

Avis du conseil d'orientation des infrastructures sur la stratégie de développement du fret ferroviaire

établi par :

Valérie Beauvais, Bruno Cavagné (vice-président), Michel Dagbert, François Durovray, Sandrine Godfroid, Christine Herzog, Hélène Jacquot-Guimbal, Bruno Millienne, Louis Nègre, Michel Neugnot, Anne Paugam, Jean-François Portarrieu, Pierre-Alain Roche (rapporteur général), Arnaud Schwartz, Philippe Tabarot et David Valence (président)

avec la participation des invités permanents :

Karima Delli, Fabienne Keller et François Philizot

et l'appui des co-rapporteurs :

Olivier Milan et Simon Martin

Mai 2021

Le conseil d'orientation des infrastructures

Le conseil d'orientation des infrastructures (COI) a été instauré par l'article 3 de la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 modifiant l'article L. 1212-1.-I. du code des transports et le décret n° 2020-1825 du 31 décembre 2020. C'est un organe consultatif placé auprès du ministre chargé des transports.

Il a pour mission d'éclairer le gouvernement sur les politiques d'investissement dans la mobilité et les transports, incluant, en tant que de besoin, les équipements et services liés aux réseaux d'avitaillement en énergies alternatives aux carburants fossiles et de support aux échanges de données, en tenant compte de leurs modèles économiques et modes de financement spécifiques.

Il établit plus particulièrement des propositions sur les orientations et priorités des investissements publics, tout particulièrement ceux de l'État et de ses opérateurs, et leur financement, en veillant à la cohérence des politiques de l'ensemble des autorités organisatrices concernées et en tenant compte des conditions de maintenance et d'exploitation future de ces investissements. Outre la mission consultative prévue à l'article 178 de la loi du 24 décembre 2019, le conseil d'orientation des infrastructures est chargé de :

- Remettre au Gouvernement, à sa demande, un rapport d'orientation éclairant l'action publique dans la mobilité et les transports ainsi que sur la programmation nationale des investissements dans ces domaines ;
- Répondre à toute autre sollicitation prévue par la loi ou émanant du Gouvernement en matière de stratégie, de programmation et de financement des investissements concernant les mobilités et les transports.

Il est composé de dix-sept membres comprenant un président désigné par le ministre chargé des transports, le président de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, trois députés et trois sénateurs, trois élus locaux représentant les régions, les départements et les métropoles, six personnalités désignées en raison de leurs compétences en matière de transport et de mobilité, d'évaluation économique, d'aménagement du territoire, d'environnement et de financement public. Parmi ces six personnalités sont désignés un vice-président et un rapporteur général chargé de la coordination de la rédaction des avis et rapports. Celui-ci est assisté de deux rapporteurs de l'administration, désignés respectivement par le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer et par le directeur général du trésor.

Deux personnalités désignées en raison de leurs compétences en matière de politiques européennes sont également invitées permanentes à participer aux travaux du conseil d'orientation des infrastructures et le président peut inviter d'autres personnes à participer aux travaux.

Son fonctionnement est défini par un règlement intérieur consultable à l'adresse :

<https://www.ecologie.gouv.fr/conseil-dorientation-des-infrastructures-coi>

Principaux messages

Une stratégie **pragmatique** permettra de donner une place nouvelle aux modes de transport massifiés, ferroviaire et fluvial. Elle sera fondée sur les attentes des chargeurs et sur la mobilisation de la population et elle sera phasée, financée, innovante, territorialisée et tournée vers l'Europe.

Le développement du fret ferroviaire est **éminemment souhaitable**, notamment pour des raisons environnementales. Ses justifications ne disparaîtront pas, même quand les transports routiers seront, comme c'est indispensable, décarbonés et moins émissifs de particules fines. Ce développement est **possible** sous réserve d'être engagé de façon pragmatique, avec humilité et détermination. Il reposera sur **l'implication des chargeurs et sur l'appui de la population**.

- Les pratiques de consommation doivent de façon générale aller vers plus de sobriété et la massification des flux y contribue ; la **sensibilisation et l'information des consommateurs** est la première des priorités.
- Pour que les chargeurs intègrent l'empreinte environnementale des transports de marchandise dans leurs décisions il faut partir de leurs besoins, et **substituer une logique de stimulation et de pilotage par la demande à une logique d'offre**.

