret sur camion. J’habite en vallée du Rhône et je sais ce que c’est que d’emprunter une autoroute fréquentée par des camions dangereux et polluants. Toutefois, le train présente des inconvénients structurels, que vous avez rappelés : les voies sont généralement partagées – sauf dans la vallée du Rhône où une voie est théoriquement réservée au fret, même si tel n’est pas le cas dans la réalité –, le dernier kilomètre est impossible à desservir, les consommateurs sont habitués à des délais très courts, ces derniers se sont également raccourcis dans le commerce « B2B », et il existe une vulnérabilité liée au manque de résilience de ce mode de transport. Peut-être le ferroviaire de la fin du XIX^e siècle n’est-il plus adapté au monde contemporain. L’innovation technologique

et sociale ne doit-elle pas permettre au continent européen d’imaginer le transport ferroviaire de demain, voire un autre transport ? Faut-il envisager la construction d’autoroutes ferroviaires ou la mise en place de voies véritablement dédiées, en superposition ? Les innovations liées au numérique ne nous permettent-elles pas d’inventer un nouveau transport ferroviaire résorbant les problèmes structurels que souligne l’action de la Commission européenne ?

M. Louis Gallois. Le train est assez résilient. Sa régularité est correcte. J’ai l’habitude de dire que le train, c’est l’aventure sans risque : l’aventure vient du fait que, de temps en temps, vous arrivez en retard – nous avons tous nos expériences personnelles –, mais vous ne courez pas d’autre risque que celui de perdre du temps. Sauf exception, la résilience du trafic de marchandises est bonne. Nous avons un jour perdu un train mais il s’agissait d’un événement totalement anormal, d’une faute professionnelle de la SNCF qui peut se corriger.

Je continue à penser que le fret ferroviaire a du sens. La route ne le remplacera jamais complètement. D’abord, le passage des camions à l’électrique ou à l’hydrogène, s’il est possible, prendra un temps considérable. Ensuite, le mode ferroviaire présente des avantages propres. En circulant sur deux rails avec une surface de frottement de l’ordre du centimètre, les trains dépensent très peu d’énergie. C’est un avantage que n’a pas la route avec les pneus – quand on parle d’économies d’énergie, on doit aussi penser à cela. Il faut trouver de la souplesse pour articuler les modes de transport car, comme vous le dites, le train ne dessert pas le dernier kilomètre, sauf pour des entreprises suffisamment importantes pour avoir des embranchements particuliers. Certains méritent d’ailleurs peut-être d’être rénovés, mais encore faut-il que l’industriel concerné le souhaite.

D’aucuns considèrent que le wagon isolé est obsolète. Tout dépend du trafic de transport combiné. Le passage par les triages, lui, est obsolète. On peut imaginer d’autres moyens de constitution des trains. Mais je ne voudrais pas m’élever au-dessus de ma dignité.

Le fret s’est mis au numérique, mais il est vrai que les consommateurs demandent des délais extrêmement courts. Le trafic d’Amazon ne peut pas passer par le chemin de fer, parce qu’il n’est pas régulier et parce que la rapidité n’est pas compatible avec le mode ferroviaire. Mais d’autres trafics peuvent en relever, dès lors que l’on est capable d’assurer la régularité, le respect des horaires, la qualité du transport et la protection des marchandises transportées grâce à des installations dédiées. Le ferroviaire a sa place dans le transport combiné, qui a l’avenir devant lui. Quand on voit la masse de conteneurs arrivant dans les ports, qui sont des lieux de massification, on doit pouvoir organiser des trafics.

M. Nicolas Sansu (GDR-NUPES). J’apprécie vos propos quant à la nécessité du fret ferroviaire et sa capacité à rebondir, mais aussi votre avis concernant le plan de discontinuité.

M. Louis Gallois. C’est un avis de citoyen. Je ne suis pas du tout informé.

M. Nicolas Sansu (GDR-NUPES). C’est l’avis de quelqu’un qui connaît la maison et l’industrie. Confirmez-vous que les 5 milliards d’aides mis en cause par la Commission européenne feraient l’objet d’un remboursement à la SNCF par Fret SNCF ? Ce n’est pas ce qui nous a été dit, et cela changerait complètement la donne.

M. Louis Gallois. J’ignore si ce sera un remboursement de Fret SNCF.

Par ailleurs, il faut bien distinguer la discontinuité du traitement des trafics ou de la dette. La première était pratiquement acquise par le jugement de la Commission de Bruxelles. Si la dette doit être remboursée, je ne sais pas à qui d'autre elle pourrait l'être qu'à la SNCF, qui a financé les fins de mois du fret. Mais je ne suis pas dans les arcanes et je peux me tromper. J'ai le droit à l'erreur sur ce point, puisque je n'ai pas d'information.

Toute la question est de savoir si cet accord est équilibré. Je le trouve sévère, et je cherche en quoi il entraînera une amélioration du fret ferroviaire en général. Encore une fois, cet avis n'engage que moi, en tant que citoyen.

M. le président David Valence. Personne n'a dit que cet accord était de nature à stimuler le fret ferroviaire, pas même le ministre qui l'a présenté comme un moindre mal dans les conditions imposées par la concurrence. Par ailleurs, quelle que soit la personne à qui l'on accorde une aide publique, on la paie. Le groupe SNCF ne pourrait donc pas la reverser à Fret SNCF, puisque c'est précisément ce qu'on lui reproche.

M. Louis Gallois. La Commission serait extrêmement attentive à la manière dont le remboursement de cette dette serait financé, et il est probable qu'elle chercherait à ce qu'il le soit par les ressources propres du fret, et pas par d'autres – en tout cas pas par des dotations en capital que SNCF accorderait à Fret SNCF. Je connais suffisamment les autorités bruxelloises pour savoir qu'elles ne se feraient pas avoir par une telle entourloupe.

Quant au jugement du ministre, je ne dispose pas d'élément qui me permette de dire qu'il a tort quand il évoque un moindre mal. Mais c'est un mal.

