

RAPPORT AU CONSEIL DE LA METROPOLE

Transports, Mobilité durable

■ Séance du 17 Décembre 2020

16

MOB 016-17/12/20 CM

■ Présentation du projet de fret ferroviaire métropolitain - Prise en considération du résultat des études et sollicitation de cofinancements pour poursuivre le projet

Madame la Présidente de la Métropole Aix-Marseille-Provence sur proposition du Commissaire Rapporteur soumet au Conseil de la Métropole le rapport suivant :

Le territoire de la Métropole Aix-Marseille-Provence, par son étendue et sa configuration, connaît d'importants flux de biens et de personnes, sources de multiples nuisances (pollutions, congestions).

Afin de participer à l'allègement du trafic de poids lourds (notamment liés à l'activité portuaire), de favoriser le développement économique et la relance du fret ferroviaire (en renforçant la complémentarité entre le routier, le maritime, le ferroviaire et le fluvial), de lutter contre la pollution de l'air et le réchauffement climatique, un projet novateur de service public de fret a été étudié par les services métropolitains depuis octobre 2016 sur la base des principes arrêtés dans l'Agenda de la mobilité métropolitaine puis repris dans le projet de Plan de Déplacements Urbains de la Métropole .

Sa création permettrait à la Métropole de proposer un projet novateur pour le fret ferroviaire et structurant pour le territoire qui nécessitera une contribution multipartenaires pour équilibrer d'importants investissements .

- Un projet novateur pour le fret ferroviaire métropolitain, dans un contexte national de relance de l'économie
- Une impulsion locale forte

Il existe un fort potentiel de développement du fret ferroviaire en France, qui ne représente aujourd'hui que 10% de part de marché, alors qu'elle est de 18% en Allemagne et de 30% en Autriche.

Le territoire de la Métropole d'Aix-Marseille-Provence s'inscrit au cœur de la troisième région logistique française. Il est donc soumis à d'importants flux de marchandises. Source de dynamisme économique, ils entraînent également de nombreuses nuisances en raison du recours massif au transport routier.

Ce dernier est largement plébiscité en raison de sa souplesse et de sa compétitivité tarifaire par rapport aux alternatives ferroviaires et fluviales. Il représente plus de 10 000 poids lourds circulant chaque jour sur les routes et autoroutes de la Métropole.

L'essor du Grand Port Maritime de Marseille va se poursuivre avec une augmentation des flux de conteneurs d'ici 2030, qui doit croître de 1.4 millions à plus de 3.5 millions de conteneurs annuels.

Les projets routiers de liaison entre Fos – Salon et la finalisation de la liaison Martigues-Port de Bouc accompagneront cette augmentation du fret routier dans le secteur ouest.

Cette croissance n'est cependant pas absorbable, de façon soutenable, par les seules infrastructures routières. Le développement des flux est au contraire une opportunité pour massifier les flux logistiques et rendre compétitives les alternatives à la route.

- Une opportunité unique, rendue possible par l'évolution récente du cadre législatif

Or en tant qu'Autorité Organisatrice de la Mobilité, la Métropole est, depuis 2016, compétente pour créer un service public de transport de marchandises sur son ressort territorial, sous réserve de deux critères cumulatifs qui fondent son intervention (article L. 1231-1-1 du code des transports) :

- Un constat d'inexistence, d'insuffisance ou de d'inadaptation de l'offre privée ;
- Une réponse à des objectifs de réduction de la congestion urbaine, des pollutions et nuisances affectant l'environnement.

Il ressort de l'étude de faisabilité du SPFF une offre relativement faible et un marché peu adapté sur les deux périmètres suivants :

- Concernant le secteur intérieur du territoire de la métropole, seules deux offres existent, opérées par des entreprises ferroviaires (EF) :
 - Le transport de bauxite entre Fos Mole central et Gardanne
 - Des transports de brouettage de wagons sur la ZIP de Fos
- Concernant les transports locaux sur le territoire métropolitain en continuité d'un parcours de longue distance par le mode ferroviaire, il est à noter la présence d'EF sur deux activités principales :
 - Les liaisons entre Miramas et des Installations Terminales Embranchées industrielles
 - La Liaison entre la gare de Graveleau et les terminaux maritimes.