Il doit trouver une place éminente à la charnière de la logistique et des usages ferroviaires.

- La logistique doit être conçue comme **multimodale**, en articulation avec la stratégie portuaire, le transport fluvial et en étroite coordination avec les transports routiers de bout de chaîne.
- De **nouvelles modalités de conception et d'attribution des sillons** doivent rapidement permettre une amélioration significative de la **qualité de service** (ponctualité, robustesse, délais, simplicité et agilité de la réponse aux demandes). Les dépenses qui contribuent à améliorer la capacité des réseaux existants à moindre coût doivent être privilégiées.

Il procédera d'une dynamique à la fois européenne et territoriale.

- Pour les trajets de longue distance, souvent **de niveau européen** (transport combiné et transport de remorques routières), la France doit **rattraper un retard certain** et l'État doit s'assurer d'un **maillage pertinent et suffisant d'installations et d'un réseau structurant avec un gabarit adéquat**.
- La mobilisation territoriale est la clé pour la courte distance (wagons isolés et trains complets). Les collectivités locales, qui sont pour l'instant très inégalement impliquées doivent prendre toute leur place. Elles devraient **intégrer la logistique dans leurs stratégies de développement économique et d'aménagement du territoire**. Les efforts pour sauvegarder et moderniser les **voies capillaires de fret, les triages et les cours de marchandises mutualisées**, après examen avec les chargeurs en vue de leur rationalisation, doivent être intensifiés sous leur impulsion.
- **L'Ile-de-France et l'Ouest de la France**, notamment, où le mode ferroviaire est aujourd'hui très insuffisamment présent pour le fret méritent une mobilisation particulière.

La stratégie doit être **phasée en étapes quinquennales** dont les objectifs sont à établir à partir d'un travail de terrain. Les mesures doivent en être clairement financées et adaptées à l'atteinte de ces objectifs et si possible évaluées socio-économiquement *ex ante*. Les conditions d'une **rentabilité économique**, notamment pour le gestionnaire d'infrastructure, doivent être progressivement rétablies. Le COI souhaite pouvoir **évaluer la mise en œuvre de ces étapes quinquennales et les moyens nécessaires pour les étapes suivantes lors de chacun de ses exercices généraux de programmation**.

Synthèse

Le présent avis du COI porte sur une version de travail de la Stratégie de développement du fret ferroviaire.

La logistique et le transport de marchandises, tous modes confondus, ont montré une fois de plus durant les phases successives de la crise de la pandémie de SARs-CoV-2 de 2020-2021 leur réactivité et leur aptitude à répondre à des besoins essentiels de la société.

Urgence et pertinence environnementale : compléter la décarbonation de l'ensemble des modes par un nouveau partage modal fondé sur des pratiques de consommation plus sobres et un transport suffisamment massifié

L'atténuation du changement climatique fait l'objet d'engagements de plus en plus volontaristes aux niveaux international, européen, français et local. La décarbonation des mobilités, et notamment du transport des marchandises est reconnue comme indispensable. D'autres enjeux de santé publique - pollution et nuisances sonores -, de préservation de la biodiversité, d'économie d'espace, de limitation de la congestion routière en zone urbaine, contribuent également à l'urgence d'une forte mutation du transport de marchandises.

Ces effets seront principalement obtenus par les évolutions de motorisations et en tout premier lieu celle du transport routier, qui est le mode très largement dominant, notamment à courte distance. Les modes ferroviaires et fluviaux, justement orientés vers les plus longues distances où les conversions de motorisations seront sans doute plus lentes et plus difficiles que pour les véhicules de livraison, garderont donc des avantages environnementaux très significatifs au moins durant les vingt prochaines années. Même une fois les conversions de motorisation de l'ensemble des modes réalisées, ces avantages, même s'ils seront un peu estompés, perdureront lorsqu'on raisonne non plus en émission directe mais en cycle de vie, du simple fait de la plus grande parcimonie énergétique de ces modes.