M. le président David Valence. Depuis plusieurs auditions, nous touchons du doigt le fait que, tel qu'il est pensé, le droit de la concurrence heurte un impératif de politique publique qu'est la décarbonation des transports. Le lien entre le développement du fret ferroviaire et la transition écologique devient automatique. Cet impératif de la décarbonation des mobilités est aussi celui de Bruxelles – je pense aux aides à l'investissement sur le réseau ferroviaire, au soutien aux infrastructures dédiées et au passage au gabarit P400, des éléments qui ne sont pas toujours bien intégrés à la stratégie de la SNCF –, même si certaines directives sur la concurrence semblent parfois ne pas aller dans le même sens.

M. Louis Gallois. La Commission européenne se montre très vigilante concernant la concurrence entre les entreprises ferroviaires, mais je n'ai pas entendu qu'elle s'intéressait à la concurrence intermodale. Elle pourrait le faire et se demander si cette concurrence est équilibrée. Protéger la concurrence pure et parfaite relève de ses attributions. Je l'encourage donc à se pencher sur la concurrence intermodale, qui est infiniment plus dure pour les transporteurs ferroviaires que la concurrence intramodale.

M. le président David Valence. Je suis bien d'accord.

M. Hubert Wulfranc, rapporteur. Vous avez indiqué que la situation du fret serait difficile dans les prochaines années. Pourriez-vous étayer ce jugement ? Considérez-vous qu'elle sera plus difficile en raison du paysage nouveau de la filière et de ses différents opérateurs, avec l'apparition d'une entité nouvelle dont on nous dit qu'elle occupera le segment du fret mutualisé ? Ou bien jugez-vous qu'elle le sera du fait des objectifs de rénovation des réseaux et de réindustrialisation ? Par ailleurs, ce jugement s'entend-il à l'horizon 2030, en tenant compte de l'objectif majeur de doublement du trafic de fret, que l'on veut porter à 18 % ?

M. Louis Gallois. Quand on retire près de 15 % du trafic et des contrats rentables à une entreprise, on la met dans une situation difficile. Je n'ai pas d'autre élément d'appréciation. C'est à la SNCF de vous dire à quelles difficultés elle pourrait être confrontée et comment elle envisage de les surmonter.

Je ne voudrais pas que cette situation difficile ait un effet boule de neige et que l'on retrouve les problèmes qui existaient avant le retour du fret à l'équilibre. D'après ce que je lis dans la presse, le fret est à l'équilibre depuis deux ans. Pourra-t-il continuer à l'être après ce choc ? Je l'espère. Je suis sûr que la SNCF y travaille, mais ce travail sera ardu.

M. le président David Valence. Après avoir présidé le groupe public ferroviaire, vous avez pris la tête d'EADS, donc d'Airbus, pendant six ans, puis vous avez été président du conseil de surveillance du groupe PSA jusqu'à il y a deux ans. Or, pour certaines activités, les secteurs aéronautique et automobile recourent au fret ferroviaire. Entre 2006 et 2021, avez-vous identifié une perte d'attractivité du fret ferroviaire pour le transport de véhicules ou d'éléments de construction aéronautique ? Le cas échéant, à quoi était-elle due ?

M. Louis Gallois. Du côté d'Airbus, il y avait très peu de trafic par le chemin de fer, qui se prête mal aux petites quantités produites et à leur caractère encombrant. Celles-ci sont plutôt transportées par des bateaux, s'agissant notamment des ailes de l'A380, ou par l'avion Beluga pour celles de l'A350. Le fret ferroviaire n'est manifestement pas adapté.

L'automobile, en revanche, était un trafic historique de la SNCF. J'ai toutefois senti une perte d'attractivité, parce que des mesures ont été prises et parce que les constructeurs se sont rabattus vers une solution qu'ils jugeaient plus pratique. Les trafics automobiles ont baissé depuis 2006. Je n'ai pas les chiffres généraux, mais je sais que c'est le cas pour le groupe PSA.

J'étais à Bordeaux cette semaine, et j'ai vu passer un train de voitures Volkswagen qui remontait d'Espagne. Cela m'a donné quelques espoirs. Il faut que le fret réapparaisse comme une solution que l'on préfère à une autre. L'argument écologique n'est pas nul, car chaque acteur économique aura à rendre compte des efforts qu'il consent, y compris chez ses fournisseurs ; or la SNCF est le fournisseur des constructeurs. Il faut aussi garantir la résilience, la qualité des trafics et peut-être leur prix. Pour les constructeurs automobiles, le ferroviaire est un trafic assez commode : d'une part, des embranchements particuliers existent avec les usines ; d'autre part, on peut charger beaucoup de voitures sur un train.

M. le président David Valence. En France, la culture logistique a progressivement marginalisé le fret ferroviaire depuis vingt ans, du fait d'un coût d'entrée humain élevé en termes de formation comme d'appréhension de la logique propre de cette activité, qui est toujours plus compliquée que la logique routière. Les maquettes pédagogiques des écoles formant des logisticiens en témoigneraient sûrement. Peut-être Fret SNCF n'a-t-il pas su non plus partager cette culture. Voies navigables de France (VNF), à l'inverse, a su répondre à cette difficulté de façon plus dynamique. Que pensez-vous de ces hypothèses ?

M. Louis Gallois. Je n'ai pas d'avis concernant VNF, mais ce que vous dites est vrai : le fret ferroviaire n'apparaît plus toujours dans le périmètre des solutions. Il faut l'y remettre, ce qui requiert non seulement une politique de communication et de relations client, mais également des éléments précis s'agissant de l'infrastructure, du trafic, de sa continuité et de sa résilience.

*

* *

La commission procède à l'audition de M. Guillaume Pepy, ancien président de la SNCF

M. le président David Valence. Mes chers collègues, après avoir entendu MM. Jean-Pierre Farandou et Louis Gallois, nous accueillons un troisième dirigeant de la SNCF, M. Guillaume Pepy, qui a présidé le groupe public ferroviaire de 2008 à 2019. Je vous remercie, monsieur le président, d'avoir répondu à l'invitation de notre commission d'enquête.

