

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V I <sup>e</sup>      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. Emmanuel Puisais-Jauvin, secrétaire général des affaires européennes..... 2
- Audition conjointe, ouverte à la presse, de M. Matthias Emmerich, ancien directeur général adjoint de la branche fret de la SNCF et de M. Alain Krakovitch, ancien coordonnateur du plan de restructuration du fret de la SNCF, directeur général de Voyages SNCF..... 14
- Présences en réunion..... 27

Jeudi

9 novembre 2023

Séance de 10 heures

Compte rendu n° 23

**SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024**

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



*La séance est ouverte à dix heures.*

*La commission auditionne M. Emmanuel Puisais-Jauvin, secrétaire général des affaires européennes.*

**M. le président David Valence.** Placé auprès de la Première ministre, le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) est chargé d'assurer la coordination interministérielle afin de garantir la cohérence des positions de la France au sein des différentes instances européennes et dans le cadre des discussions avec la Commission.

Monsieur le secrétaire général, notre commission d'enquête a entendu, tous les ministres chargés des transports depuis 1995. Ils nous ont indiqué avoir eu des échanges avec la Commission sur des sujets qui nous intéressent, à savoir l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire, les plans de redressement de Fret SNCF, les plaintes déposées contre cette entreprise par des concurrents à partir de la fin des années 2010 et la procédure d'enquête approfondie ouverte au mois de janvier.

Vous avez la particularité d'avoir des échanges très réguliers avec la Commission européenne – c'est même votre mission principale. Vous êtes vous-mêmes comme votre parcours le montre, un parfait connaisseur des institutions européennes. Votre témoignage nous sera donc précieux en ce qui concerne le cadre général des discussions avec la Commission, mais aussi la chronologie et le contenu des échanges qui ont eu lieu avant et après l'ouverture de l'enquête approfondie – vous avez pris vos fonctions en juillet 2022 –, notamment pour la construction du plan de discontinuité.

Quelle est la philosophie de ce plan et quelle était votre évaluation du risque qui, sans lui, aurait pesé sur Fret SNCF ? Il est pour nous important de comprendre ce qui a conduit à ce scénario qui, de l'avis de tous les responsables français que nous avons entendus, hormis peut-être des responsables syndicaux et un ancien ministre des transports, est un moindre mal en ce qu'il permet d'éviter une sanction disproportionnée pour l'opérateur public français du fret ferroviaire.

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. Emmanuel Puisais-Jauvin prête serment.)*

**M. Emmanuel Puisais-Jauvin, secrétaire général des affaires européennes.** Je dois préciser, à titre liminaire, en vous priant de bien vouloir m'en excuser, que vous entendrez certainement, de ma part, un certain nombre d'idées et d'arguments qui, je crois, ont déjà été exprimés dans le cadre de votre commission. Je ne le dis pas seulement parce que de hautes autorités sont intervenues bien avant moi – la Première ministre, le 19 septembre, et le ministre délégué chargé des transports, M. Clément Beaune, le 13 septembre –, mais aussi parce que le rôle du SGAE, en tant que service de la Première ministre, est de travailler à faire émerger, pour l'ensemble des questions européennes, une position française.

Notre quotidien est, en effet, d'envoyer des instructions à Bruxelles pour tous les textes législatifs en cours de négociation. Notre système, assez singulier – on est loin de le retrouver partout dans l'Union européenne –, a le grand avantage de permettre de réunir très rapidement l'ensemble des acteurs ministériels concernés par un sujet afin que la diversité des

points de vue se fasse pleinement entendre et que la meilleure position possible – en tout cas nous l’espérons – soit ensuite arrêtée. Le corollaire est d’être très régulièrement en contact avec les institutions européennes, en lien constant avec la représentation permanente à Bruxelles.

C’est particulièrement vrai pour la Commission, compte tenu du rôle cardinal que les traités lui ont confié. Elle a notamment le monopole de l’initiative législative. Concrètement, c’est elle qui produit les propositions de textes, ce qui lui donne une place très structurante dans la vie législative de l’Union. S’agissant des questions qui vont nous occuper durant cette audition, à savoir la concurrence et les aides d’État, la Commission dispose, aux termes des traités, d’une compétence propre, d’un pouvoir de décision propre, alors qu’elle ne fait que proposer pour le reste – ce sont ensuite les États membres qui, au sein du Conseil de l’Union européenne et, dans quasiment tous les cas, du Parlement européen comme colégislateur, adoptent des propositions qui, sinon, resteraient lettre morte.

Le SGAE joue le rôle important que je vous ai exposé pour toutes les politiques européennes, au-delà des seules aides d’État. En ce qui les concerne, et s’agissant plus particulièrement de la question de Fret SNCF, nous servons d’interface parisienne, si je puis dire, avec l’ensemble des ministères concernés. Dans le traitement de ce dossier au niveau des services, nous avons ainsi beaucoup travaillé avec la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) et l’Agence des participations de l’État (APE), dont vous avez auditionné les responsables. Nous l’avons fait en lien constant, comme je l’ai dit, avec la représentation permanente, dont la raison d’être est de se tenir, au quotidien, en contact avec les institutions européennes. Le rôle de ces administrations, comme MM. Coquil et Zajdenweber l’ont expliqué, est d’alimenter le dossier sur le fond, dans le cadre d’une stratégie que nous définissons tous ensemble, sous contrôle politique, cela va de soi. Notre représentation permanente, quant à elle, est l’interface bruxelloise.

Tel est le cadre dans lequel le SGAE, qui existe depuis 1948, agit pour structurer la parole française, que nous diffusons ensuite à Bruxelles, dans l’ensemble des enceintes – la Commission, le Conseil et, également à Strasbourg, le Parlement européen.

Je vais retracer, comme vous m’y avez invité, les différentes étapes qu’a connues ce dossier, en particulier à partir du moment où j’ai pris mes fonctions. Je rappelle que j’ai été nommé en conseil des ministres le 25 juillet 2022 et que j’ai pris mes fonctions au cours du mois d’août. On m’a alors très rapidement parlé de ce dossier que je ne connaissais pas. J’ai organisé des réunions avec l’ensemble de mes collaborateurs au SGAE afin qu’ils m’expliquent la nature de la difficulté. C’est là que j’ai compris que des plaintes avaient été déposées dès 2016 – il y en a eu d’autres par la suite, en 2018 et 2019, me semble-t-il – et que des échanges nourris avaient déjà eu lieu avec la Commission européenne depuis un certain nombre d’années. Ils ont d’ailleurs été fidèlement retracés dans la décision prise le 18 janvier.

Ces échanges avaient d’abord pour objet de renseigner la Commission, qui avait beaucoup de questions sur l’ensemble du dossier, y compris des aspects éminemment techniques. Nous nous sommes employés à apporter des réponses, que le SGAE ne pouvait pas produire lui-même puisqu’il est simplement chargé de coordonner et de répondre formellement à la Commission. Une pause a eu lieu en lien avec la crise pandémique, qui a eu par ailleurs un fort impact sur le fret ferroviaire comme sur l’ensemble des secteurs économiques, mais on s’est rendu compte – j’ai pu le retracer – qu’il y avait de la part de la Commission beaucoup d’interrogations sur l’existence potentielle d’aides d’État. Elle a donc posé un certain nombre de questions pour se faire une idée.

Les autorités françaises ont eu pour ligne constante de contester l'existence d'une aide d'État et de plaider que les transferts intragroupe au sein de la SNCF étaient le fait d'un investisseur avisé, ayant une stratégie et visant à atteindre une rentabilité de long terme. La décision adoptée le 18 janvier fait droit à l'ensemble des arguments que nous avons produits pour tenter de convaincre la Commission sur l'ensemble des chapitres – la question du comportement de l'investisseur avisé, celle de l'imputabilité à l'État, qui n'était pas évidente du tout, et celle de la prise en compte des exigences environnementales, que nous n'avons pas manqué de faire valoir. Le fait est que nous n'avons pas réussi à convaincre la Commission. Sinon, elle n'aurait pas décidé d'ouvrir une enquête approfondie.

J'avais senti à la faveur d'échanges parfaitement informels, non seulement avec les acteurs français que j'ai évoqués mais aussi avec la Commission, que le risque d'ouverture d'une enquête approfondie devenait de moins en moins théorique. Je précise que l'analyse du dossier relevait exclusivement de la direction générale de la concurrence, dont vous avez auditionné le directeur général, mais que la décision d'ouvrir une enquête approfondie appartenait à la Commission – c'est une autre dimension. Nous avons donc poursuivi le travail engagé pour essayer d'éviter une telle issue. Le ministre délégué aux transports, M. Clément Beaune, vous a clairement expliqué que nous avons fait beaucoup d'efforts en ce sens, que l'État s'était beaucoup battu, en employant tous les arguments que j'ai évoqués.

La Commission européenne n'a pas dit, dans ses écritures, qu'il s'agissait d'une aide d'État, que celle-ci était illégale et qu'il fallait la récupérer : elle a fait état des craintes sérieuses qu'elle avait à ce sujet. L'objet de l'enquête approfondie est précisément de vérifier si ces craintes sont fondées ou non. La Commission, vous le savez, s'interroge sur trois points en particulier : les avances de trésorerie de la SNCF au profit de Fret SNCF depuis 2007, dont le montant est estimé à 4,3 milliards d'euros ; l'absence de transfert à Fret SNCF par voie législative, en 2019, de sa dette financière de 5,3 milliards d'euros ; l'injection de capital, à hauteur de 170 millions, à l'occasion de la transformation de Fret SNCF en société commerciale. L'exposition maximale théorique qui en résulte est de 5,3 milliards d'euros, c'est-à-dire un montant dont on peut s'accorder à dire qu'il serait insoutenable pour Fret SNCF en cas de demande de remboursement.

Une telle enquête dure en moyenne entre dix-huit et vingt-quatre mois, selon la complexité des cas. Il semblerait qu'il y ait un risque sérieux – je le dis avec prudence, puisque tel est l'objet de l'enquête – que la Commission considère *in fine* qu'il s'agit bien d'aides d'État illégales et incompatibles avec le marché intérieur. Depuis le 18 janvier, nous faisons donc face à une alternative assez simple, bien que la question soit complexe sur le fond : soit ne rien faire, soit au contraire agir.