Les études récentes confirment que les externalités du transport routier de marchandises sont particulièrement élevées, et ne sont pas internalisées de manière satisfaisante hors du réseau routier national concédé. Le COI ne peut à ce stade que souligner l'importance de traiter d'une façon claire et volontariste cette question, l'exemple de bien d'autres pays européens montrant que la France accumule aujourd'hui du retard dans les signaux économiques pour la transition et notamment de l'internalisation des coûts externes et il insiste pour que les recettes éventuellement dégagées par une éco-contribution soient affectées à la décarbonation du secteur des transports et en particulier au rattrapage du retard et au développement des modes massifiés.

De grands efforts doivent être consacrés à destination de la population : en tant que consommateurs, l'exigence des citoyens d'une responsabilité sociale et environnementale accrue des chaînes d'approvisionnement doit se renforcer ; pour cela la plus grande transparence doit être assurée quant à l'empreinte environnementale des choix des modes de transports, et ceci de façon très fine et précise.

La revue de la conception des chaînes logistiques est cruciale pour favoriser ces modes massifiés plus économes en énergie. Certaines tendances de la consommation, comme des exigences de livraison dans des délais très brefs, vont cependant à l'encontre de ces objectifs.

Les modes fluvial et ferroviaire sont aujourd'hui sous-utilisés en France au regard de leur potentiel de développement. La décroissance du fret ferroviaire, en particulier, y a été spectaculaire depuis trente ans, tendance qui trouve ses explications dans l'évolution des activités (déshindustrialisation, bouleversement des chaînes logistiques vers moins de stocks, fragilisation de la compétitivité de la logistique nationale), dans une structuration géographique du réseau moins favorable que pour

d'autres pays européens, mais aussi par une dégradation intrinsèque de la qualité de l'offre ferroviaire. La modeste stabilisation observée depuis dix ans est encourageante, mais très insuffisante.

Dans le même temps, les plans et stratégies en faveur du fret ferroviaire se sont succédés, notamment depuis la loi Grenelle 1 (2009), très explicite, sans enrayer cette évolution alors que l'espoir y était pourtant régulièrement réaffirmé que les mesures envisagées permettraient d'atteindre une forte croissance.

Le projet de SDFP soumis au COI affirme de très forts objectifs : doublement de la part du fret ferroviaire en dix ans, et cible sensiblement plus ambitieuse encore à échéance de trente ans. Les éléments réunis montrent que les bénéfices socio-économiques que l'on peut espérer, si ce report modal intervient réellement, seraient significatifs et d'une ampleur qui reste à estimer plus en détail. Ce premier stade de la réflexion, encourageant, doit donc au fur et à mesure que les mesures et investissements se préciseront faire place à une véritable analyse coût-bénéfice qui suppose de faire un lien direct et précis qui devra être objectivé entre un programme de dépenses envisagées et les résultats attendus.

Mobilisation des parties prenantes : mieux impliquer les chargeurs par une stratégie pilotée par l'objectif de réponse à leur demande

La démarche de l'association 4F a montré que les acteurs directement concernés sont désormais conscients de l'importance d'une mobilisation collective et solidaire, progrès considérable et très encourageant. Il reste cependant à entraîner les chargeurs et les clients, qui aujourd'hui ne montrent guère de confiance dans la fiabilité du système ferroviaire (fiabilité des sillons, agilité à répondre aux besoins, absence de moyens de suivi en ligne du cheminement de la cargaison, perturbations liées aux travaux de maintenance, mouvements sociaux...).

Si le volontarisme des pouvoirs publics pour le fret ferroviaire s'est jusqu'à présent essentiellement traduit, sans grand succès, par une stratégie de soutien de l'offre, le redressement du secteur ne pourra s'établir que sur le fondement d'une stratégie de réponse à la demande des donneurs d'ordre (chargeurs, clients divers) en suscitant celle-ci par une forte intensification des efforts de *marketing*.

Impliquer le gestionnaire d'infrastructure en modifiant son modèle économique

Le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau doit prendre toute sa part dans le regain de confiance nécessaire. Sur la base d'exemples réussis, dont il a eu connaissance à travers les nombreuses auditions qu'il a conduites, le COI recommande que, dès à présent, un très important effort de communication soit entrepris. L'approbation de la SDFP, qu'il faut crédibiliser par un plan d'actions à court terme avec des objectifs de résultats chiffrés, peut être le signal de cette mobilisation, dans le cadre de l'année européenne du ferroviaire en 2021. Cet effort ne sera pérenne que si le modèle économique de SNCF Réseau est adapté pour l'inciter.