Hormis peut-être certains acteurs syndicaux, que nous recevrons prochainement, vous êtes probablement, parmi les personnes que nous auditionnons, la personnalité qui a la plus longue expérience au sein de la SNCF. Vous avez intégré l'entreprise pour la première fois en 1989, comme directeur de cabinet du président de l'époque, M. Jacques Fournier. Vous avez ensuite quitté, puis rejoint le groupe public ferroviaire à plusieurs reprises, avant d'y rester plus de vingt ans, de 1997 à 2019, soit près de vingt-cinq au total. Quel que soit votre niveau de responsabilité, vous avez toujours exercé des fonctions stratégiques, y compris comme directeur général délégué ou comme directeur général exécutif du groupe, sous l'autorité de Louis Gallois puis d'Anne-Marie Idrac. Vous avez, au cours de ces années, dessiné la SNCF que nous connaissons aujourd'hui.

Vous avez exercé ces responsabilités alors que l'équilibre financier de Fret SNCF et l'attractivité du ferroviaire par rapport à l'intermodal et à la route étaient menacés. Certains doutaient même, alors, de l'intérêt et de la pérennité du fret ferroviaire en France, en dehors de quelques domaines stratégiques comme la chimie ou le nucléaire. Beaucoup parmi eux n'ont plus ces doutes aujourd'hui, le train ayant retrouvé dans l'économie du pays la place qu'il avait perdue au cours des vingt années précédentes. C'est sur cette crise durable, à la fois du fret ferroviaire comme secteur d'activité et de Fret SNCF comme entreprise publique, que cette commission d'enquête entend revenir, ainsi que sur la solution de discontinuité qui a été retenue par le Gouvernement en réponse à des injonctions européennes concernant le soutien public apporté à l'opérateur Fret SNCF. Ce soutien remonte à très loin, notamment à l'époque où vous étiez à la tête de la SNCF. Comme cela a été rappelé lors des précédentes auditions du jour, l'un des points les plus problématiques pour Bruxelles est le caractère répétitif, pendant plus d'une dizaine d'années, de la couverture des déficits cumulés de Fret SNCF par le groupe public ferroviaire. Cette couverture s'assimile à un soutien public durable à un secteur économiquement et structurellement déficitaire, les aides publiques ne concernant qu'un seul opérateur et les autres acteurs ne pouvant pas en bénéficier.

Parmi les questions qui vous seront posées figure celle de la place réservée à Fret SNCF et, plus largement, à l'activité fret au sein du groupe public ferroviaire. Nous avons entendu, dans le cadre de cette commission d'enquête, d'une part que la stratégie publique de développement du fret ferroviaire était insuffisamment dessinée, d'autre part, que la prise en compte de ses enjeux écologiques n'était pas aussi forte qu'aujourd'hui.

Nous aimerions aussi vous interroger à propos de la menace d'une enquête approfondie de la Commission européenne, qui s'est concrétisée le 18 janvier 2023 : en avez-vous discuté avec le gouvernement français ? Vous présidiez le groupe public pendant les trois années durant lesquelles des plaintes d'opérateurs ont été déposées contre Fret SNCF, au

motif que ce dernier aurait bénéficié d'aides publiques indues dans un secteur concurrentiel. Comment considérez-vous ce risque contentieux, déjà avéré à l'époque, même s'il n'était pas de même nature ni aussi élevé qu'il ne l'est aujourd'hui avec cette enquête approfondie de la Commission européenne ?

Enfin, nous souhaiterions connaître votre perception de la solution dite « de discontinuité » proposée par le Gouvernement et de ses conséquences sur Fret SNCF, actuellement et dans quelques années.

En vertu de l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, les personnes auditionnées par une commission d'enquête doivent prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité. Je vous invite donc à lever la main droite et à dire : « Je le jure. »

(M. Guillaume Pepy prête serment.)

M. Guillaume Pepy, ancien président de la SNCF. Je vous remercie de m'auditionner car la question du fret ferroviaire est essentielle, depuis toujours, pour la SNCF. L'entreprise est presque née comme transporteur de marchandises, activité également vitale pour la transition écologique.

Je souhaite apporter une petite précision : j'ai été président de mars 2008 à octobre 2019. Préalablement, j'ai été directeur général exécutif sous la responsabilité de Louis Gallois puis d'Anne-Marie Idrac. Il y avait cependant une petite subtilité : le directeur du fret était rattaché directement au président, parce que la décision de l'Union européenne de mars 2005, qui a validé le premier plan de sauvetage de 2 milliards d'euros, avait confié des pouvoirs particuliers au directeur du fret. C'est lui qui, par exemple, rapportait devant le conseil d'administration de la SNCF, sans passer par Louis Gallois, Anne-Marie Idrac ou moi-même.

À titre préliminaire, je vais essayer, pour la clarté des choses, de distinguer deux sujets : le déficit de compétitivité du mode ferroviaire par rapport à la route, qui a entraîné une division par deux de la part du fret ferroviaire en France en une vingtaine d'années ; la performance de Fret SNCF, qui a été plongé dans la concurrence en vertu de deux directives de 2001 et 2002, appliquées à partir de 2005 sans aucune préparation ni transition. L'ouverture du transport de marchandises à la concurrence ne comportait ni cadre social harmonisé ni réforme structurelle, contrairement – que l'on soit pour ou contre – à celle de l'activité voyageurs. Il s'agit, selon moi, d'un des échecs de l'ouverture du fret ferroviaire à la concurrence.

Je souhaite également – parce que vous m'y incitez – dire un mot sur la place de l'activité de Fret SNCF au sein de l'entreprise. Même si c'est pour moi du passé depuis plus de quatre ans, je vais sans doute dire « nous » de temps en temps, parce que j'essaie de me replacer dans le contexte de l'époque.

Il y a toujours eu, depuis les années 1980, une pression très forte, extérieure à la SNCF, en faveur du TGV. Ce sont les présidents de la République qui annoncent la construction de lignes TGV : Nicolas Sarkozy l'avait fait pour trois d'entre elles ; l'actuel président, après avoir levé le stylo, en a annoncé cinq en 2022. On comprend que la couverture du territoire par des lignes à grande vitesse a une force politique peu commune, mais on le vit différemment à l'intérieur de l'entreprise. Certes, on le perçoit comme un

moyen pour le train de retrouver de la compétitivité, mais dans la culture de service public, on considère les trains de la vie quotidienne et le transport de marchandises comme des missions tout aussi nobles que la grande vitesse.