Ne rien faire voudrait dire attendre que la Commission rende sa décision, en espérant qu'elle constate finalement que c'était à tort qu'elle avait émis des doutes sur la légalité de l'aide d'État, ou sur son existence même ; mais il est évident que la Commission n'ouvre jamais tout à fait par hasard une enquête approfondie, et il est donc permis de penser que la décision pourrait être négative pour la France. Certes, on peut se dire qu'une telle décision de la Commission serait un acte juridique faisant grief et qu'elle serait par définition attaquable : nous pourrions donc aller devant la Cour de justice de l'Union européenne. Néanmoins, la décision serait d'application immédiate. Quand bien même nous obtiendrions gain de cause devant le juge, dans un délai qui est en moyenne d'un an et demi, le mal aurait été fait, en quelque sorte, puisque l'aide aurait été récupérée. Par ailleurs, rien ne nous permet de savoir ce que la Cour pourrait être amenée à dire. Parmi les éléments que nous avons examinés dans la pesée du pour et du contre, il y avait aussi la situation d'immédiate incertitude qui aurait

prévalu. Dire à la Commission, en quelque sorte, que nous prenions acte de l'ouverture de son enquête approfondie et que nous lui donnions rendez-vous devant le juge aurait conduit à des incertitudes aux effets négatifs pour les clients, qui ont besoin de visibilité et ne sont pas captifs, pour l'entreprise, en raison de l'effritement de sa clientèle, mais aussi pour les salariés. La solution consistant à ne rien faire était tentante, mais il nous est apparu qu'elle n'était pas responsable – je crois que c'est le terme que le ministre délégué a employé. En tant que service administratif, nous avons travaillé à documenter cela, mais la décision a été prise par nos autorités politiques.

S'agissant de l'autre solution, qui consistait à faire quelque chose, l'état du droit européen est assez clair : la seule option est ce qu'on appelle la discontinuité, dont il est question depuis le début des travaux de votre commission d'enquête. La jurisprudence est très claire en la matière : des cas existent, comme ceux, bien connus, d'Alitalia et de la SNCM, la Société nationale maritime Corse-Méditerranée. La seule manière de garantir que l'entreprise concernée n'est pas redevable de l'aide d'État illégale – et donc tenue à rembourser – est, on le sait, de pouvoir constater au moment où la Commission rend sa décision qu'une transformation suffisamment significative de l'entité a eu lieu pour assurer une discontinuité au sens juridique du terme. La discontinuité s'apprécie sur la base d'un faisceau d'indices, et je crois que vous avez déjà eu connaissance d'éléments précis sur ce point lors de vos auditions. Je dirai néanmoins que s'il existe des principes communs, issus de la jurisprudence, que la Commission a elle-même détaillés dans des lignes directrices, il n'y a pas d'application mécanique d'une règle dans tous les cas : la spécificité de chacun d'eux est prise en compte.

Autrement dit, un schéma de discontinuité est construit en fonction des circonstances spécifiques du cas en question. C'est ce qui nous a amenés à considérer – mais il appartiendra à la Commission de nous dire ce qu'elle en pense – que nous pouvions procéder à un renoncement à 18 % du chiffre d'affaires, comme l'a rappelé la Première ministre lors de son audition, alors qu'une application plus basique, de droit commun aurais-je envie de dire – mais ce serait du bon sens avant d'être du droit –, aurait été de considérer qu'il fallait aller jusqu'à 50 % – cela paraît logique, et c'est d'ailleurs la solution qui a été retenue dans le cas d'Alitalia.

Nous avons construit le schéma de discontinuité en nous appuyant sur beaucoup d'arguments, notamment l'idée, qui n'était naturellement pas la seule préoccupation dans cette affaire mais qui était tout de même majeure, qu'il fallait éviter toute forme de report modal inversé. Nous sommes raisonnablement confiants dans l'analyse que la Commission pourra *in fine* accepter cet argument, qui fait partie du faisceau d'indices que j'ai évoqué. Forts de ce qu'est la jurisprudence et de la façon dont la Commission interprète les choses en sa qualité de gardienne des traités, nous avons cherché à voir comment on pouvait construire un schéma permettant de faire en sorte que la future entité devienne suffisamment différente pour qu'il puisse y avoir une discontinuité. Dans le même temps, et je pense qu'il est très important d'insister sur ce point, nous avons tenté de trouver un équilibre entre cette contrainte et la volonté qui est la nôtre de parvenir à maintenir le service, et donc l'activité des salariés. Ces exigences peuvent entrer en tension, pour ne pas dire parfois en contradiction, on le voit bien, mais c'est sur cette ligne de crête que nous avons essayé de cheminer au cours des derniers mois pour élaborer une solution.

Avons-nous des garanties de la part de la Commission ? Non, par définition, puisqu'elle a ouvert une enquête approfondie qui s'achèvera, comme je vous l'ai dit, dans un délai allant de dix-huit à vingt-quatre mois. La Commission est soucieuse – et c'est bien normal – de mener cette enquête en toute indépendance afin d'objectiver clairement la

situation. Néanmoins, compte tenu du schéma présenté à la vice-présidente de la Commission, Mme Margrethe Vestager, et des échanges que nous avons pu avoir, tout informels qu'ils soient, il nous semble, comme le ministre délégué vous l'a expliqué, que nous pouvons avoir une « certitude raisonnable » que la Commission dise, lorsqu'elle rendra sa décision – c'est ce que nous soupçonnons, mais nous verrons –, qu'il existe bien une aide d'État, que celle-ci est illégale et qu'il faudrait donc la rembourser, mais qu'elle constate aussi une discontinuité qui conduit à écarter tout remboursement.

J'insiste, par ailleurs, sur la volonté des autorités françaises de conserver un acteur public au cœur du fret français. Le groupe SNCF ouvrira le capital des entités qui seront créées à un ou plusieurs actionnaires minoritaires qui exerceront aussi un contrôle sur l'entreprise, mais il restera absolument majoritaire et continuera d'intégrer, sur le plan comptable, les activités de ces nouvelles entités. Je me permets d'insister sur ce point car je crois que l'idée est apparue, au cours des différentes auditions que vous avez menées, que nous aurions, en réalité, la volonté de privatiser. Ce n'est pas le cas, je peux le dire à la place qui est la mienne. Ce n'est nullement l'objet du dispositif qui a été envisagé et je crois que cela ne sera pas davantage son effet. J'en veux pour preuve que, dans le schéma de discontinuité qui a été retenu, l'ouverture du capital s'adresse à des actionnaires qui pourront être des entités publiques. C'est très clairement prévu.

Je rappelle également, même si d'autres personnes, dont la Première ministre et le ministre délégué, se sont exprimées d'une façon beaucoup plus éloquente que je ne pourrai le faire, que le Gouvernement a pour ambition de soutenir la croissance du fret ferroviaire en France dans le cadre du Pacte vert et d'éviter un report modal inversé. C'est tout le sens de la stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire et des soutiens majeurs apportés à ce secteur, dont votre commission a été pleinement informée.

Enfin, j'insiste sur le fait qu'il y a eu effectivement, à notre niveau – c'est notre raison d'être, que je vous remercie d'avoir rappelée tout à l'heure, monsieur le président –, des échanges nourris, mais de nature parfaitement informelle, avec la Commission. Le seul acte formel de son côté est, à ce jour, la décision qu'elle a prise le 18 janvier. Le suivant sera la décision qu'elle prendra à l'issue de son enquête approfondie.

**M. le président David Valence.** Vous avez évoqué les trois niveaux d'aides publiques visés par cette enquête, à savoir le comblement des déficits de Fret SNCF par le groupe public ferroviaire à partir de 2006-2007, de façon récurrente et en méconnaissance du principe dit de l'investisseur avisé, la reprise de la dette de Fret SNCF dans le cadre d'une reprise de dette plus globale du groupe public ferroviaire par l'État et, enfin, la procédure de recapitalisation de Fret SNCF au moment où la société anonyme portant ce nom a vu le jour. Les travaux que nous avons conduits visaient en grande partie à retracer l'histoire du fret ferroviaire en France depuis le début des années 2000, afin d'établir s'il existe ou non – c'est plutôt ce qui ressort de nos échanges – un lien de nécessité entre la libéralisation du secteur et le déclin de la part modale du fret ferroviaire, ce qui nous a surtout amenés à examiner le premier élément visé par la Commission européenne. Diriez-vous que le reste des décisions prises a accru le risque pour Fret SNCF de faire l'objet d'une telle enquête approfondie ou de s'exposer, dans ce cadre, à une position plus dure de la Commission européenne ?

Vous avez évoqué la possibilité d'ouvrir le capital de Fret SNCF à d'autres entités que l'État, qui est aujourd'hui le seul actionnaire et qui resterait bien sûr l'actionnaire de référence. Dans quelle mesure cette ouverture du capital fait-elle partie du plan de discontinuité ? Cela paraît évident, mais j'aimerais que cela soit dit explicitement. Par

ailleurs, au moment où vous construisiez ce plan avec l'ensemble des acteurs français concernés, en lien avec la Commission, aviez-vous quelques idées de nouveaux actionnaires potentiels ? Si oui, à quelle hauteur pourraient-ils entrer au capital ?

Vous avez certes pris vos fonctions en juillet 2022, mais en tant que secrétaire général des affaires européennes, vous devez assumer une part de continuité et répondre de l'action de votre administration d'une manière un peu plus globale. À votre connaissance, à partir de quand et à l'initiative de qui l'hypothèse d'un scénario de discontinuité a-t-elle été évoquée pour essayer de protéger Fret SNCF contre le risque d'une condamnation ? Lorsque notre commission d'enquête a commencé ses travaux, nous n'avions pas connaissance de la décision, prise en 2019, de commander à un cabinet d'audit un rapport, rendu en 2020, visant à évaluer cette solution.

Vous êtes arrivé à la tête du SGAE au moment du raidissement de la Commission européenne. Comment ce changement de comportement a-t-il été compris par vos services et par vos interlocuteurs habituels tels que la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) ? Avant l'automne 2022, les autorités françaises considéraient sans doute ce dossier comme un sujet de préoccupation récurrente, mais non aiguë. Pour votre part, compte tenu de votre connaissance des institutions européennes, comment expliquez-vous ce raidissement soudain ?

Enfin, des projets de règlement européen qui pourraient concerner le fret ferroviaire, directement ou indirectement, ont été évoqués à plusieurs reprises devant notre commission d'enquête. Quels sont, à votre connaissance, ces textes susceptibles de faciliter, de stimuler ou de développer le fret ferroviaire en cours de préparation du côté des institutions européennes ?

**M. Emmanuel Puisais-Jauvin.** Vous l'avez dit vous-même, il est très important de prendre en considération les trois niveaux d'aides contestées.

L'état d'esprit de la Commission européenne peut s'expliquer par sa décision de 2005, par laquelle elle avait validé une aide à la restructuration de Fret SNCF en partant du principe que c'était « *one time, last time* », autrement dit qu'il s'agissait, en quelque sorte, d'un solde de tout compte et qu'il ne pourrait y avoir d'autres aides d'État. Cette logique l'a amenée à considérer que l'enquête approfondie devait remonter jusqu'à 2007, constatant qu'il y avait eu, à partir de cette date, un comblement régulier du déficit de l'entreprise susceptible d'être assimilé à une aide d'État. Bien avant la question de la dette financière, que vous avez mentionnée ensuite, il y a donc un problème potentiel.