Le COI, pour permettre notamment la sauvegarde du capillaire fret et des embranchements ferroviaires, mais aussi pour permettre la prise en compte du fret dans la conception et l'attribution de sillons adaptés aux besoins des chargeurs, préconise de s'inspirer des bonnes pratiques de nombre d'autres pays européens et d'étudier la mise en place progressive par les autorités publiques d'une prise en charge de la partie non finançable par les opérateurs de fret des coûts fixes des installations, permettant ainsi au gestionnaire d'infrastructure d'être assuré d'un financement crédible et pérenne des efforts qu'il fera pour inciter au développement de ces trafics, ces efforts venant progressivement de substituer aux aides de soutien aux opérateurs.

Moderniser le secteur dans toutes ses dimensions. Cela suppose d'investir dans de nombreux domaines et pas seulement dans les infrastructures

Des efforts importants de modernisation du secteur doivent être entrepris : ils concernent en premier lieu l'exploitation et la signalisation du réseau, la conception de sillons et les procédures d'attribution de ceux-ci, mais aussi les matériels roulants, dont le parc est trop ancien et obsolète. Pour le matériel roulant, outre la conversion des motorisations, il faut accélérer les efforts pour :

- La réduction du bruit (les riverains des voies ferrées existantes et des projets nouveaux, quand bien même la vertu environnementale générale du fret ferroviaire serait reconnue, doivent pouvoir constater la réalité des efforts consentis pour le rendre moins bruyant. La circulation en est souvent nocturne, et doit être rendue acceptable en milieu urbain ou périurbain par tous moyens technologiques. Ceux-ci existent et à juste titre les professionnels se mobilisent en ce sens).
- Le développement des technologies de communication : digitalisation et suivi GPS des wagons, équipement pour circuler sur les voies équipées en ERTMS,
- La productivité des manœuvres : mécanisation des systèmes d'accrochage-décrochage des wagons.

Transport combiné et transport de remorques routières : rattraper le retard de la France en Europe. Cela suppose une vision, une coordination et une impulsion au niveau national

Deux segments majeurs, le transport combiné et le transport de remorques routières (dit « autoroutes ferroviaires »), représentent les perspectives les plus fortes de croissance de flux. Ils concernent des transports de plusieurs centaines de kilomètres pour lesquels les terminaux multimodaux et les corridors doivent bénéficier d'une vision, d'une coordination et d'une impulsion nationale. Il est important pour cela dans un premier temps que la stratégie présente une proposition concertée (présentée à grande maille géographique) des territoires où l'implantation de terminaux doit être recherchée prioritairement et des axes structurants (pouvant intégrer le réseau trans-européen de transport en cours de révision) bénéficiant de gabarits adaptés et d'infrastructures permettant l'accueil de trains d'au moins 850 m. Ce travail, qui est engagé, est à conduire par l'État avec les opérateurs et les collectivités concernées, à phaser en tenant compte des délais nécessaires de conception et de concertation et doit intégrer des engagements précis de financement, y compris les fonds européens susceptibles d'être mobilisés.

Le fret ferroviaire ne se développera qu'avec l'accompagnement et l'appui des collectivités locales

Les régions ont un rôle majeur à jouer et se sont encore inégalement mobilisées. À plus petite échelle, l'organisation et la polarisation de la logistique autour des terminaux multimodaux et l'inscription des emprises foncières nécessaires dans les documents d'urbanisme suppose une implication étroite des Métropoles et des agglomérations. Une plus forte mobilisation paraît en particulier nécessaire en Ile-de-France.

Le succès des démarches reposera sur la territorialisation et la segmentation des objectifs

Le COI salue le grand effort de concertation engagé et les travaux qui se poursuivent pour traduire en mesures concrètes les intentions générales. S'agissant d'un document de stratégie le COI propose qu'il soit décliné, bien au-delà du seul plan de relance 2020-2022, en programmes

quinquennaux de mesures précises chiffrées, évaluées, hiérarchisées et financées.