Je me souviens que dans la lettre de mission que j'ai reçue du président de la République, en 2008, j'ai moi-même fait insérer la phrase suivante : « *Vous devrez redonner au groupe SNCF une place centrale dans le transport et la logistique des marchandises, en proposant des solutions compétitives pour gérer les chaînes logistiques.* » La lettre continuait en ces termes : « *pérennité, viabilité et croissance du mode ferroviaire dans le contexte nouveau de la concurrence intramodale* ». La première décision que j'ai prise fut de créer une branche Transport et logistique des marchandises, qui, par ordre d'importance, était la première de la SNCF : elle représentait plus de 10 milliards d'euros et couvrait toutes les activités de fret ferroviaire, le transport combiné, les autoroutes ferroviaires, etc.

Ce dont je veux témoigner devant votre commission, c'est que collectivement, dans l'entreprise, nous nous sommes toujours battus pour le fret ferroviaire, pour lequel la SNCF se sent profondément légitime. Cette activité est très complexe ; on nous a conseillé d'abandonner le wagon isolé, mais nous avons tenu bon. De même, il était habituel – pour ne pas en dire davantage – de se moquer de Fret SNCF, cela jusqu'au sommet de l'État. On parlait alors de « trains fret perdus », on prétendait que « les trains de fret avançaient moins vite que les vélos », sans même évoquer « ses pertes abyssales ».

Les cheminots du fret ont dû supporter, dans le cadre de leur travail, des monceaux de critiques et de propos acerbes. Malgré cela, ils ont continué à faire leur métier avec fierté, parce qu'il est essentiel et vital pour la SNCF. J'en profite pour rappeler que ces cheminots sont ceux qui ont connu les réformes les plus difficiles, les plus lourdes et brutales : ils ont tenu bon, avec leurs dirigeants locaux et avec des personnes comme Luc Nadal, Sylvie Charles, Francis Rol-Tanguy ou Olivier Marembaud. C'est une branche d'activité pour laquelle j'ai toujours eu le plus grand respect, compte tenu du contexte que je viens d'évoquer. La mobilisation des salariés, la culture client et le redressement de cette activité ne sont pas de vains mots.

S'agissant du mode ferroviaire plus largement – et non plus simplement au sein de la SNCF –, nous n'avons cessé de plaider, pendant presque douze ans, pour des conditions de concurrence supportables. J'ai regardé les commissions parlementaires auxquelles j'ai eu le privilège de participer : nous y avons abordé le rééquilibrage de la concurrence entre le rail et la route, la limitation réglementaire du transport routier pour le transit – comme en Autriche et en Suisse –, l'harmonisation des conditions sociales ou encore la taxe carbone. L'abandon de celle-ci, en 2013 – alors qu'elle avait été votée en 2009 –, a été un véritable coup de massue pour la SNCF. Nous avons bâti toute notre stratégie autour de la mise en place de cette écotaxe ; nous avons eu du mal à nous en remettre car il s'agissait d'un élément essentiel de rééquilibrage entre le rail et la route. Nous nous sommes aussi battus pour que le wagon isolé soit reconnu comme une activité d'intérêt général contractualisée – j'ai également défendu cette idée en commission parlementaire. L'activité des trains de nuit avait d'ailleurs été admise comme telle, en 2009, par Thierry Mariani, alors secrétaire d'État chargé des transports ; il nous paraissait donc légitime que celle du wagon isolé le soit aussi.

Quelle analyse peut-on faire de cela ? Il est clair que nous n'avons pas été bons et que nous n'avons pas su convaincre. La sous-performance et l'image « contrastée » de Fret SNCF pesaient peut-être dans le débat et n'incitaient pas les responsables politiques à opérer cette bascule, qui ne s'est produite qu'avec l'urgence écologique, comme vous l'avez vous-

même rappelé. En outre, beaucoup de ces sujets étaient traités au niveau européen ; l'ambiance y était catastrophique et n'avait rien de commun avec celle qui règne aujourd'hui. La Commission européenne prescrivait alors l'*unbundling*, c'est-à-dire la séparation de l'infrastructure et du transporteur. L'atmosphère n'y était pas non plus très favorable aux entreprises publiques historiques, tandis que la concurrence intramodale y faisait figure de panacée.

Le virage de la politique des transports a été tardif, sans aucun doute. Beaucoup de responsables politiques, au sein des gouvernements successifs ou au Parlement, avaient déjà conscience qu'il fallait que cela change et se battaient en ce sens. Mais entre l'intuition, la conviction politique et la réalité, l'écart a été considérable. Des choses ont été faites cependant, comme la réduction de moitié des péages ou le petit contrat de service public pour l'autoroute ferroviaire alpine. Des investissements ont également été réalisés pour moderniser certains triages et quelques itinéraires ont été réservés au fret, comme la rive droite du Rhône ou celui de Serqueux-Gisors, qui dessert les ports de Normandie. Mais en marge de cela, les nouveaux transports écologiques des marchandises – l'intuition était là ! –, que l'on appelait entre nous « le plan Borloo de 2009 », n'ont pu être mis en œuvre. De même, illustration éclatante s'il en est, il n'y a toujours aucune perspective quant au contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise (CFAL), où passe environ 50 % du fret ferroviaire français, alors qu'il a été décidé en 2009.

Pour ce qui est de la transformation de Fret SNCF, je peux témoigner que l'on souffrait, au début, d'un nombre considérable de faiblesses. Mieux vaut l'admettre tout de suite. Nos coûts de structure – déploiement de toutes les fonctions sur l'ensemble du territoire – étaient, par exemple, sans rapport avec ceux de nos concurrents. Les moyens de production n'étaient pas dédiés à l'activité fret ; les conducteurs étaient ainsi partagés, ce que je me suis permis de changer en 2009 en imposant la « dédication » des conducteurs de fret, comme nous disons dans notre jargon. Nos relations clients n'étaient pas bonnes et si la « gréviculture », pour reprendre un mot de Louis Gallois resté célèbre dans l'entreprise, avait un impact limité sur les voyageurs – une fois une grève terminée, ils reprenaient le train –, ce n'était pas le cas pour le fret. En effet, lorsqu'une grève se terminait, les chargeurs avaient souvent fait d'autres choix, pour de multiples raisons. Nous avons donc nos propres turpitudes.