Le service public envisagé dans la présente délibération ne proposera pas de lignes là où le marché assure déjà des services. Il se positionnera de manière complémentaire sur des champs spécifiques comme la logistique urbaine :

- qui nécessite une organisation globale et relève de la politique de la Métropole et du pouvoir de police des Maires (réglementations en matière de circulation, de stationnement, Zone à faibles émissions mobilité).
- qui rencontre une réelle difficulté organisationnelle du fait des problématiques de volumes et des mutualisations nécessaires.

- Un projet structurant pour le territoire métropolitain : des études de faisabilité juridiques et techniques qui confirment la viabilité du projet sous certaines conditions :

Afin de définir la viabilité de ce projet, plusieurs réflexions ont été conduites dans le cadre de ce projet, depuis 2019.

Les conclusions de l'étude juridique

l'étude de faisabilité juridique relative à la création d'un service public de fret ferroviaire a mis en exergue des points de vigilance pour la création du service :

- Les limites du ressort territorial de la Métropole

L'article L 1231-1-1 du code des transports limite la compétence des Autorités Organisatrices de Mobilité (AOM) à « leur ressort territorial », en application du principe de spécialité territoriale.

Toutefois, certaines lignes de fret pertinentes pour la desserte du Grand Port s'étendent sur le territoire d'autres collectivités compétentes voisines, en particulier vers Saint Martin de Crau, ligne qui ressort comme la plus pertinente.

Deux conditions sont nécessaires pour permettre à la Métropole de régir l'organisation du SPFF en dehors de son territoire et d'en confier l'exploitation à son opérateur in house :

- Création d'un service public de fret ferroviaire par les autorités organisatrices de mobilité concernées, sous réserve des deux critères : poursuite des objectifs de décongestion et de dépollution et preuve d'une carence de l'initiative privée

- Conventionnement entre ces autorités organisatrices et la Métropole, organisant une délégation de compétence

Il est proposé que la Métropole se rapproche des intercommunalités voisines pour leur proposer un travail commun sur cette base.

- Sur la pratique des prix inférieurs aux coûts du service

En effet, le respect du droit de la concurrence par les personnes publiques suppose que, lorsqu'elles sont opérateurs, elles ne perturbent pas le libre jeu de la concurrence.

Pour ne pas être sanctionné par le droit de la concurrence, le SPFF pourra proposer des prix volontairement bas à condition de démontrer l'absence de volonté d'éviction des concurrents.

Une saisine de l'Autorité de la Concurrence est préconisée pour s'assurer de l'absence de distorsion de concurrence.

Les conclusions de l'étude technique économique et commerciale font apparaître un besoin d'aides publiques pour rendre viable un tel service car le coût de revient est trop important pour concurrencer la route.

Le service proposera de transporter tout type de marchandises (vrac, containers, ordures ménagères de compétence MAMP, matières dangereuses ...)

Il utilisera les infrastructures ferroviaires existantes mais nécessite d'aménager les plateformes suivantes : Saint Martin de Crau (hors AMP), Miramas, Marseille Nord et Marseille Saint Marcel.

Une montée en charge progressive permettra d'ajuster le dispositif en fonction des résultats constatés, avec la création possible de quatre lignes entre 2022 et 2026 :

- La ligne Fos-Saint Martin de Crau (2022)
- La ligne Fos-Clesud (2022)
- La ligne Fos-Arles – Miramas/Gardanne (2024)
- La ligne Miramas/Marseille (2025)

La première ligne qui pourrait être mise en place en raison de son potentiel de trafic captable est la ligne Fos-Saint Martin de Crau.