Pour construire ces programmes et qu'ils soient optimisés, le COI insiste sur la nécessité absolue de quitter les discours généraux et de partir d'un dialogue conduit en impliquant directement les chargeurs, les collectivités locales concernées, et les opérateurs à des échelles de territoires adaptées à chaque segment d'usage (des corridors européens). Ce travail doit intégrer le fret dans l'ensemble des usages du réseau et il peut être conduit au sein des plateformes services et infrastructures déjà mises en place, avec l'appui leurs groupes de travail fret, et, pour les besoins d'échelle européenne et internationale par un comité de pilotage de la stratégie nationale...

Des étapes quinquennales avec des objectifs différenciés : cinq ans pour redresser la situation, dix ans pour revenir à une situation assainie et vingt ans pour donner au fret ferroviaire la place qu'il doit prendre.

L'avis tente de sérier les grandes étapes de la reconquête nécessaire d'une place raisonnable du fret ferroviaire.



Il ne se risque pas, à ce stade de connaissance, à valider ou contester des chiffres globaux d'objectifs qui ne lui semblent pas l'essentiel du sujet, le principal étant d'agir au plus vite de façon concrète.

L'idée générale est qu'il faut :

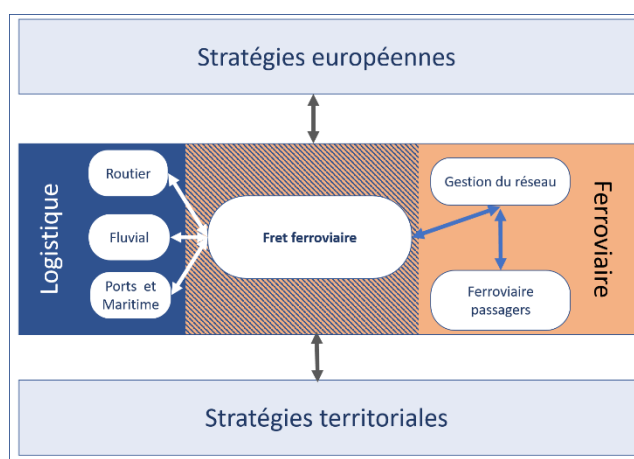
- Cinq à sept ans pour redresser la situation et crédibiliser la démarche auprès des chargeurs et de la population, tout en privilégiant les « *quick wins* » et en les faisant connaître,
- Dix à douze ans pour revenir à une situation assainie et constater une croissance significative des parts de marchés,
- Vingt ans pour qu'une part modale raisonnable soit atteinte, quand, dans la décennie 2031-2040 les grands travaux de désaturation des nœuds et l'achèvement des efforts de modernisation offriront de l'espace pour un fort accroissement de toutes les circulations ferroviaires, avec un secteur économique du fret ferroviaire prêt et suffisamment structuré pour y prendre toute sa part.

À court terme, tous les outils doivent être mobilisés pour éviter que les activités replongent de nouveau vers la décroissance. Les points d'appui les plus crédibles sont dans la longue distance et le transport combiné, mais, comme la SDFP l'indique à juste titre, des aides au wagon isolé sont à court terme indispensables pour le maintien de ces activités utiles à l'alimentation générale des transports massifiés. Les investissements proposés sont des travaux de mise au gabarit P400 (ou approchant celui-ci) et le développement de l'ERTMS sur les grands axes internationaux, un maillage complété, en particulier en Ile-de-France, de terminaux modernisés pour le transport combiné et le maintien et la rénovation des capillaires fret des embranchements, si possible dans l'esprit de mutualisation dont font d'ores et déjà preuve les acteurs du secteur agroalimentaire.

Dans le même temps, les efforts de SNCF-Réseau pour améliorer la qualité de l'offre, les modernisations de flotte, la géolocalisation doivent converger vers l'objectif de redonner confiance à des cibles bien identifiées de la clientèle. En revanche, le COI ne considère pas qu'il faille dégrader la productivité des chantiers indispensables à tous de rénovation du réseau structurant

en réduisant excessivement les plages de travaux qui leur sont accordés : ces bénéfices de court terme pour le fret ferroviaire se feraient de fait, dans des conditions économiques contraintes, au détriment du rythme de régénération du réseau qui reste une priorité majeure.