Il est évident que, pour la Commission, l'effacement de la dette financière est un élément qui s'ajoute au dossier. Il s'agit également, de son point de vue, d'une mesure susceptible de constituer une aide d'État. Elle se réfère d'ailleurs, dans sa décision du 18 janvier dernier, à l'ordonnance du 3 juin 2019 et à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

Je vous confirme que l'ouverture du capital de Fret SNCF fait partie des éléments composant le faisceau d'indices que j'évoquais tout à l'heure. Il faut toujours garder à l'esprit que la discontinuité ne se fonde pas sur un seul critère, mais sur un ensemble d'éléments : l'appréciation tient compte des spécificités de chaque situation, elle n'est heureusement pas mécanique et aveugle. Autrement dit, il n'existe pas une discontinuité qui ressemble à une autre, même s'il y a, par définition, des éléments communs. Je le répète : lorsque nous avons construit notre schéma, l'ouverture du capital nous est apparue, du point de vue juridique,

comme l'un des éléments nécessaires du faisceau d'indices, à côté de la dimension économique, permettant de bien documenter la discontinuité. Nous espérons que la Commission européenne en tiendra compte lorsqu'elle rendra sa décision.

Nous souhaitons que le capital soit ouvert à des entités ou des acteurs publics. À l'heure actuelle, je ne sais pas précisément lesquels, mais l'APE pourrait répondre à cette question. L'idée est que l'entreprise ne soit pas contrôlée exclusivement par le groupe SNCF.

Vous m'avez demandé à quel moment l'option de ce schéma de discontinuité est apparue. Je n'ai moi-même découvert ce dossier qu'en août 2022. Cependant, j'ai compris que la question de la discontinuité avait été présente assez tôt dans les débats, mais d'une manière assez théorique, l'État réfléchissant naturellement à toutes les options. Tout en essayant de convaincre la Commission qu'il n'y avait pas eu d'aides d'État illégales, les autorités françaises ont mis ce schéma sur la table, ne serait-ce que parce que c'est la solution classique que l'on envisage pour échapper à l'obligation de remboursement des aides d'État qui résulterait d'une éventuelle décision de la Commission.

Vous avez évoqué le rapport McKinsey. Dans le cadre de mes fonctions, je n'ai jamais eu à en connaître. Ce n'est pas du tout sur ce rapport que je me suis fondé, avec mes équipes, pour contribuer, dans le cadre de la coordination interministérielle, à l'élaboration du schéma. Cependant, le fait même qu'il ait été commandé en 2019 montre bien que l'option de la discontinuité a été explorée dès cette date.

Le sujet est devenu moins théorique à mesure que grandissait notre sentiment que la Commission pourrait ouvrir cette enquête. C'est alors que nous avons construit ce schéma, qui a été présenté par le ministre quelques mois plus tard, en mai 2023.

Y a-t-il eu un raidissement de la Commission ? Je comprends que l'on puisse avoir cette impression. Cependant, je ne pense pas qu'il y ait eu une accélération particulière du dossier. Ce dernier était sur la table depuis très longtemps, puisque les premières plaintes remontent à 2016. En 2022, la Commission a simplement considéré, malgré les échanges que nous avons eus et après s'être fait une idée précise du dossier, qu'il fallait entrer dans une nouvelle phase. Cela s'est matérialisé par l'ouverture d'une enquête approfondie, qui est une décision politique prise par le collège des commissaires.

Vous m'avez enfin demandé ce que l'Union européenne pouvait faire en matière de fret ferroviaire. Pour bien comprendre l'état dans lequel se trouve le fret en France, il faut objectiver les choses. La libéralisation peut faire l'objet d'un débat mais, quand on analyse la situation dans le détail, on s'aperçoit qu'elle n'est pas la raison du déclin du fret. Les chiffres montrent que ce déclin a commencé bien avant l'entrée en vigueur effective des paquets ferroviaires, puisque le secteur a perdu 30 % de part modale dans le transport de marchandises entre 2000 et 2006, avant que ce taux se stabilise autour de 10 %. Depuis deux ans, le fret ferroviaire retrouve de la vigueur puisqu'il tend vers l'objectif de 18 % d'ici à la fin de la décennie. C'est une très bonne chose, même si ce n'est évidemment pas suffisant. Tout cela vous a été précisément exposé lors des précédentes auditions.

Ces chiffres témoignent d'un besoin d'investissements considérable. Le fret ferroviaire a peut-être été trop perçu, par le passé, comme une variable d'ajustement, même si la diminution de sa part modale est aussi liée à la désindustrialisation de notre pays. Ce que l'Europe peut faire, c'est soutenir – comme elle le fait déjà en partie – les investissements dans le domaine du fret ferroviaire. Le plan France Relance ainsi que le plan de relance

européen vont dans ce sens, notamment dans une perspective de décarbonation. C'est aussi tout l'enjeu du Pacte vert pour l'Europe, dont la négociation a été au cœur du mandat de la Commission européenne présidée par Ursula von der Leyen et dont la mise en œuvre par la prochaine Commission supposera des investissements très importants. Ces derniers pourront être financés par des mécanismes très divers, que ce soit au sein du budget de l'Union, notamment dans le cadre du plan de relance, ou par des prêts consentis par la Banque européenne d'investissement (BEI), dont on ne parle pas suffisamment alors qu'elle joue un rôle éminemment structurant dans la vie économique de l'Union. Ce programme d'investissements pourrait constituer l'un des éléments forts des orientations stratégiques que le Conseil européen définira en juin 2024 et qui structureront la vie et l'agenda de l'Union européenne.

**M. le président David Valence.** Il est important d'insister sur le fait que le plan de discontinuité revêt, selon les informations que nous avons obtenues, au moins trois dimensions. Les travaux de la commission d'enquête se sont principalement focalisés sur la cession des vingt-trois flux, l'élément le plus immédiatement visible et sur lequel nous avons beaucoup échangé avec des chargeurs, des entreprises ferroviaires et les organisations représentatives du personnel. Il ne faut pas pour autant oublier les deux autres éléments : la création de deux entités, l'une chargée des trafics et l'autre de la maintenance, et l'ouverture du capital, dans une proportion minoritaire, à de nouveaux actionnaires. Je vous remercie d'avoir rappelé cette troisième dimension avec autant de clarté.

Il est assez paradoxal de constater que l'enquête approfondie porte aussi sur l'annulation de la dette financière de Fret SNCF : en reprenant une grande partie de la dette du groupe public ferroviaire, le Gouvernement s'était notamment fondé sur le fait que, du point de vue des institutions européennes, cette dette pouvait être considérée comme publique. Ces injonctions contradictoires des institutions européennes font penser à un serpent qui se mord la queue.

Quand on parle de la pénalité à laquelle Fret SNCF pourrait être condamnée, on cite toujours le chiffre de 5,3 milliards d'euros. Il correspond très exactement au montant estimé des aides publiques versées de façon récurrente, de la fin des années 2000 jusqu'en 2019, pour combler le déficit de la filiale et considérées comme indues. Dès lors que l'enquête approfondie porte aussi sur la reprise de la dette et la recapitalisation de Fret SNCF, pourquoi le risque financier d'une condamnation se limite-t-il au montant des aides publiques perçues entre 2008 et 2019 ? Pourquoi n'y ajoute-t-on pas le montant de la dette reprise ?

**M. Emmanuel Puisais-Jauvin.** J'ai toujours compris que le montant total de 5,3 milliards d'euros incluait l'annulation de la dette financière,...

**M. le président David Valence.** Et la recapitalisation ?

**M. Emmanuel Puisais-Jauvin.** ...de même que la recapitalisation et les avances de trésorerie, comme le précise la Commission elle-même.

**M. le président David Valence.** Je ne suis pas tout à fait sûr que la somme de toutes les aides publiques versées sur l'ensemble de la période s'établisse à 5,3 milliards. Ce montant me paraît inférieur aux chiffres qui ont parfois été évoqués ici.

**M. Emmanuel Puisais-Jauvin.** C'est le montant maximal.

**M. le président David Valence.** Nous regarderons très précisément les chiffres figurant dans la décision du 18 janvier 2023.

**M. Hubert Wulfranc, rapporteur.** Vous avez indiqué que les échanges nourris entre le SGAE et la Commission européenne concernant, depuis plusieurs années, ce sujet particulier avaient connu une pause durant la période du covid. Vous n'étiez pas secrétaire général des affaires européennes à l'époque, mais peut-être votre prédécesseur vous a-t-il donné des indications. Ne pensez-vous pas que cette pause résultait certes de la situation de crise, à l'échelle européenne notamment, mais aussi et surtout de la stratégie politique du gouvernement français du temps où M. Djebbari était ministre délégué chargé des transports ? Celui-ci nous a clairement expliqué qu'il avait instauré une ligne politique de résistance vis-à-vis de la Commission européenne.

Du point de vue chronologique, je distingue trois séquences. De début 2017 à fin 2019, dans le cadre de la filialisation de Fret SNCF, les autorités françaises ont réfléchi à la solution de la discontinuité – on peut se demander si cette approche n'était que théorique. De la fin 2019 jusqu'à mai 2022, la parole politique a rompu avec le scénario de la discontinuité, dans le cadre d'une crise du fret qui a fait naître une politique publique conduite par M. Djebbari. Enfin, à partir de juillet 2022, il y a eu une accélération et la discontinuité est largement revenue dans les discussions entre le gouvernement français et la Commission européenne. Ne vous a-t-on pas dit ou n'avez-vous pas eu le sentiment que la pause que vous avez mentionnée s'expliquait davantage par des considérations politiques que par des contingences strictement techniques liées au covid ?

Vous avez également rappelé qu'un schéma de discontinuité, cela se construisait. Arrivé à la tête du SGAE en juillet 2022, vous avez pris connaissance du dossier à l'été et au début de l'automne. Vous disposiez d'un historique, mais vous avez indiqué que l'étude de McKinsey ne vous était pas connue. Si vous n'avez pas puisé dans ce travail préalable considérable – ni dans cette étude, ni dans les travaux qu'avaient probablement menés les ministères des transports et des finances –, sur quels éléments vous êtes-vous fondé pour bâtir un plan de discontinuité en quelques mois, avec l'aide, j'imagine, de la DGITM et peut-être de l'APE ?

À plusieurs reprises, vous avez fait référence à des échanges « informels ». Disposez-vous néanmoins, par exemple grâce au travail d'interface dont vous avez dit qu'il était votre mission, d'éléments formels relatifs à la préparation ou à la conclusion des travaux portant sur l'évolution de la situation de Fret SNCF ? Il nous a été indiqué que les réunions avec la Commission européenne faisaient l'objet de comptes rendus validés par les deux parties. Si vous en disposez, pourrez-vous nous communiquer les relevés de conclusions de ces rencontres ?