Pour accéder au marché de la distribution urbaine, le fret ferroviaire devrait bénéficier des incitations et contraintes sur les circulations (création de Zones à Faibles Emissions mobilité, réglementation des livraisons...) dans les centres urbains. Le service public de fret doit être une composante d'un schéma global de logistique et de transport de marchandises en ville (schéma en cours d'étude) qui intègre notamment l'aménagement des accès des centres villes pour les marchandises. La mise en place de ZFEm et les contraintes sur la circulation, notamment l'extension de la piétonisation des centres, qui

se développe dans les principales villes, permettront d'envisager de déployer ces services dans des conditions économiquement réalistes.

La réussite du projet suppose que soient pris en compte tous les facteurs susceptibles de créer un risque pour la bonne marche de l'opération.

Il conviendra donc :

- D'une part d'assurer un contact étroit et permanent avec tous les acteurs du transport de marchandises au niveau local : entreprises ferroviaires, au premier rang desquelles la SNCF, transporteurs routiers, logisticiens, ... L'objectif est de faire en sorte que la mise en œuvre de ce projet très innovant soit bien considérée comme un acte positif pour toute la profession ;
 - D'autre part d'approfondir la connaissance du marché potentiel révélé par l'étude de faisabilité réalisée. Certes plusieurs chargeurs ont confirmé, par écrit, leur intention d'utiliser le service et, plus globalement, nous disposons de perspectives commerciales encourageantes mais il convient de les conforter, par un contact permanent avec les chargeurs et par une projection plus précise des niveaux de remplissage des trains, en particulier pour les premières lignes à lancer
- Un projet bénéfique pour préserver le cadre de vie des métropolitains et contribuer au développement économique du fret

Ce projet profitera au territoire, à ses habitants et à l'activité économique au sens large. Il permettra entre autres de trouver un point d'équilibre avec les initiatives privées en mettant en place le maillon manquant entre l'offre « grandes lignes » et les futures plateformes de logistique urbaine. Il entraînera ainsi une valorisation du fret ferroviaire dans son ensemble et contribuera au maintien des infrastructures ferrées comme la gare de triage de Miramas.

L'objectif principal du projet reste de réduire le trafic de poids lourds ou en tous cas de modérer sa croissance. Jusqu'à 330 poids lourds seront évités quotidiennement selon les axes, principalement sur le secteur ouest de la Métropole et sur les accès nord de Marseille, ce qui représente un gain de plus de 4 200 tonnes de CO2 par an.

Sur toute la durée de vie du projet c'est plus de 100 millions d'euros d'externalités négatives qui seront économisés a minima par la collectivité au sens large, si l'on prend en compte la réduction de la pollution, de la congestion et les économies d'entretiens d'infrastructures routières. Le montant des externalités est calculé sur la base de la situation actuelle, si rien n'était fait. La situation sera bien évidemment encore plus dégradée et les coûts pour la société plus élevés d'ici 25 ans.

- Une contribution indispensable de plusieurs partenaires pour équilibrer d'importants investissements
- Le SPFF repose sur des subventions d'investissement versées au départ, et amortissables sur des périodes très longues de l'ordre de 25 à 30 ans, correspondant essentiellement au matériel roulant acheté (locomotives, wagons, caisses mobiles, reachstacker). Ainsi, ce montage permet de diminuer les coûts fixes caractérisant le ferroviaire et présente l'avantage de pouvoir garantir une politique tarifaire stable sur une durée longue, caractéristique indispensable pour obtenir la confiance des futurs clients du SPFF. A contrario, aucune aide ou subvention d'exploitation ne sera demandée dans cette organisation. L'achat de matériel roulant devrait être subventionné à 50%, tandis que les travaux d'infrastructures seront subventionnés à hauteur de 80%.

Les aménagements nécessaires portent principalement sur les sites pour un montant de 23 millions d'euros. L'achat de matériel représente quant à lui un montant de 82 millions d'euros. Le projet représente ainsi un total estimé à 105 millions d'euros d'investissements.

Ce projet porté par la Métropole nécessitera également de mobiliser plusieurs programmes d'aides publiques à l'investissement, qu'ils portent sur le matériel (aides à la transition énergétique) ou sur les infrastructures. Il ne pourra se concrétiser qu'avec l'obtention de ces financements.