La transformation que nous avons menée pendant cette douzaine d'années a été, je le reconnais devant cette commission, assez brutale. Quelques chiffres pour l'illustrer : nous avons diminué le nombre de locomotives de 70 % – nous en avons profité pour les changer toutes ; nous avons réduit de 75 % celui des wagons et de 50 % celui des cheminots, sans aucun licenciement. Quant au chiffre d'affaires, il a baissé de 35 %. Les organisations du travail ont été totalement remises à plat et nous avons introduit la polyvalence et la culture client. Nous avons assumé une réforme qui a été particulièrement difficile et douloureuse. Mais le contexte est resté très défavorable, que ce soit la désindustrialisation, massive au cours de la décennie 2010, le retrait de l'écotaxe, l'absence de cadre social harmonisé et le paiement de ce que l'on appelle le T2 – c'est-à-dire la totalité des charges de retraite afférentes au régime des cheminots, qui représentait 40 millions d'euros pour Fret SNCF alors que nos concurrents ne payaient rien. Pendant cette période, le fret et les cheminots avaient le sentiment de faire la course avec des pieds de plomb ! Malgré tout, nous nous sommes battus et nous avons réussi, me semble-t-il, à améliorer la performance de Fret SNCF.

Je voudrais terminer mon propos en dessinant, en quelque sorte, une vue d'ensemble.

Oui, monsieur le président, la SNCF et moi-même, en tant que PDG, avons fait preuve d'une solidarité complète à l'égard de l'activité du fret. Nous avons assumé les pertes et la dette – qui se trouvait dans SNCF Mobilités – comme la restructuration profonde et les reclassements qui s'ensuivirent. Nous avons également conservé le wagon isolé, alors que beaucoup nous disaient qu'il suffirait de s'en défaire et de ne conserver que les trains entiers pour que Fret SNCF soit à l'équilibre. Nous avons fait cela car, comme je l'ai dit en introduction, cette activité fait partie intégrante de la SNCF ; elle est d'intérêt général, voire de service public. La SNCF considère qu'il s'agit d'une des missions dont elle peut être fière.

M. le président David Valence. Tout à l'heure, en évoquant le soutien des politiques publiques à l'activité de Fret SNCF, vous avez dit que vous aviez essayé de convaincre. Pourriez-vous revenir un peu plus précisément sur la nature des demandes qui étaient alors les vôtres sur les politiques publiques à conduire pour soutenir, d'abord, le transport de marchandises à la SNCF, puis, plus largement, le fret ferroviaire ?

Vous avez dit que certaines mesures avaient pu être prises avant la Stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire de 2021. Vous avez évoqué, notamment, la réduction du montant des péages pour le fret par rapport aux pratiques antérieures. Cette question est fréquemment débattue, certains avançant que le faible niveau des péages n'incite pas la SNCF à pratiquer le fret ; cependant, la comparaison avec nos voisins – l'Allemagne, notamment – montre que le montant des péages reste plus élevé en France. Pourriez-vous revenir sur cette mesure de réduction : a-t-elle été supportée à 100 % par SNCF Réseau ou a-t-elle été compensée, totalement ou en partie, par l'État ?

Vous avez évoqué les mesures de réorganisation de Fret SNCF que vous avez dû prendre en tant que président du groupe public ferroviaire : diriez-vous que cette gestion était pour partie une gestion par les coûts, avant que soit menée une stratégie de développement ?

Vous n'êtes pas revenu sur la question des plaintes déposées par les concurrents de Fret SNCF en 2016. Pendant plus de trois ans, vous avez présidé la SNCF avec cette épée de Damoclès – je veux bien croire qu'il s'agissait davantage d'une épée de bois ; votre successeur nous a dit que cette menace faisait partie du paysage, mais que sa transformation en enquête approfondie a été un choc. Comment considériez-vous ce risque contentieux ? Le gouvernement français menait-il déjà des discussions avec la Commission européenne ? Quels échanges aviez-vous avec lui sur le sujet ?

M. Guillaume Pepy. Je vais essayer de mobiliser tous mes souvenirs. Je vais commencer par répondre à votre dernière question. Il y a d'abord eu une plainte de la Deutsche Bahn en 2016, puis celles d'Eurotunnel, du repreneur de B-Cargo et celle d'un troisième, dont j'ai oublié le nom. Ces opérateurs les ont déposées parce que leur filiale en France n'obtenait pas les résultats escomptés et parce qu'ils ne parvenaient pas plus que nous, à rééquilibrer la concurrence entre le rail et la route. À défaut de pouvoir le faire, et face aux déficits accumulés par leur filiale française – bien que légère et sans cheminots ! –, ils ont recouru au principe du billard à deux bandes en formulant des recours contre les aides de l'État à l'opérateur historique. Lorsque je m'en suis expliqué, notamment avec le président de la Deutsche Bahn, avec qui j'étais en contact quotidien, celui-ci m'a confié que ce n'était pas la SNCF qu'il visait, mais la politique des transports. Puisque cette politique, européenne et française, n'évoluait pas, ils espéraient la faire bouger en faisant éclater la « bombinette » de l'aide d'État en France.

Deuxièmement, les aides d'État étaient gérées par l'Agence des participations de l'État (APE) et par la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM). L'entreprise, si vous me permettez cette expression, « voyait un peu passer les trains ». En effet, nous n'étions pas du tout en première ligne, puisque c'était l'État français qui était visé par ces plaintes.