Dans sa décision d'ouverture d'une enquête approfondie, la Commission européenne indique, parmi les reproches faits à la France, qu'elle craint la non-conformité des aides internes ayant permis de combler les déficits de Fret SNCF à partir de 2007 – je dis bien à partir de 2007, c'est-à-dire au cœur même d'une séquence pendant laquelle, aux termes de l'accord de 2005, la France et l'Union européenne étaient censées échanger des éléments d'audit et de contrôle permettant aux deux parties d'apprécier le bon déroulement du plan de restructuration, lequel prévoyait un tel *reporting* jusqu'à fin 2008. Or, dans sa réponse adressée à la Commission en avril 2023, la France ne s'est pas étonnée que Bruxelles n'ait pas assumé, dès 2007, sa responsabilité de contrôle de ces fameuses aides intragroupe. La direction générale de la concurrence nous a indiqué que le *reporting* devait cesser à la fin de

l'année 2008 et que, par la suite, elle n'avait pas eu les moyens de contrôler le respect de l'accord. Il y a quelque chose qui m'échappe... Aurait-on laissé les choses se faire sans que soient réunis les moyens ni les conditions de transparence nécessaires au contrôle du respect de l'accord de 2005 ? Quel est votre sentiment ?

**M. Emmanuel Puisais-Jauvin.** Je ne sais pas si le terme de « pause » est le bon, mais la crise du covid a constitué un choc considérable. Les manières de travailler ont changé du tout au tout, et pendant un moment. Nous avons d'ailleurs plaidé pour une réponse européenne à la crise sanitaire ; Mme Buzyn avait, je m'en souviens, demandé que les ministres de la santé se réunissent dans le cadre du Conseil de l'Union européenne. Nonobstant les compétences européennes assez limitées en matière de santé, il était fondamental que l'Union apporte sa contribution, ce qu'elle a fait au bénéfice de tous en prenant la décision inédite de mutualiser les vaccins. Pendant ce temps de crise, certains sujets ont été mis en sommeil, y compris au plan législatif.

Je n'étais pas secrétaire général des affaires européennes à l'époque, mais lorsque j'évoquais une pause, je ne pensais pas à une volonté politique particulière. J'ai bien sûr pris connaissance de l'audition de M. Djebbari. Il ne m'appartient pas de la commenter. J'ai simplement voulu rappeler les circonstances très particulières de ces années-là.

Néanmoins, nous sentions bien que le risque grandissait de l'ouverture d'une enquête approfondie – nous n'avions malheureusement pas tort, comme la décision du 18 janvier l'a montré. Il était alors de notre responsabilité d'étudier toutes les options. Si je parlais d'une étude « théorique » de la discontinuité, c'est qu'à ma connaissance l'ouverture d'une enquête n'était pas considérée comme imminente jusqu'en 2020.

Quant au rapport de McKinsey, il ne fait en effet pas partie des documents sur lesquels je m'appuie dans l'exercice de mes responsabilités. Il a bien sûr pu nourrir la réflexion des services de l'État.

Nous nous sommes demandé – avec les autres services concernés, puisque le SGAE est par construction interministériel et ne travaille jamais seul – comment, compte tenu des contraintes du droit de l'Union européenne, nous pouvions construire un schéma qui permette, le cas échéant, à la Commission de constater une discontinuité, et donc d'admettre qu'il n'y avait plus rien à rembourser. C'est pourquoi nous proposons la création de deux nouvelles entités, l'une consacrée aux trains mutualisés et l'autre à la maintenance, le transfert d'une partie du chiffre d'affaires et l'ouverture du capital.

Nous voulons ainsi maintenir une activité à laquelle nous croyons beaucoup. En outre, ce changement ne doit pas se faire au détriment des salariés : ce sera le cas, puisque, pour 90 % d'entre eux, rien ne changera, et qu'une solution au sein du groupe SNCF sera proposée aux 10 % restants, si jamais ils ne souhaitent pas travailler avec un éventuel nouvel opérateur qui reprendrait certaines activités. Le ministre délégué s'est engagé sur ce point.

Tel est le travail qu'a réalisé le SGAE – qui n'est qu'un service administratif au service du politique, mais qui peut s'appuyer sur les autres services, notamment la DGITM et l'APE, ainsi que sur les différents juristes de la République. Au sein même du SGAE, nous avons un bureau traitant des questions juridiques et son concours a été précieux pour nous éclairer sur telle ou telle jurisprudence de la Cour.

Pour répondre à votre troisième question, les échanges informels ont été nombreux, en particulier avec Olivier Guersent, directeur général de la concurrence à la Commission. Ces contacts avec les directeurs généraux sont ordinaires, mais nous n'avons pas échangé de comptes rendus. Je sentais bien que la Commission n'était pas convaincue par nos arguments ; Olivier Guersent lui-même ne me l'a pas caché. La décision du 18 janvier a constitué, je l'ai dit, une rupture, mais nous n'en avons pas été étonnés.

En revanche, nous n'étions pas présents lors des échanges avec la commissaire Vestager.

Vous demandez ensuite pourquoi, alors qu'un contrôle devait être exercé jusqu'en 2008, la Commission ne s'est pas émue plus tôt de la situation. Cela remonte à loin et je serai très prudent. Il me semble que la Commission a constaté une accumulation de divers éléments qui, ensemble, lui sont apparus comme une manière de combler de façon régulière, systématique, les déficits de Fret SNCF.

Vous demandez aussi pourquoi la France ne s'est pas étonnée du silence de la Commission. Je n'ai pas beaucoup d'éléments pour vous répondre. Il me semble que notre conviction était que nous étions en présence de transferts intragroupe, pas d'aides d'État. C'est la thèse que nous avons défendue tout au long des discussions.

**M. le président David Valence.** Vous insistez sur le fait que l'ouverture de l'enquête approfondie a constitué un tournant. C'est intéressant, car au cours de nos auditions nous avons pu avoir l'impression que le risque planait depuis longtemps d'une façon presque identique. En vous entendant, on comprend qu'il y a un avant et un après. Nous ne sommes pas du tout dans la même situation que l'Allemagne avec DB Cargo.

Il était plus facile d'être ferme avant l'ouverture de l'enquête, surtout dans une période de crise sanitaire qui avait fait passer le sujet à l'arrière-plan. On ne peut pas comparer les positions tenues avant et après le 18 janvier 2023 : il n'y a pas d'un côté une solution courageuse et de l'autre une solution de facilité.

**M. Emmanuel Puisais-Jauvin.** Je vous rejoins entièrement : le 18 janvier, nous changeons de monde. La tentation a pu exister d'adopter une posture de grande fermeté vis-à-vis de la Commission et de s'en remettre à la décision du juge ; mais cette idée a dû être abandonnée, car les autorités politiques ont été convaincues que le risque était trop important.

J'entends parfois dire le contraire – les autorités françaises se seraient précipitées, alors que l'encre de la décision du 18 janvier était à peine sèche –, mais un combat a eu lieu : nous avons déjà contesté, largement, les positions de la Commission dans le cadre d'échanges informels. Malgré les nombreuses analyses juridiques que nous avons produites sur les aides d'État, nous n'avons pas emporté la conviction.

La décision du 18 janvier est un acte politique de la Commission européenne, ce qu'elle ne fait jamais à la légère. Il ne s'agit plus d'un échange d'informations. Il nous revenait alors d'agir le plus vite possible pour dissiper l'inéluctable incertitude ; il nous était impossible de céder à la tentation de la procrastination, ou de nous contenter d'une absence de solution.

Vous avez parlé, monsieur le président, d'un « moindre mal » : je pense que c'est tout à fait cela. La discontinuité n'est pas une solution formidable, chacun en convient, mais

elle permet d'éviter un remboursement qui aurait signifié la mort de Fret SNCF. C'est à cette aune qu'il faut mesurer la détermination du Gouvernement, tant pour essayer de convaincre, jusqu'au bout, la Commission qu'il n'y avait pas d'aides d'État illégales, qu'ensuite pour trouver rapidement la meilleure solution.

Le schéma de discontinuité est assez audacieux à certains égards : 18 %, ce n'est pas 50 %. Nous sommes confiants dans la décision de la Commission.

**Mme Mireille Clapot (RE).** Éluë de la Drôme, je ne connais que trop bien les nuisances causées par le flux de camions qui parcourent la vallée du Rhône. Je me réjouis que le Gouvernement ait souhaité agir et relancer le fret ferroviaire.

Ce schéma de discontinuité s'impose à nous. Mais quels avantages peut-on en tirer afin d'assurer un avenir meilleur pour le fret ferroviaire ? Nous souhaitons tous que les chargeurs choisissent le train, mais cela suppose des investissements pour assurer la ponctualité et la qualité du service. Peut-on tirer parti de cette décision pour relancer le fret ferroviaire en France et en Europe ?

En d'autres termes, la solution trouvée nous laisse-t-elle espérer un avenir meilleur ?

**M. Emmanuel Puisais-Jauvin.** La relance du fret ferroviaire est indispensable : c'est la ligne du Gouvernement et le ministre délégué aux transports l'a dit sans aucune ambiguïté. Depuis deux ans, la courbe s'inverse. Les lois adoptées en 2018 et 2019, la loi Climat et résilience et la stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire vont toutes dans le même sens.

Le schéma de discontinuité permet d'envisager un avenir, tout simplement. Sinon, il n'y en aurait pas. Nous verrons comment il fonctionnera concrètement. Le train mutualisé restera au cœur de l'activité de la nouvelle structure. Celle-ci devra renoncer aux trains dédiés, c'est vrai, alors qu'ils sont en forte croissance ; mais le Gouvernement s'est engagé à trouver des repreneurs pour les vingt-trois flux considérés, ce qui est essentiel pour empêcher tout report modal.

La discontinuité, à elle seule, ne suffira pas ; pour assurer un avenir meilleur, il est indispensable de déployer le plan de modernisation de 4 milliards d'euros présenté par le ministre délégué. Il faudra ensuite, la Première ministre l'a dit, cesser de faire du fret une variable d'ajustement. Dans d'autres pays, la part modale du fret ferroviaire est bien supérieure, parce qu'ils ont consenti les investissements nécessaires ; certes, ceux-ci sont souvent plus lourds en France qu'en Allemagne par exemple, pour des raisons géographiques, mais ils sont indispensables.

Vous dites que la discontinuité s'impose à nous. Ce n'est pas la Commission qui nous l'impose, mais le droit de l'Union : nous n'avons pas d'autre option aujourd'hui pour garantir un avenir au fret ferroviaire.