Une stratégie qui ne peut se concevoir de façon isolée



Le COI insiste pour que cette stratégie ne soit pas conçue comme isolée des autres dispositifs. Il propose au gouvernement de :

- **Revisiter l'ensemble de la gouvernance** un peu trop disparate du transport de marchandises (logistique, fluvial, portuaire) ;
 - **Resituer dans la programmation d'ensemble des investissements les efforts qui sont envisagés**, beaucoup des investissements nécessaires sur le réseau étant multiusages, notamment pour les nœuds ferroviaires, et certains objectifs visant ces différents usages étant potentiellement concurrents.
- **Intégrer pleinement la dimension et la concurrence européenne dans la stratégie française.**
 - **Ancrer la stratégie dans les dispositifs de concertation territoriale comme les plateforme services et infrastructures.**

Un suivi et une évaluation organisés dans la durée

Nombre des projets évoqués sont encore insuffisamment étudiés à ce stade et insuffisamment hiérarchisés. Le COI souhaite disposer d'un volet de propositions clarifiées et argumentées dès la phase de début 2022 de ses travaux sur la programmation, afin que le fret et la logistique, dans leur ensemble, soient mieux identifiés dans les justifications des investissements examinés et que tous les projets envisagés soient examinés sous l'angle de leur effet sur le fret ferroviaire et le fret fluvial.

Le COI souhaite qu'ensuite chaque révision de la programmation qu'il aura à conduire comporte un volet d'évaluation des efforts et des résultats atteints en matière de logistique, et des prochaines étapes quinquennales à programmer en mettant l'accent sur les flux massifiés.

Recommandations

Les recommandations qui résument les préconisations du COI sont ici regroupées en cinq objectifs principaux :

- Encourager par des signaux économiques le report modal et réformer le modèle économique de SNCF-Réseau pour le rendre incitatif à l'accueil du fret ;
- Mettre au cœur de la stratégie les acteurs majeurs : consommateurs-citoyens et les chargeurs et développer une démarche de stimulation de la demande plutôt qu'une stratégie d'offre ;
- Inscrire le développement du fret ferroviaire et plus largement de la logistique massifiée dans les stratégies des territoires ;
- Améliorer la gouvernance pour donner une place plus lisible aux modes massifiés ;
- Organiser la stratégie par périodes dotées d'objectifs précis et évaluables. Rendre la stratégie plus pragmatique et plus engageante.

Encourager par des signaux économiques le report modal et réformer le modèle économique de SNCF-Réseau pour le rendre incitatif à l'accueil du fret.

Les recettes de toute éco-contribution du transport routier doivent être orientées vers la décarbonation du secteur des transports et en particulier vers des dépenses permettant de rattraper le retard d'investissement pour les modes alternatifs à la route. Cette affectation de ressources pérennes est dérogoire aux principes d'universalité et de non-affectation des recettes mais est considérée par la grande majorité des membres du COI comme un gage indispensable pour en assurer l'acceptabilité.	24
--	----

Engager la réflexion pour substituer progressivement à des aides au fonctionnement, trop circonstancielles, la prise en charge par la puissance publique, à un niveau adéquat, des coûts fixes d'infrastructures dédiées au fret dans une répartition des rôles entre l'État et les collectivités à approfondir.	51
--	----

Mettre au cœur de la stratégie les attentes des consommateurs-citoyens et des chargeurs. Développer une démarche de stimulation de la demande plutôt qu'une stratégie d'offre.

Organiser et poursuivre dans la durée une forte action de sensibilisation et de communication sur les conséquences environnementales des choix modaux du transport de marchandises. Développer des outils reconnus par l'ensemble des parties prenantes pour assurer un « étiquetage » pertinent des empreintes environnementales du choix du mode de transport et des modalités de livraison à destination des consommateurs, intégrant les choix de consommation et de livraison qui sont les siens et les choix d'organisation logistique de son fournisseur.	43
--	----

Crédibiliser par un programme partenarial fort les efforts de l'ensemble des acteurs pour limiter les nuisances du fret ferroviaire et encourager son acceptabilité sociale par les riverains.	43
--	----

Renforcer la SDFP en matière de connaissance et le partage d'informations	43
---	----