Concernant les demandes que nous avons formulées, la conseillère parlementaire de la SNCF s'est livrée à un travail d'exhumation de mes propos. Ainsi, voici ce que j'ai dit lors d'une audition, le 10 octobre 2011, alors que j'étais président depuis trois ans : « *Nous prôtons la création d'une fiscalité écologique susceptible de rétablir l'équité entre le rail et la route [...]. Il faut réserver des voies au fret [...]. Nous devons mettre en place un cadre social harmonisé en veillant à ne pas dégrader les conditions de travail [...]. La taxe poids lourds, en discussion depuis dix ans, sera enfin effective en 2013.* » Ce n'est pas tout à fait ce qui s'est produit. Lors d'une autre audition, en 2013, je dressais le constat suivant : « *Faute d'avoir été préparée, la concurrence intramodale ne s'exerce pas dans des conditions équitables.* »

Je ne dis pas que nous n'avons pas été écoutés, mais le contexte de l'époque n'était pas celui de l'urgence climatique que nous connaissons aujourd'hui. Il régnait alors une sorte d'hésitation et d'autocensure ; il était très difficile pour les responsables politiques de prendre le contre-pied de la doxa de l'époque et de dire : « Nous allons, de façon volontariste, rétablir la concurrence entre le rail et la route à l'échelle européenne et nous allons réformer la SNCF pour lui permettre de tenir sa place au sein de la concurrence. »

Pour ce qui est des péages, vous me permettrez d'être simple, car il s'agit d'un sujet – de thèse ! – auquel j'ai renoncé de tout comprendre depuis longtemps. Dans de nombreux pays, des aides étaient clairement apportées au fret ferroviaire – des aides réglementaires interdisaient, par exemple, le transit des poids lourds en Autriche et en Suisse. Toujours en Suisse, des conventionnements étaient accordés au wagon isolé. Ces deux possibilités ne faisaient pas partie du schéma mental qui prévalait en France. Ici, les responsables administratifs ont trouvé une autre solution, qui consistait à réduire de moitié le tarif des péages, ce qui revenait à faire la moitié du chemin puisque ce tarif était nul en Allemagne. Cette réduction entraînait pour SNCF Réseau une perte sèche que l'État n'a pas forcément compensée – je ne m'en souviens plus. Ce débat n'était pas facile : les péages représentaient de l'ordre de 20 à 30 millions d'euros ; il ne s'agissait pas de montants énormes mais pour Fret SNCF, 10 à 15 millions d'euros, c'était beaucoup d'argent.

Quant à la gestion par les coûts, comme on disait chez Manufrance, « si on perd sur chaque fusil, plus on en vend, plus on perd ! » J'aurais préféré une gestion de croissance, mais une stratégie de croissance des volumes n'est possible que si le mode ferroviaire est compétitif. Lorsqu'il a pris ses fonctions, mon collègue et ami Francis Rol-Tanguy avait reçu comme mission de Louis Gallois de faire 50 millions de tonnes par kilomètre. Nous avons donc adopté une stratégie de croissance des trafics. Comme les conditions de compétitivité n'étaient pas remplies, l'augmentation du trafic qui a été accomplie, jusqu'à 42 ou 43 millions de tonnes par kilomètre, s'est soldée par une perte historique de 455 millions d'euros. Fret SNCF avait donc perdu près d'un demi-milliard d'euros. Une stratégie de croissance des volumes n'est possible que si le mode ferroviaire est compétitif : il faut d'abord essayer de faire plus de trafic ; si le mode ferroviaire ne l'est pas, il faut tenter de maintenir le maximum de trafic tout en essayant de couper dans les coûts.

M. le président David Valence. Un point est particulièrement intéressant dans ce que vous avez dit sur l'origine des plaintes déposées en 2016. Pour les opérateurs alternatifs, les plaintes étaient un moyen de réclamer une généralisation des aides publiques, à travers une politique de soutien non plus seulement à Fret SNCF mais au secteur du fret ferroviaire. C'est comme cela que j'interprète ce que vous venez de dire.

M. Hubert Wulfranc, rapporteur. Vous êtes arrivé à la direction du groupe SNCF en 2008. Cette année a marqué la fin du plan de restructuration conduit par l'entreprise et validé par la Commission européenne, en 2005 pour ce qui est de l'aide d'État. Aviez-vous connaissance de différents engagements prévus dans l'accord entre la France et la Commission européenne ? Aviez-vous connaissance des rapports annuels qui devaient être fournis à la Commission afin qu'elle puisse contrôler le bon déroulement du plan de restructuration ? Aviez-vous connaissance de dispositions qui permettaient à la Commission européenne de connaître durablement les flux financiers, y compris internes au groupe ? Enfin, aviez-vous connaissance, à titre d'exemple, d'un audit indépendant qui devait permettre de clore le plan de restructuration en 2008 ? En un mot, quelle était votre position jusqu'à la conclusion du plan de restructuration et même jusqu'à l'alerte de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) en 2015 ?

Vous avez mené un travail de réorganisation interne de l'entreprise et des métiers, en vous attachant notamment à la spécialisation des moyens industriels et humains par activités et à la création de filiales. Tout cela, semble-t-il, pour suivre la logique d'une adaptation aux segments de marché. Quel regard portez-vous désormais sur cette logique que vous avez suivie pour développer le fret ferroviaire ?

Enfin, lors de l'instruction et de l'adoption du nouveau pacte ferroviaire, à partir de 2018, vous avez été interrogé, y compris au sein de l'entreprise, au sujet de la transformation de l'établissement public industriel et commercial (EPIC) en société anonyme (SA). Avez-vous reçu, à un moment ou à un autre, l'assurance que cette transformation était validée par la Commission européenne ?

M. Guillaume Pepy. J'ai entendu et lu des informations qui me permettent de répondre à votre dernière question. La gestion de la Commission européenne sur les plaintes et l'aide d'État relève d'une compétence de l'État. Or celui-ci n'est pas d'une transparence folle quand il s'occupe d'une affaire délicate, qui est à la fois technique, juridique et politique et qui met en jeu des rapports de force. Je crois me souvenir que le ministère de l'époque était en contact avec la Commission européenne pour lui présenter le projet de loi qui allait devenir la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire. Et je me souviens avoir entendu le ministre ou son entourage dire qu'ils avaient demandé à la Commission son avis, l'objectif étant de prévenir pour ne pas avoir à guérir. Mais je n'en sais pas plus quant aux discussions qui ont pu avoir lieu.