Ainsi, pourront être mobilisés :

L'Europe via la poursuite du Pacte Vert avec les Appels à Projets portant sur les infrastructures et les innovations.

L'Etat dans le cadre du plan de relance du fret ferroviaire annoncé en septembre 2020, pour soutenir l'investissement dans les projets d'infrastructures. Sachant que ce projet a rencontré l'intérêt réitéré du Délégué interministériel à la mission Méditerranée-Rhône-Saône, qui voit dans ce service une réelle opportunité pour le territoire et un projet qui fait sens à l'échelle de l'axe.

La Région dans le cadre de ses compétences en matière de mobilité et d'aménagement du territoire, notamment pour les infrastructures, sera également sollicitée. A ce titre la Métropole pourra proposer l'inscription du projet de service public de fret ferroviaire dans le prochain Contrat de Plan Etat Région en cours de négociation.

Le Département, pourrait également être sollicité au titre de l'aide aux communes.

Enfin, dans le cadre du dispositif des certificats d'économie d'énergie, il semble également possible d'obtenir des financements

Le travail préparatoire mené depuis 2016 permet aujourd'hui, si les financements sont réunis, de lancer rapidement ce service, qui pourrait ainsi s'inscrire dans le cadre du plan de relance de l'Etat, qui cherche des projets mûrs et opérationnels.

Les services de la Métropole et de ses partenaires travaillent désormais pour identifier le meilleur outil juridique qui permettra de porter le projet et de bénéficier d'un maximum de financements.

La Caisse des Dépôts s'est proposée d'accompagner les services de la métropole pour identifier le montage le plus adapté.

Telles sont les raisons qui nous incitent à proposer au Conseil de la Métropole de prendre la délibération ci-après :

Le Conseil de la Métropole Aix-Marseille-Provence,

Vu

- Le Code Général des Collectivités Territoriales ;
- La loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles ;
- La loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.
- La loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ;
- La délibération n° TRA001-1376/16/CM du Conseil de la Métropole du 15 décembre 2016, portant approbation de l'Agenda de la Mobilité Métropolitaine ;
- La lettre de saisine de la Présidente de la Métropole ;
- L'avis des Conseils de Territoire

Où le rapport ci-dessus,

Entendues les conclusions du Commissaire Rapporteur,

Considérant

- Que le territoire de la Métropole Aix-Marseille-Provence est sujet régulièrement à des dépassements des seuils de pollution qui affectent la santé et le cadre de vie de ses habitants ;
- Que le territoire de la Métropole Aix-Marseille-Provence est marquée par une pollution atmosphérique notamment de dioxyde d'azote ;
- Que la principale source de pollution au dioxyde d'azote est le secteur des transports routiers ;
- Que l'offre de fret ferroviaire sur de courtes distances n'est pas développée au regard de son manque de compétitivité structurel par rapport au mode routier ;
- Que l'Etat souhaite redynamiser le secteur du fret ferroviaire, notamment dans le cadre du plan de relance ;
- La compétence de la Métropole en tant qu'Autorité Organisatrice de la Mobilité ;
- La possibilité ouverte par la loi pour la Métropole « d'organiser ou contribuer au développement des services de transport de marchandises et de logistique urbaine, en cas d'inexistence, d'insuffisance ou d'inadaptation de l'offre privée, afin de réduire la congestion urbaine ainsi que les pollutions et les nuisances affectant l'environnement » ;
- Les conclusions de l'étude technique, économique et commerciale pour la création d'un service public de fret ferroviaire (2019).

Délibère

Article 1 :

Est pris en considération le résultat des études exposé ci-dessus et demande aux services de poursuivre les réflexions et procédures utiles à la réalisation de ce projet.

Article 2:

Madame la Présidente de la Métropole ou son représentant est autorisé à saisir l'Etat et tout autre financeur potentiel pour mener à bien ce projet et à signer les actes et conventions nécessaires.

Pour enrôlement,
Le Vice-Président Délégué
Transports et Mobilité Durable

Henri PONS