J'ajouterai que l'accompagnement de ce dernier est aussi lié à l'action du Gouvernement, qui revêt une importante dimension européenne, en faveur d'un profond renouvellement de la politique industrielle. Ce n'est plus un tabou à Bruxelles, comme cela a longtemps été le cas : la croissance s'y résumait à un enjeu de marché intérieur, à un travail sur les quatre libertés fondamentales. Quand la France expliquait que la croissance dépendait aussi de la politique industrielle – c'est-à-dire de la volonté de se doter des moyens financiers

de réaliser des investissements et surtout d'imprimer une orientation politique pour devenir performant dans tel ou tel domaine, développer une offre industrielle au lieu de dépendre d'offres extérieures à l'Union et de rester simplement des consommateurs –, elle n'était pas toujours audible. Depuis l'agenda de Versailles, élaboré sous la présidence française dans le contexte de l'invasion russe de l'Ukraine, la volonté d'agir au niveau de l'Union européenne est bien plus présente. Plusieurs textes législatifs en cours de discussion le montrent. Le déclin du fret a été corrélé à la désindustrialisation : il faut poursuivre avec la plus grande détermination, comme le souhaitent nos autorités politiques, cet agenda industriel, à l'échelle française comme européenne. C'est la condition de cet avenir meilleur que, comme vous, j'appelle de mes vœux.

\*

\* \*

*La commission auditionne M. Matthias Emmerich, ancien directeur général adjoint de la branche fret de la SNCF, et M. Alain Krakovitch, ancien coordonnateur du plan de restructuration du fret de la SNCF, directeur général de Voyages SNCF.*

**M. le président David Valence.** Nous accueillons M. Matthias Emmerich, ancien directeur général adjoint de la branche fret de la SNCF, et M. Alain Krakovitch, ancien coordonnateur du plan de restructuration du fret de la SNCF, directeur général de Voyages SNCF.

Messieurs, votre audition doit nous permettre de mieux comprendre les transformations de la branche fret de la SNCF à compter de l'année 2003, dans le cadre de sa préparation à l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire et de son positionnement sur le marché. De nombreux enjeux de modernisation et d'autonomisation de l'activité fret du groupe public ferroviaire se sont noués dans cette période. L'audition de M. Louis Gallois a démontré que la délimitation stricte des activités et des personnels rattachés au fret au sein de la SNCF n'a pas été facile. Jusque dans les années 2000, les politiques publiques menées pour soutenir le choix du train en matière de fret ont souffert de la sous-estimation de l'impact positif du transport ferroviaire sur la transition écologique.

Monsieur Krakovitch, vous avez effectué toute votre carrière au sein de la SNCF. En 2002, vous êtes devenu chef de projet à la direction du fret. En 2003, vous avez été nommé responsable de la coordination du plan fret 2026. En 2007 et en 2008, vous avez dirigé le cabinet de la présidente Anne-Marie Idrac, puis du président Guillaume Pepy.

Monsieur Emmerich, vous travaillez aujourd'hui dans le monde de l'éducation après une longue carrière à la SNCF. Vous avez été directeur général de Voyages SNCF avant de devenir en 2007 le directeur général adjoint de la branche fret de la SNCF, puis membre du directoire de Fret SNCF, chargé de la stratégie internationale. Notre commission a eu, à plusieurs reprises, l'occasion de débattre de l'insuffisante prise en compte de la dimension européenne dans la conduite des objectifs du fret ferroviaire, ainsi que de la solution de la coordination et de la coopération longtemps envisagée pour limiter l'ouverture à la concurrence à l'échelle européenne.

L'objectif de cette commission d'enquête est, d'une part, de comprendre s'il existe un lien nécessaire entre la libéralisation du fret ferroviaire et le déclin de la part modale depuis le début des années 2000 – même si celui-ci avait commencé bien avant – et, d'autre part, de s'interroger sur la solution de discontinuité retenue par le Gouvernement pour protéger le groupe Fret SNCF du risque d'une condamnation au titre des aides publiques indues, sous la forme d'un comblement du déficit, d'une reprise de la dette en 2018, en 2019 et en 2020, et de la recapitalisation prévue par la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

Comment avez-vous essayé de transformer le modèle de Fret SNCF ? Comment le groupe public ferroviaire a-t-il vécu l'ouverture de l'activité fret à la concurrence ? Estimez-vous avoir réussi à créer de nouvelles habitudes et à redresser la barre d'une activité au déficit récurrent ? À quels obstacles vous êtes-vous heurtés ? Quelle est votre évaluation du niveau d'aide publique à l'activité fret au sens large et à Fret SNCF ?

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. Mathias Emmerich et M. Alain Krakovitch prêtent serment.)*

**M. Alain Krakovitch, ancien coordonnateur du plan de restructuration du fret de la SNCF, directeur général de Voyages SNCF.** Au début des années 2000, la conscience environnementale n'était pas ce qu'elle est de nos jours, mais celle du rôle écologique du fret était nette. Je suis entré au fret de la SNCF dès mon stage de fin d'études – j'y ai même fait mon service militaire –, qui était consacré à l'étude du principe des autoroutes ferroviaires. Il s'agissait d'en prévoir le niveau de saturation à l'horizon 2020 et d'en évaluer l'intérêt, en tenant compte – ce que nous ne savons toujours pas faire – de son coût d'ensemble, économique mais aussi sociétal.

Par la suite, j'ai travaillé auprès de M. Marc Véron sur la restructuration du fret, notamment sur la mise en œuvre d'un plan d'organisation de la production.

Avant les années 2000, la production de la SNCF était très peu dédiée. De nos jours, les TGV, les TER et le fret ont chacun leurs propres moyens de production et leurs propres conducteurs. À l'époque, le parc de locomotives n'était pas dédié à telle ou telle activité, et le fret était surtout une entité d'animation commerciale ne maîtrisant pas sa production. Celle-ci était sous la responsabilité de directeurs régionaux, chacun étant placé à la tête d'autant de petites SNCF et gérant toutes les activités.

Au début des années 2000, la nécessité d'une gestion globale est devenue évidente. Mathématiquement, un optimum global est plus efficace que la somme des optima locaux, pourvu qu'il soit bien géré. Nous avons donc décidé de dédier des moyens de production – locomotives et conducteurs – au fret, qui, en l'absence de moyens dédiés, était un peu la dernière roue du carrosse, des voyageurs bloqués en pleine voie ayant plus de voix qu'un train de marchandises dans la même situation. Ainsi, l'une de mes premières missions a été de dédier des locomotives à la partie combinée du fret.

Le trafic de fret était alors en baisse, de 17 % de 2000 à 2003. Le fret routier a été dérégulé dans les années 1990. Entre 1995 et 2000, le maillage routier augmente de 27 000 kilomètres, dont 1 500 kilomètres d'autoroutes. Par ailleurs, la part de l'industrie

manufacturière dans l'économie a fortement baissé en France depuis vingt ans, passant de 15,7 % en 2000 à 10,1 % en 2017, soit deux fois moins qu'en Allemagne. Pour le seul premier trimestre de l'année 2003, Fret SNCF accuse un déficit est de 267,8 millions. De 1997 à 2003, le trafic est passé de 52 milliards de tonnes kilomètres à 46 milliards, soit une baisse de 11 %.

Obtenir des garanties sur l'autonomie comptable et organisationnelle de l'activité fret était une condition préalable à la validation d'un plan fret, pour disposer des moyens de renouveler les quatre cents locomotives dont nous avons besoin. Le plan Véron – qualifié de plan de la dernière chance – obéissait à une double logique de performance et d'urgence face à l'arrivée de la concurrence. Son objectif, ambitieux, était de redresser la qualité de service pour les clients et de nous désendetter rapidement pour acheter les locomotives. Nous avons donc dû réaliser une transformation de nos systèmes de production, de pilotage économique et de politique clients, et nous concentrer sur les marchés rentables.

Il fallait d'abord procéder à une profonde transformation informatique. Le logiciel de gestion de la production, vieillissant, était incapable d'appréhender la complexité du saut de qualité de service nécessaire. Il fallait aussi passer de l'indicateur de nombre de trains calés – ceux qui ne vont pas au bout – à l'indicateur de satisfaction de nos clients fret, comportant notamment une gamme d'offres, des engagements réciproques et un interlocuteur unique

Nous sommes entrés dans une organisation industrielle visant à la régularité, avec les mêmes trains circulant tous les jours de la semaine sur des parcours constants, ce qui permettait d'assurer un suivi. C'est le principe du tapis roulant : des locomotives circulant sur de grands axes de façon systématique, avec ou sans wagons de fret. Il s'agissait avant tout de regagner la confiance des clients en assurant la régularité.

Ce tapis roulant a été complété par une desserte fine, assurée par une dizaine de zones de fret localisées autour de bassins de trafic homogènes et bénéficiant de moyens dédiés. Leur rôle était de collecter les lots de différents clients afin d'optimiser les coûts de collecte et de massifier les flux vers les grands axes. L'idée était de gérer le trafic des locomotives de façon distincte du remplissage des wagons. La disponibilité du parc nous a permis d'assurer la qualité de service que nous avons imaginée et, grâce aux moyens de production dédiés à la circulation sur les grands axes, la productivité et la régularité se sont améliorées. Des centres de gestion de flux coordonnaient le trafic entre les grands axes et les zones de fret, en affectant les commandes et en réservant les places dans les trains intertriages.

La deuxième grande mission, après la réorganisation de la production et de la vision commerciale, a consisté à se recentrer sur les trafics rentables au détriment des flux défavorablement concurrencés par la route. Nous avons pris la décision d'augmenter les prix pour les trajets où la route était plus chère. Notre priorité était de rouler avec des trains complets et de massifier le trafic en optimisant le réseau des gares de triage. Le nouveau schéma directeur s'appuyait sur un plan de transport comportant des services sur mesure pour les produits industriels lourds ou dangereux – appelés « organisation spéciale » –, d'une part, et, d'autre part, des trains composés de groupes de wagons – le « multi-lots multi-clients ».

En dépit de ces efforts de rationalisation et du financement des quatre cents locomotives précitées, les résultats n'ont pas été suffisants. Dès 2007, un nouveau plan de sauvetage a dû être engagé, juste avant la crise de 2008 qui a fait très mal au fret.

**M. Matthias Emmerich, ancien directeur général adjoint de la branche fret de la SNCF.** Après avoir travaillé comme président du site de réservations voyages-sncf.com, j'ai été directeur général adjoint du fret auprès de M. Olivier Marembaud de janvier 2007 à septembre 2008, l'OPA sur Geodis ayant amené son remplacement par M. Pierre Blayau. J'ai également exercé des fonctions financières au sein de la SNCF en tant que directeur général finance de 2013 à 2014 et directeur général délégué performance de 2015 à 2020 auprès de M. Guillaume Pepy.

Les dix-huit mois que j'ai passés à Fret SNCF ont été très marquants. Cette période a été celle de l'ouverture au marché à la concurrence et de la confrontation avec la réalité. Je ne connaissais pas le fret. Le premier constat qui s'est imposé à moi fut celui d'une situation financière désespérée, malgré la situation de monopole. Je me souviens avoir éprouvé en 2003 le sentiment aigu de rejoindre une entreprise en faillite – faillite virtuelle faute d'entité sociale de plein exercice – à la lecture des comptes séparés.