En ce qui concerne le plan de restructuration de 2005, mon analyse est la suivante : nous avons fait de notre mieux pour le mettre en œuvre et nous en avons appliqué les principales dispositions. Ce plan était assez sévère, puisqu'en échange du 1,5 milliard d'euros qui était autorisé, il fallait réduire l'activité, diminuer le nombre de wagons et de locomotives, et rendre des sillons. Il fallait également appliquer un taux d'intérêt qui était celui des marchés, faire des rapports et atteindre toute une série d'indicateurs. Lorsque la concurrence est arrivée, entre mars 2003 sur les lignes internationales et mars 2006 sur les domestiques, ce sont dix-neuf opérateurs qui ont déferlé. Ceux-ci ne venaient pas sur le marché du wagon isolé et ne s'intéressaient pas à ce qui était structurellement déficitaire. Ils se positionnaient

sur les trains entiers d'Arcelor, de Nestlé, de Danone ou des grandes coopératives agricoles, sur lesquels nous arrivions à gagner de l'argent. En peu de temps, la situation économique de Fret SNCF s'est profondément détériorée. Je me souviens que sur les tableaux de bord, nous perdions, chaque mois, un à deux points de parts de marché, simplement parce que nos concurrents n'avaient ni les charges de structure, ni les charges sociales, ni les rigidités de la SNCF. On avait l'habitude de dire, au sein de l'entreprise, qu'il suffisait d'arriver en France avec un Algeco et deux téléphones portables, puis de faire travailler des cheminots n'ayant pas le statut et des personnels au sol détachés – c'était avant la réforme des personnels détachés à l'échelle de l'Union européenne. Cette période était vraiment difficile. Nous avons fait tout ce que nous avons pu pour maintenir les objectifs de ce plan, mais il s'est fracassé sur la concurrence.

Vous me demandez si nous aurions pu gérer autrement : je le redis, monsieur le rapporteur, nous aurions aimé le faire par la croissance – et nous avons essayé. Mais, une fois encore, quand l'activité est structurellement déficitaire, parce qu'elle est pénalisée par des conditions de concurrence, c'est impossible, à moins de ne pas être un investisseur avisé. J'admets volontiers que nous n'étions pas obsédés par cette notion d'investisseur avisé, mais nous avons quand même conscience qu'il ne fallait pas faire n'importe quoi.

M. Thomas Portes (LFI-NUPES). Pour commencer, je suis mal à l'aise avec le mot « gréviculture ». Rendre les cheminots en partie responsables, comme on l'a entendu à plusieurs reprises dans cette commission d'enquête, de l'incapacité de Fret SNCF à être une entreprise publique qui se développe, cela me dérange.

Quand vous êtes arrivé à la tête de la SNCF, vous avez lancé une offre publique d'achat (OPA) sur Geodis afin de l'inclure dans le transport de marchandises. On s'est aperçu qu'il y avait concurrence entre Fret SNCF et Geodis puisque, d'expérience – je suis cheminot en détachement –, on a vu des entreprises solliciter la SNCF pour du transport de marchandises et la SNCF leur répondre que ce n'était pas possible par du train, mais que ça l'était par du camion. Quel est l'intérêt pour la SNCF, qui veut relancer le fret ferroviaire public – un outil indispensable pour la transition écologique, qui est moins accidentogène, qui a des vertus sociales, y compris de réindustrialisation de bassins de vie –, de conserver une filiale comme Geodis, qui fait du dumping social, qui utilise des travailleurs détachés et qui, *in fine*, coule l'activité de Fret SNCF en lui faisant une concurrence tarifaire déloyale ?

Deuxièmement, vous n'avez pas répondu à la question sur la procédure de discontinuité. J'aimerais avoir votre avis sur ce qu'a proposé Clément Beaune, c'est-à-dire une diminution de 10 % des effectifs, un basculement d'une part du chiffre d'affaires ou encore la cession de vingt-trois flux de transport combiné, qui sont les plus rentables. Est-ce que vous jugez que cette procédure de discontinuité est la solution ou est-ce que l'on aurait pu faire différemment ? Nous avons auditionné quelqu'un que vous avez côtoyé, l'ancien ministre délégué chargé des transports, M. Jean-Baptiste Djebbari : il nous a dit que la solution de discontinuité n'était pas, pour lui, l'option prioritaire et qu'il fallait, peut-être, aller jusqu'au rapport de force pour obtenir autre chose. Alors que l'objectif partagé par tous est de relancer le fret ferroviaire, n'avez-vous pas l'impression que, finalement, cette décision va affaiblir un opérateur et le mettre en difficulté pendant plusieurs années ? On sait, par exemple, que la nouvelle entité ne pourra pas se porter candidate pendant dix ans sur le transport combiné et qu'elle manquera de conducteurs. M. Louis Gallois a dit ici, il y a quelques minutes, que la période allait être très difficile et qu'il y aurait des heures sombres pour Fret SNCF au lendemain de cette procédure de discontinuité. Tout cela sans aucune

garantie – le ministre des transports le reconnaît – que la Commission européenne mette un terme à la procédure de remboursement des 5,5 milliards d’euros. Qu’en pensez-vous ?

M. Guillaume Pepy. Pour ce qui est de votre deuxième question, je vais beaucoup vous décevoir. Lorsque j’ai quitté la SNCF, j’ai dit à tout le monde – mes collègues, les personnels, les organisations syndicales, les administrateurs – que je ne suivrais aucun des dossiers de la SNCF et que j’observerais une obligation de réserve absolue. Elle est levée ici, parce qu’il s’agit d’une enquête parlementaire, mais en dehors de cette commission et de mon témoignage lors du procès de Brétigny, je n’ai pas dit trois mots sur la SNCF. Je me tiens donc à cette obligation de réserve : je ne lis pas d’articles et ne suis pas du tout l’actualité de la SNCF.

Je reviens, en revanche, sur Geodis. Au moment où nous faisons l’OPA sur cette entreprise, nos collègues allemands ont, dans l’orbite de la Deutsche Bahn, un grand logisticien nommé Schenker – l’entité s’appelle d’ailleurs DB Schenker aujourd’hui. Tout le monde pense alors que la complémentarité entre les différents modes de transport est le choix gagnant et qu’il faut aller en ce sens. Si vous vendez de l’entreposage à un client, vous allez pouvoir lui vendre du transport combiné, peut-être un train entier, et vous allez devenir son partenaire logistique. Mais cela n’a pas marché comme cela, parce que les grands groupes comme Arcelor-Mittal ou Danone ne veulent pas avoir un seul partenaire. Ils séparent leurs achats pour éviter d’être entre les mains d’un seul fournisseur. Ils font ce que les Anglo-Saxons appellent du *cherry picking* : ils picorent et choisissent ce qui les intéresse. Ainsi, ils ne vont pas forcément acheter du train entier à la SNCF, mais au contraire du wagon isolé, parce que l’entreprise est la seule à en faire. Je me souviens, par exemple, que nous nous sommes bagarrés pour conserver le trafic ferroviaire de l’aciérie de Saint-Chély d’Apcher. Cela coûtait les yeux de la tête, parce qu’aller à Saint-Chély d’Apcher pour faire du wagon isolé était économiquement complètement déraisonnable, mais nous voulions maintenir le wagon isolé et conserver la ligne. Nous l’avons donc fait, alors que, évidemment, aucun de nos concurrents n’était candidat pour le faire. Cette opération avec Geodis a donné certains résultats, en matière d’autoroutes ferroviaires ou de transport combiné notamment. Mais je partage en partie votre avis : le rêve de la complémentarité des modes ne s’est pas réalisé. Pourquoi ? Parce qu’à partir du moment où il n’y a pas d’harmonisation des conditions de concurrence entre les modes, c’est un peu la loi de la jungle. Il faut harmoniser les conditions de la concurrence pour que ce soit le service client, la fiabilité ou la ponctualité qui fassent la différence. Mais les conditions n’étaient pas réunies pour que l’on puisse tirer parti de cette opération.

M. le président David Valence. Parmi les spécificités de certains opérateurs de fret ferroviaire ou fluvial à l’étranger figure le fait que, lors de perturbations liées à des travaux, aux étiages ou à des mouvements sociaux, ils proposent à leurs clients une solution de remplacement. Dans ces cas de figure, la réponse de grands acteurs comme DB Cargo ou Rhenus est souvent : « Si d’aventure une difficulté nous empêchait de prendre en charge vos marchandises sur le mode de transport par lequel elles transitent d’habitude, on vous trouverait une autre solution le temps de cet empêchement, afin que vous puissiez ensuite utiliser à nouveau le mode initial prévu dans votre contrat. » Avez-vous essayé de mettre en place ce genre de clause de sécurisation au sein de Fret SNCF ?

M. Guillaume Pepy. Je vous remercie pour cette question. Lorsque c’était ponctuel, on y arrivait. Par ailleurs, en discutant avec les organisations syndicales lorsqu’il s’agissait d’un trafic vital, pour des produits périssables par exemple, on parvenait, de façon non officielle, à faire circuler le train. Mais quand on faisait face à des perturbations longues –

comparables à celle provoquée par un éboulement de rochers entre la France et l'Italie, comme j'ai pu le lire récemment dans le journal – et que Fret SNCF devait sortir jusqu'à sept trains par jour d'Évian ou de Volvic ou des trains de voitures de Poissy ou de Sochaux, c'était matériellement ingérable. En effet, il aurait fallu 300 semi-remorques, circulant vingt-quatre heures sur vingt-quatre, pour transférer tout le trafic.

M. Hubert Wulfranc, rapporteur. Vous avez indiqué, en en faisant une pierre angulaire de ce qui aurait pu être le redressement du fret ferroviaire et de Fret SNCF, que le plan Borloo de 2009 n'avait pas été mis en œuvre. En contrepoint, il me semble vous avoir entendu porter une appréciation assez sévère sur la rapidité des changements entrepris sous le couvert, me semble-t-il, de la stratégie nationale de développement du fret ferroviaire adoptée en 2020. Pourriez-vous me confirmer cette appréciation ? Grâce à l'amélioration du réseau et à la réindustrialisation – processus nécessairement long –, croyez-vous que l'objectif d'un doublement de la part modale du fret ferroviaire en 2030 dans notre pays sera atteint ?

M. Guillaume Pepy. J'ai dû ne pas être suffisamment clair et je m'en excuse, car ma vie ferroviaire s'est arrêtée le 30 octobre 2019 – je n'ai pas passé le 1^{er} novembre. J'ignore absolument tout de ce qui s'est produit depuis, pour les raisons que je vous ai indiquées.

Ce que j'ai dit, c'est que lorsque l'on se replonge dans les auditions de l'époque au Parlement, on ne peut que dresser le constat, terrible, d'une absence de conscience de l'urgence climatique. On voit certains députés ou sénateurs insister sur cette question, mais, globalement, la conscience n'était pas celle d'aujourd'hui. Le climat dominant au sein des instances européennes était hostile aux entreprises publiques nationales, qui faisaient alors figure de vestiges du passé ; il était au contraire favorable à la séparation, étanche, des infrastructures et des opérateurs. Il s'agissait d'ailleurs du principal sujet stratégique de mon mandat ; j'ai contribué, à ma toute petite échelle, à ce qu'on les réunisse et à ce que l'Union européenne arrête de bassiner tout le monde avec la séparation absolue, qui était la doxa à la fin des années 2000. Au point, d'ailleurs, que nous avons fait alliance avec la Deutsche Bahn pour ne pas laisser l'Union européenne casser le système. Mais il a fallu deux réformes, une première en 2015 et une définitive en 2018, pour qu'on lance le processus de réunification. En outre, personne ne faisait rien pour faire évoluer les conditions de la concurrence entre le rail et la route, et seule la concurrence intramodale est devenue réalité. J'ai répété lors de chacune de mes interventions devant la représentation nationale qu'il ne fallait jamais refaire cela ; qu'il ne fallait jamais introduire une concurrence intramodale sans qu'aucune précaution, aucune réforme d'accompagnement ni aucune période de transition ne permettent à cette concurrence de jouer son rôle.

Le contexte était à l'époque totalement différent de ce qu'il est aujourd'hui, et je suis très heureux que cette époque soit révolue.

M. le président David Valence. Nous vous remercions beaucoup, monsieur le président, pour ce témoignage précis et engagé, malgré la réserve à laquelle vous vous astreignez.

La séance s'achève à dix-huit heures trente.

Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Christine Arrighi, Mme Mireille Clapot, Mme Sylvie Ferrer, M. Thomas Portes, M. Nicolas Sansu, M. David Valence, M. Hubert Wulfranc