Le chiffre d'affaires du fret de 2003 à 2006 était d'environ 1,9 milliard d'euros. Sa marge opérationnelle est restée négative pendant ces quatre exercices – de 200 millions d'euros en 2003 et en 2004, de 100 millions d'euros en 2005 et 2006. Le résultat net était négatif de 400 millions d'euros en 2003 et en 2004, de 220 millions d'euros en 2005 et de 260 millions d'euros en 2006, alors même que la concurrence n'était pas encore arrivée. Le bilan, très dégradé, présentait des capitaux propres négatifs et un endettement de 1,6 milliard d'euros.

Il va de soi que passer à la concurrence avec une telle situation financière et un bilan aussi mauvais ne pouvait être qu'un exercice de haute voltige dont les chances de réussite étaient extraordinairement ténues. L'ouverture à la concurrence a été d'autant plus compromise qu'après un exercice 2007 qui a *grosso modo* maintenu les résultats de l'année précédente, avec une marge opérationnelle négative de 108 millions d'euros et un résultat net négatif de 134 millions d'euros, la crise financière de 2008 a provoqué un effondrement global du marché. La réduction des parts de marché de Fret SNCF – de 95 % en 2007 à 76 % en 2010 – sur un marché en contraction a été catastrophique et les résultats ont replongé les années suivantes à un résultat net négatif de 450 millions d'euros.

Le diagnostic dressé par Olivier Marembaud et moi-même est connu de votre commission. Je l'exprimerai avec mes mots et mes souvenirs.

D'abord, la France n'est pas un pays favorable au fret ferroviaire, en raison de sa faible densité de population, de ses forts déséquilibres géographiques – entre l'Est et l'Ouest ainsi qu'entre le Nord et le Sud – et de la faible part de l'industrie dans son PIB. Or, pour un système de transport massifié, le territoire dans lequel il s'inscrit est décisif.

Ensuite, la moitié du trafic avait une composante internationale. La juxtaposition des monopoles était préjudiciable à la qualité et à la rentabilité des trafics, chaque monopole cherchant à réaliser des marges sur certains trafics et augmentant le prix global. Compte tenu des caractéristiques géographiques de la France, le service universel du wagon isolé était lourdement et irrémédiablement déficitaire.

Enfin, les ports français étaient comparés à ceux de l'Europe du nord, notamment ceux de taille modeste, et les évacuations ferroviaires des containers souvent peu favorables.

Par ailleurs, l'environnement du fret ferroviaire présentait les caractéristiques suivantes : saturation du réseau autour des grandes agglomérations et développement du transport express régional (TER), qui y contribuait ; dégradation des infrastructures et des petites lignes importantes dans les zones de fret ; priorité donnée aux voyageurs dans la régulation des trafics ; impact des conflits sociaux, spécialement fort sur le trafic de fret ; densité et qualité du réseau routier en France ; croissance du réseau autoroutier ; forte proportion de réseaux routiers non soumis à péage, contrairement au fret ; échec de l'instauration d'un péage pour les poids lourds en 2015 ; réduction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) pour les poids lourds de plus de 7,5 tonnes, induisant une inéquité concurrentielle.

Forts de ce constat, nous avons articulé notre plan selon plusieurs axes.

Nous avons poursuivi l'intégration industrielle, allant jusqu'à créer des unités d'établissements de fret spécialisés et une ligne de management direct des collaborateurs par la direction de Fret SNCF. Cette gestion par activité a ensuite été généralisée au sein de la SNCF, ce qui lui a donné la cohérence de moyens, de direction et de management des entreprises concurrentes. Nous avons remis en cause le système de wagon isolé universel, qui était la première source de pertes financières, en continuant à réduire le nombre de gares de triage et en développant l'offre « multi-lots multi-clients ».

Nous avons poursuivi la renégociation des contrats commerciaux conclus avec les grands clients pour leur faire prendre des engagements de volume. Parfois, nous étions considérés comme des variables d'ajustement de la route. Il arrivait qu'une locomotive se présente pour deux wagons, car les camions étaient passés avant. Nous avons donc demandé à nos clients de s'engager sur un nombre de wagons pour lesquels ils payaient quel que soit le nombre de wagons remis. Par ailleurs, le développement des autoroutes ferroviaires s'est accéléré pendant cette période.

Nous avons créé des solutions alternatives à Fret SNCF, notamment les Voies ferrées locales et industrielles (VFLI), devenues Captrain. Cette filiale opérait selon le même modèle que les nouveaux entrants, en complément de Fret SNCF et en concurrence avec elle, pour se positionner comme nouvel opérateur. Par ailleurs, nous avons développé un réseau européen, en Allemagne, en Belgique et en Italie par priorité, pour offrir un service transfrontalier de point à point, en opérant dans ces pays comme nouvel entrant.

Nous avons poursuivi la gestion rationnelle et non discriminatoire du parc de wagons au sein de France Wagons, puis d'Ermewa, qui l'a absorbé à l'échelle européenne. Nous avons créé une société de location de matériels ferroviaires (ROSCO), Akiem, pour utiliser les locomotives de fret en excès et regrouper le savoir-faire de maintenance du groupe.

Telle était, brossée à grands traits, notre vision. Nous avons suivi ces axes au cours des années qui ont suivi, non sans résultats : Fret SNCF représente désormais 50 % du chiffre d'affaires, soit 800 millions d'euros, de la branche de transport ferroviaire de fret de la SNCF. Par ailleurs, la cession du wagonnier Ermewa en 2021 et celle d'Akiem en 2022 ont permis à la SNCF de renforcer ses fonds propres de plusieurs milliards d'euros. Cette bonne gestion du capital lui a permis de se soulager des pertes subies par Fret SNCF au cours des années précédentes.

S'agissant de l'enquête ouverte par la Commission européenne sur les aides reçues par Fret SNCF, qui a motivé la constitution de votre commission d'enquête, j'ignore la teneur

de la discussion entre l'État et la Commission, mais je puis vous livrer des intuitions et des réflexions sur les faits juridiques et financiers.

Fret SNCF a été une division privée de statut social d'un établissement public industriel et commercial (EPIC), appelé SNCF puis SNCF Mobilités, jusqu'à la réforme de 2020. Toute activité hébergée au sein d'un EPIC bénéficie du soutien implicite de l'État, car un EPIC ne peut faire faillite et échappe aux règles usuelles du droit des sociétés, s'agissant notamment des règles relatives aux structures de bilan, en particulier à la maîtrise du rapport entre fonds propres et capital social. À mes yeux, c'est là que réside l'origine du gonflement d'une bulle de dette pendant quinze ans, au gré des déficits successifs, jusqu'à atteindre 5 milliards d'euros lors de l'entrée en vigueur de la réforme ferroviaire en 2020.

Si Fret SNCF avait été une société anonyme, la question de sa recapitalisation aurait été posée dès avant l'ouverture du marché, puis à de multiples reprises. Ce que nous observons à présent n'est que l'aboutissement de quinze années de refoulement de cette question, qui a été masquée par le comblement, en apparence indolore, des déficits de Fret SNCF logés au sein d'un EPIC qui pouvait les accueillir.

Par ailleurs, cette solution silencieuse a rendu paresseux l'État régulateur. L'EPIC SNCF comblant année après année les déficits sur ses ressources propres, les questions de fond relatives à la soutenabilité du fret ferroviaire en France – pas uniquement de Fret SNCF – ont été éludées.

Je note avec intérêt que, depuis que Fret SNCF est doté d'un statut de société anonyme, toutes les entreprises ferroviaires de fret françaises bénéficient d'aides spécifiques au péage et au wagon isolé. Nous sommes donc passés d'un régime d'absorption des déficits de Fret SNCF au sein d'un EPIC à une politique publique de préférence et d'aide au fret ferroviaire dont bénéficient tous les opérateurs et qui – les comparaisons à l'échelle européenne le démontrent – est la seule à même de permettre à la concurrence multimodale de se déployer harmonieusement, notamment en France.

**M. le président David Valence.** Comme à beaucoup d'autres avant vous, j'aimerais vous poser la question suivante : estimez-vous que les politiques publiques mises en œuvre en faveur du fret ferroviaire lorsque vous étiez aux responsabilités étaient suffisantes, en elles-mêmes et par comparaison avec celles mises en œuvre à l'étranger ?

On a parfois tendance, surtout après avoir accumulé une certaine masse d'informations, à ne pas percevoir les spécificités de la stratégie nationale pour le développement du fret ferroviaire appliquée depuis plusieurs années. Pouvez-vous préciser le niveau d'accompagnement en matière d'aide à la pince, d'aide au péage de fret et d'aide aux services de wagon isolé ? Quelle était la réalité de cette politique ? Vos réponses nous aideront à cerner le contexte de l'activité de wagon isolé et de le comparer à celui que vous avez connu.

**M. Matthias Emmerich.** À mes yeux, le niveau d'aide était clairement insuffisant. L'accompagnement était concentré sur l'aide à la pince, qui est une petite partie du sujet. Toutefois, de nombreuses entreprises concurrentes, notamment ECR, une filiale de la Deutsche Bahn, ont perdu de l'argent pendant cette période. Le marché ne s'est pas développé, ce qui a empêché Fret SNCF comme ses concurrents de développer une activité suffisamment profitable pour rentabiliser leurs capitaux propres.

Par ailleurs, les spécificités du marché n'ont pas été prises en compte. Or ce marché, en France, est très défavorable au fret ferroviaire. Celui-ci est destiné à l'industrie, au transport lourd, à la chimie, toutes activités situées quasi exclusivement dans le nord-est de la France. Ailleurs, il s'agit de transport diffus – par exemple de produits agricoles et de granulats – plus difficile à programmer.

La France n'est pas l'Allemagne, où le trafic de fret et le poids de l'industrie sont le triple de ce qu'ils sont en France. Les principaux axes européens relient les ports de la mer du Nord à l'Italie du Nord. Notre pays est en marge du système européen de fret ferroviaire, surtout lorsque l'on se dirige vers l'Atlantique et vers le sud. Par ailleurs, les traversées du nord au sud sont pénalisées par la différence d'écartement des rails en Espagne et, vers l'Italie, qui n'est pas une grande nation d'industrie lourde, par les difficultés de franchissement des Alpes.

Si tout cela avait été pris en compte, les aides au péage de fret et aux services de wagon isolé auraient été plus importantes.

Par ailleurs, la tension entre Réseau ferré de France (RFF) et la SNCF était forte, RFF considérant que la SNCF payait un péage de fret insuffisant ne tenant pas compte de la nature du trafic de fret qui, plus lourd que le trafic de voyageurs, a plus d'impact sur les voies. RFF avait donc tendance à tirer les péages vers le haut, arguant que la SNCF n'en payait pas le coût marginal. Or Fret SNCF ne pouvait pas supporter ces coûts. Quant à l'État, il se désintéressait de la question et s'abstenait de faire voter des crédits supplémentaires par votre assemblée, considérant que les centaines de millions concernées étaient compensées au sein de l'EPIC SNCF.

Ma réponse à la question posée est claire : la politique de l'État était déficiente. Elle a consisté à laisser l'EPIC SNCF supporter *nolens volens* les pertes pendant quinze ans.

**M. Alain Krakovitch.** Avant 2010, la seule aide disponible était l'aide à la pince, dont le renouvellement annuel n'était au demeurant pas assuré, ce qui ne laissait pas d'inquiéter les acteurs du transport combiné sur leurs possibilités de développement : comment investir sans l'assurance que le modèle économique perdurera ?

Les aides au péage de fret et aux services de wagon isolé sont d'autant plus légitimes que l'équilibre économique de celui-ci est intrinsèquement impossible, contrairement au transport par trains entiers – nous en avons tiré les conséquences s'agissant de la structure de notre offre. L'aide de l'État semblait encore plus insuffisante par comparaison avec le secteur du transport routier. Le fret ferroviaire supporte – c'est toujours vrai – tous ses coûts. Les camions paient-ils les dégâts qu'ils occasionnent sur les routes nationales ?

**M. le président David Valence.** L'aide à la pince était en effet abordée chaque année lors du débat budgétaire et donnait lieu, en dépit de son faible montant, à des débats nourris. Il faut, me semble-t-il, reconnaître que nous avons désormais des perspectives jusqu'en 2030, ce qui est inédit, et que le niveau des aides au péage de fret et aux services de wagon isolé ne l'est pas moins.

Je voudrais nuancer les observations de M. Emmerich sur les caractères fondamentaux de notre pays. Indiscutablement, la désindustrialisation a amoindri la pertinence du fret ferroviaire en France. Toutefois, notre pays n'en est pas moins une zone de passage, ce que n'est pas l'Italie. Très industrialisée au nord, notamment dans le domaine des

machines-outils où elle est très performante, elle est, pour le fret, davantage une zone de destination et d'expédition – vers et depuis l'est, le nord et l'ouest – que de circulation, notamment par comparaison avec la France. Pourtant, la part du fret ferroviaire y a augmenté au cours des dernières années ; dans notre pays, elle a diminué.

Certes, le nord-est de la France, où je suis élu, est une grande région de fret ferroviaire, mais tel est le cas de toute la façade orientale du pays, notamment de la vallée du Rhône, qui est traversée par d'intenses flux de marchandises, et qui est même le principal corridor de transit de marchandises entre la mer du Nord et la mer Méditerranée. Par sa position d'isthme du continent européen, la France est une zone de contact et de trafic, bien davantage que l'Espagne et l'Italie.

Ma formation d'historien, qui inclut un peu de géographie, me rend méfiant vis-à-vis de toute forme de déterminisme.

**M. Hubert Wulfranc, rapporteur.** Les plans Véron et Marembaud ont fait l'objet de plusieurs critiques. L'une d'entre elles porte sur l'abandon progressif du service de wagon isolé, donc de la construction artificielle de la production autour du transport diffus.

Pour certains – vous l'avez dit en creux –, en s'alignant sur les nouveaux entrants, en optant pour les trafics de point à point, considérés comme rentables, et en détricotant progressivement le transport par wagon isolé au profit de l'offre « multi-lots multi-clients », SNCF Fret a affaibli la logique industrielle sur laquelle elle a été bâtie. En délaissant le diffus et le transport par wagon isolé, SNCF Fret se serait engagé dans un cercle vicieux, dans la mesure où le cœur de métier, donc la rentabilité du service de fret dans notre pays, réside, nonobstant la désindustrialisation, dans la production artificielle à partir du transport diffus. Partant, cette déconstruction des boucles de fret a produit un gâchis en matière de productivité du travail et de capital engagé.

Quelle appréciation portez-vous sur cette critique fondamentale de la trajectoire de production mise en œuvre par ces plans ? J'imagine que vous êtes toujours certains de leur bien-fondé. Pourtant, leurs résultats bruts n'ont pas été, tant s'en faut, à la hauteur des objectifs visés. Avez-vous, à un moment ou à un autre, douté du bien-fondé de la stratégie déployée de 2003 à 2010 ?

**M. Alain Krakovitch.** De 2003 à 2006, l'abandon du transport par wagon isolé n'était pas à l'ordre du jour. Certes, ses difficultés économiques étaient réelles, mais la construction de grands axes et de zones de fret, sur le modèle de tapis roulants reliant les gares de triage, reposait sur ce mode de transport.

Il s'agissait de sortir d'une logique de « dentelle », consistant à former un train sitôt que le nombre de wagons à la sortie de la gare de triage est suffisant, et de passer à une logique industrielle, selon laquelle les trains, constitués soit de wagons isolés soit de lots, sont moins nombreux mais circulent systématiquement, ce qui permet d'en assurer le suivi et la ponctualité. L'adoption d'une logique de grands axes et de tapis roulant démontre qu'il ne s'agissait pas de recentrer l'activité sur le trafic point à point.

Au demeurant, ce passage à une logique industrielle n'allait pas de soi. Il était critiqué des deux bords : par les tenants du passé, qui souhaitaient rétablir la construction des trains selon les besoins, et par ceux qui rappelaient que la logique industrielle n'a pas d'intérêt sans la certitude de remplir les trains. Cette vision était ambitieuse – trop, même. Nous avons

créé des tapis roulants, mais un tapis roulant ne marche que s'il est rempli ; à défaut, il coûte cher. Les opposants à cette logique disaient que le fret ferroviaire, dans notre pays, ne peut pas prendre un tour industriel. D'après eux, seule la logique de dentelle, certes un peu folle si l'on se souvient qu'il s'agit de mettre en mouvement 1 800 tonnes, convient, d'autant que l'avenir commandait d'être encore davantage au service du client et de s'adapter à la demande.

La logique industrielle qui fut adoptée n'était donc nullement incompatible avec celle du wagon isolé, dont la disparition n'était absolument pas envisagée.

**M. Hubert Wulfranc, rapporteur.** Le plan de discontinuité repose sur le choix de focaliser la nouvelle entité chargée du fret au sein de la SNCF sur la gestion capacitaire. Nous avons entendu des avis très inquiets au sujet de l'aptitude de cette nouvelle entité à trouver une place sur le marché. À la lumière de votre expérience, quels sont les défis qui l'attendent ?

**M. Matthias Emmerich.** Je ne connais pas le détail et je suis maintenant un peu éloigné de ces questions, mais il est clair que cela sera extrêmement difficile. Les flux qui vont être ouverts à la concurrence extérieure ne sont pas les moins rentables, les moins massifs et les moins pertinents. C'est une étape supplémentaire dans une réforme qui a déjà conduit Fret SNCF à perdre les deux tiers de ses effectifs, passés de 15 000 à 5 000 agents. Ce n'est pas comme si Fret SNCF était resté les bras croisés pendant la période précédente – et je rends hommage au travail absolument considérable effectué par Sylvie Charles et Frédéric Delorme. On demande un effort supplémentaire à une entité qui en a déjà consenti beaucoup.

Ce plan pourrait peut-être se dérouler dans les conditions les moins mauvaises si la politique publique d'équité concurrentielle – et donc de prise en charge des péages par l'État – est poursuivie, afin que le marché se retourne dans les années à venir. L'amputation serait moins douloureuse avec un marché qui se développe, ce qui suppose que l'État prenne ses responsabilités vis-à-vis du fret ferroviaire et fasse en sorte de garantir un niveau de rentabilité suffisant à l'ensemble des opérateurs, y compris Fret SNCF. C'est tout ce qui peut atténuer les très grandes difficultés que l'on peut anticiper.

**M. Alain Krakovitch.** Je vais vous faire part d'une opinion personnelle, qui est probablement partagée par beaucoup de cheminots – et pas seulement ceux qui ont travaillé dans le fret. Il y a un très vif sentiment d'injustice.

Par-delà tout ce qui a très bien été décrit par M. Emmerich s'agissant de la relation de la SNCF avec l'État et de la responsabilité de ce dernier, le fait est que la SNCF a choisi d'investir de l'argent dans une activité qui en perdait beaucoup – et qui en aurait perdu quoi qu'il arrive. On vient de décrire le transport par wagon isolé, activité sur laquelle seule la SNCF s'était positionnée et qui perdait de l'argent. Je me souviens très bien qu'à l'époque il n'était pas complètement évident de se dire que la SNCF allait consacrer à cette activité plusieurs milliards qu'elle ne pourrait pas utiliser ailleurs – en particulier pour développer le transport de voyageurs, beaucoup plus rentable !

Nous avons le sentiment d'être responsables en mettant des milliards dans une activité certes non rentable, mais dont nous avons conscience qu'elle était nécessaire pour le pays et d'un point de vue écologique. Le fait que cela nous soit reproché aujourd'hui est vécu comme quelque chose de très injuste, d'autant qu'on nous demande d'investir encore 5 milliards d'euros dans cette activité.

Je reconnais qu'une négociation est en cours, que les 5 milliards d'euros ne sont plus sur la table et qu'un plan a été prévu par Frédéric Delorme. Tout cela est cohérent et, au fond, le trafic et les effectifs seront assez peu réduits. Le plan de discontinuité nous offre des perspectives, sous réserve que les différentes aides au fret s'inscrivent bien dans la durée.

Encore une fois, je suis plutôt convaincu que le fret ferroviaire peut vivre dans ce pays. Les conditions du plan de discontinuité et les deux « *NewCo* » qui vont être créées devraient permettre d'y arriver.

Mais cela n'efface pas complètement le sentiment d'injustice.

**M. le président David Valence.** Dans l'enquête approfondie sur Fret SNCF, les aides publiques considérées comme indues avaient plusieurs dimensions.

La première était constituée par la compensation de son déficit récurrent, qui était de l'ordre de 260 à 400 millions par an durant les années où M. Emmerich exerçait des responsabilités. On peut considérer que cette aide était pour partie nécessaire parce que les politiques publiques menées par ailleurs pour compenser l'absence intrinsèque de rentabilité de certaines activités – dont le fret ferroviaire – étaient insuffisantes. On peut comprendre le sentiment d'injustice dont vous avez parlé, puisque les 5,3 milliards de dettes effacées correspondent en grande partie à ce que le groupe public a été obligé d'investir pour faire face au soutien insuffisant du fret par les pouvoirs publics.

Mais ces 5,3 milliards résultent aussi de la reprise de la dette de Fret SNCF et de sa recapitalisation en 2019.

Le paradoxe est que cette somme découle pour partie des effets d'une insuffisance de politique publique et pour partie d'une politique publique trop forte.

Êtes-vous d'accord avec cette formulation ?

**M. Matthias Emmerich.** Je ne crois pas. L'histoire est beaucoup plus simple. Les 5,2 milliards d'euros sont le résultat de la prise en compte insuffisante par l'État de ce qui était nécessaire pour assurer la rentabilité du fret ferroviaire pendant quinze ans.

Il se trouve qu'il y avait une dette au départ et qu'un taux normatif de 6 % lui a été appliqué, en accord avec la Commission. Ce taux a conduit à un triplement de cette dette en quinze ans. C'est en quelque sorte le prix du temps.

Je ne vois pas deux origines à cette somme de 5,2 milliards d'euros. Selon moi, elle est le résultat du refus pendant quinze ans de mettre en place un dispositif spécifique pour le fret. D'une certaine manière, l'État évitait ainsi de demander des crédits à votre assemblée et laissait l'EPIC SNCF – et indirectement les activités voyageurs – combler le déficit année après année sans que cela mette en péril la SNCF.

Si je rentre encore plus dans les détails, la SNCF ne payait évidemment pas un taux de 6 %. Ce taux était normatif et une partie des pertes présente donc un caractère virtuel. En fait, la SNCF empruntait à des taux qui étaient deux fois moindres.

**M. le président David Valence.** Je n'ai sans doute pas été assez explicite.

Une part des 5,3 milliards d'euros correspond à la somme des aides versées par le groupe public ferroviaire à sa branche fret pour compenser son déficit. Mais ce montant résulte d'une addition. Il comprend aussi la dette de Fret SNCF, dans le cadre de la reprise d'une partie de la dette de l'ensemble du groupe public ferroviaire par l'État en 2019-2020, et l'effet de la recapitalisation. Ces trois dimensions figurent clairement dans la lettre de la Commission annonçant le lancement d'une enquête approfondie.

On peut difficilement dire que reprendre la dette d'un groupe ou le recapitaliser est une manière de se défaire de sa responsabilité. C'est même le contraire.

À partir du moment où des sociétés anonymes ont été créées, il n'y a plus d'aide publique possible au titre du déficit. Votre raisonnement est très juste pour tout ce qui s'est passé avant 2019. Mais la reprise de dette et la recapitalisation sont aussi considérées comme des aides publiques indues par la Commission européenne.

**M. Alain Krakovitch.** Je comprends très bien la distinction que vous faites entre le déficit récurrent d'une part et la reprise de la dette et la recapitalisation d'autre part. Mais la dette est aussi le résultat des déficits et, pour beaucoup de cheminots, c'est bien le problème.

**M. le président David Valence.** Le raisonnement est juste du point de vue de la SNCF. Mais ce n'est pas la même chose pour les décideurs publics. Ceux qui choisissent de reprendre la dette ne sont pas ceux qui ont laissé la SNCF compenser les déficits de Fret SNCF pendant quinze ans. Et il convient de préciser que les politiques publiques menées désormais sont différentes.

**M. Matthias Emmerich.** Je ne connais pas les détails du dossier aussi bien que vous, mais nous avons déjà réfléchi à cette réforme lorsque je travaillais à la SNCF. Nous savions bien qu'il n'y avait pas d'autre choix que de laisser à la SNCF la dette de Fret SNCF, faute de quoi cette dernière société aurait été immédiatement en faillite. D'une certaine manière, c'était l'aboutissement de quinze ans de virtualité des comptes.

La reprise de la dette de la SNCF par l'État est un sujet complètement différent, puisqu'à ma connaissance cette dette correspond à celle de SNCF Réseau et pas à celle de SNCF Mobilités de l'époque. SNCF Réseau a désormais des comptes séparés. Mais sa dette de 25 milliards n'est pas celle de la SNCF. Il ne faut pas confondre les deux sujets, même si la Commission le fait peut-être.

**M. le président David Valence.** C'est très clair.

**Mme Sylvie Ferrer (LFI-NUPES).** M. Krakovitch a cité l'enjeu climatique, qui est déterminant. On sait que l'activité humaine est responsable du dérèglement climatique, notamment en raison des transports. La logique voudrait donc que l'on organise le report modal des marchandises vers le train.

Quel est votre avis sur l'abandon de l'écotaxe ? Ce dispositif aurait permis de rééquilibrer les transports de marchandises en favorisant davantage le ferroviaire.

**M. Matthias Emmerich.** Il y a deux manières de créer de l'équité en matière d'émissions de CO<sub>2</sub>. L'une consiste à aider les gens qui émettent moins – surtout s'ils ont des coûts supérieurs – et l'autre à pénaliser ceux qui émettent plus. L'idéal, c'est de faire les deux.

La question concerne le fret, mais on peut aussi la poser pour le transport de voyageurs. Le kérosène n'est pas taxé en Europe pour les vols intérieurs. C'est selon moi une aberration. Le fait d'avoir reculé sur les péages routiers pour les poids lourds en France est une catastrophe en général, et pour le fret ferroviaire en particulier.

**M. Alain Krakovitch.** Le paradoxe est que nous attendions cette écotaxe depuis des années – et que nous l'attendons encore. Cela fait un peu mal de voir les vestiges du dispositif qui sont encore installés sur nos autoroutes.

Cela fait aussi partie des éléments qui sont à l'origine de la dette de Fret SNCF. La décision de mettre en place l'écotaxe découlait du constat fait depuis de nombreuses années de la nécessité d'un rééquilibrage entre les transports routier et ferroviaire.

C'est pourquoi, encore une fois, j'ai du mal à faire une différence entre le déficit récurrent et la somme des déficits précédents. L'absence d'écotaxe est l'un des éléments qui montre que les politiques publiques menées n'ont pas permis d'éviter l'accumulation de la dette de Fret SNCF.

**Mme Mireille Clapot (RE).** J'ai été frappée par la complémentarité de vos visions avec, d'un côté, l'approche industrielle attachée à la qualité de service – notion qui m'est chère – et, de l'autre, l'approche financière – tout aussi louable. Les deux sont nécessaires pour le fret ferroviaire, activité d'une extrême complexité.

Je ne vois pas les choses comme vous, monsieur Emmerich. On ne peut pas dire que le fret ferroviaire serait réservé aux régions industrielles. Dans ma circonscription de la vallée du Rhône, on voit passer des trains chargés d'automobiles, de primeurs ou d'eau minérale.

Le développement insuffisant du fret ferroviaire est peut-être lié au fait que les externalités négatives liées au transport par camion ne sont pas assez prises en compte. Si l'on raisonne globalement, le fret ferroviaire est bien plus écologique et donc profitable pour la société.

Le paysage du fret ferroviaire va complètement changer avec la solution de discontinuité. Comment voyez-vous le futur de cette activité ? Cette solution subie peut-elle finalement constituer une opportunité pour relancer le fret ferroviaire ? Ou bien le déclin est-il inéluctable, de sorte que nous n'y arriverons pas ?

**M. Matthias Emmerich.** Mon propos consistait à dire que la France n'est pas un pays de fret ferroviaire. J'ai ajouté que c'était la conséquence de trois facteurs : la faible densité, la faible part de l'industrie dans le PIB et les très fortes différences entre l'Est et l'Ouest ainsi qu'entre le Nord et le Sud. L'Est offre des conditions plus favorables au fret ferroviaire – et le Nord-Est plus encore.

Cela nous ramène au transport par wagon isolé. Le fait de prévoir un filet universel pour l'ensemble du pays, par analogie avec le service postal, ne permet pas de remplir les trains. Le fret ferroviaire est au fond assez simple. Il faut une locomotive qui tracte de préférence trente à quarante wagons plutôt que dix, afin de transporter des biens qu'il est difficile d'acheminer par la route. C'est le cas pour les bobines d'acier laminées à chaud et pour les produits chimiques. C'est moins vrai pour l'eau minérale. Et il faut des industries qui ont besoin de grandes capacités d'emport, avec de préférence pas d'exigences de juste-à-temps – car cela suppose une ponctualité que le fret a du mal à respecter.

Le fret ferroviaire a évidemment un avenir dans ce pays. Mais cela nécessite que l'État poursuive ses politiques publiques d'aide, indispensables pour toutes les raisons précédemment exposées, et que les politiques de pénalisation des émetteurs de gaz carbonique soient au juste niveau. Je sais bien que s'exercent la pression sociale et celle du lobby routier.

Le monde est entré dans un réchauffement climatique catastrophique. Les problèmes sont déjà là. Il faut donc faire payer à l'ensemble des opérateurs le juste prix des coûts des émissions de CO<sub>2</sub>. C'est vrai pour les poids lourds comme pour le transport aérien. Et cela permettra au fret ferroviaire de disposer d'aides d'État durables pour regagner des parts de marché. C'est mécanique.

**M. Alain Krakovitch.** Je suis très optimiste. L'évolution que l'on constate depuis un an dans le transport de voyageurs est quand même frappante. On n'avait jamais vécu cela. Les trains sont pleins, tout particulièrement les TGV.

Cela s'accompagne d'une prise de conscience non seulement par la collectivité, mais aussi par Gouvernement, de la nécessité d'aider le transport ferroviaire. Je ne vais pas revenir sur les efforts consentis par les régions en ce qui concerne les TER.

D'une certaine manière, le wagon isolé est au fret ferroviaire ce que le train de nuit est au transport de voyageurs. On a compris que le train de nuit ne pouvait pas être rentable. C'est mécanique : on vend un siège de TGV 4,5 fois par jour alors qu'une couchette, par définition, ne peut être vendue qu'une fois par nuit. Pour autant, c'est un produit que l'on a décidé de développer et pour lequel nous avons obtenu des subventions. Je ne vois pas pourquoi il n'en serait pas de même pour le wagon isolé. Le transport par train entier peut se développer naturellement, et même sans aide dans certains cas. Ce n'est pas le cas pour le wagon isolé ou ses avatars, comme le « multi-lots multi-clients » : il leur faut des aides.

Une prise de conscience est en cours et je suis convaincu qu'elle va croître, parce que la situation climatique ne va pas s'arranger. Le président Valence a rappelé que les aides étaient désormais connues jusqu'en 2030. Je pense qu'elles ne pourront qu'augmenter. Le fret ferroviaire a vraiment un avenir dans ce pays, quelle que soit la destination.

Des comparaisons avec l'Italie ont été faites lors de cette audition, mais pas avec la Suisse. Comme cette dernière, la France est un pays de transit. La Suisse a interdit le transit des poids lourds et a mis en place des autoroutes ferroviaires. Nous n'en sommes qu'au début, mais on ne devrait plus avoir un camion en transit sur nos routes dans quelques années. C'est une évidence et nous allons y arriver.

**M. Matthias Emmerich.** Mais cela nécessite des investissements considérables dans les infrastructures, puisqu'il faut créer des terminaux et améliorer les accès, notamment avec des voies dédiées. Et on a pris beaucoup de retard. Je suis parfaitement d'accord avec ce que dit M. Krakovitch, mais tout cela nécessite une politique publique forte.

*La séance s'achève à douze heures cinquante-cinq.*

**Membres présents ou excusés**

*Présents.* – M. Sylvain Carrière, Mme Mireille Clapot, Mme Sylvie Ferrer, M. David Valence, M. Hubert Wulfranc