<p>régulièrement actualisées concernant trois points : a) Les points d'accès au réseau et installations de service : mise en qualité, consolidation entre gestionnaires d'infrastructure, et diffusion large des informations. b) La demande de transport de marchandises et les flux de fret ferroviaire : mise en place d'un dispositif permanent d'observation ; par ailleurs révision périodique des perspectives d'évolution des trafics internationaux et nationaux de marchandises. c) La décomposition des coûts : nécessité de données fines et actualisées, permettant aux modes massifiés de cerner leur champ de pertinence et leviers de performance (transport et transbordement)</p>	
<p>Énoncer des objectifs plus précis pour le transport multimodal (combiné et transport de remorques routières), qui relève d'une approche européenne et nationale, et les décliner entre les segments international, portuaire et continental, et domestique.</p>	44
<p>Élaborer un Schéma directeur cible national concerté des infrastructures magistrales (réseau et terminaux) du fret ferroviaire (transports combiné et autoroutes ferroviaires), permettant de distinguer les enjeux européens et nationaux des enjeux plus territoriaux, et programmer leur adaptation (gabarit P400, trains de 850 m...). Veiller à l'inscription des itinéraires et équipements structurants dans la révision du RTE-T.</p>	45
<p>Généraliser un travail par filière pour le fret conventionnel, en identifiant celles où un potentiel de marché est identifié, et une approche régionale du réseau d'infrastructures nécessaires pour la massification.</p>	46
<p>Se garder de la tentation que l'État, au motif de l'importance de sa mobilisation en faveur du fret ferroviaire, en vienne à vouloir développer une gestion administrée du secteur.</p>	52
<p>À court terme, mettre l'accent sur les améliorations de conception, d'attribution et de gestion des sillons pour améliorer significativement la qualité de l'offre de service, clarifier et quantifier les engagements correspondants.</p>	62
<p>Inscrire le développement du fret ferroviaire et plus largement de la logistique massifiée dans les stratégies des territoires.</p>	
<p>Construire une stratégie de conquête dans l'Ouest de la France, dont la mise en œuvre rapide de l'autoroute ferroviaire atlantique, avec des gabarits améliorés, pourrait constituer le fer de lance. Établir un projet francilien concerté. Conforter les axes où le transport massifié est déjà bien présent et sauvegarder les capillaires après rationalisation en dialogue avec les chargeurs.</p>	49
<p>Soutenir la structuration sectorielle et géographique des acteurs du fret ferroviaire, y compris les chargeurs. Encourager la constitution de consortia d'acteurs mobilisés autour de projets concrets, et aptes à répondre à des appels à projets en assurant la crédibilité dans la durée des démarches entreprises.</p>	52
<p>Mettre au point avec les Régions les mécanismes permettant d'inscrire le développement du fret ferroviaire de façon volontariste et concrète dans les politiques qu'elles conduisent et dans les documents de planification régionaux. Examiner notamment la pertinence d'instaurer un document régional opérationnel sur ce sujet, ayant vocation à s'intégrer dès que possible dans les SRADDET et SRDEII et à y acquérir une dimension prescriptive.</p>	53
<p>Mobiliser les collectivités locales autour des enjeux de maîtrise foncière pour permettre l'inscription des sites de terminaux dans les documents de planification urbaine. Étudier la mise en place d'outils fonciers spécifiques pour la pérennisation</p>	58

et le développement de terminaux, notamment en Ile-de-France.	
Compléter les processus d'autorisation de construire pour polariser la création de très grands entrepôts sur les accès au réseau ferré ou fluvial (embranchement ou proximité d'un terminal de transport combiné) par des dispositions impliquant les collectivités et les acteurs locaux inspirées de l'urbanisme commercial. En Ile-de-France, utiliser l'agrément pour favoriser de manière plus volontariste la multimodalité de la logistique	59
Améliorer la gouvernance pour donner une place plus lisible aux modes massifiés et mieux intégrer la dimension européenne.	
Organiser la gouvernance de la stratégie en s'appuyant sur un comité de pilotage national et sur des groupes spécialisés et les plateformes services et infrastructures existants.	65
Réinsérer la SDFF dans son environnement de multiples autres stratégies et priorités et notamment les stratégies d'échelle européenne dans un contexte très concurrentiel. Distinguer très strictement les dépenses ayant une vocation quasi unique pour le fret ferroviaire et examiner l'ensemble des investissements dans le cadre des travaux de programmation de la LOM.	54
Examiner les évolutions possibles des fiches-outils guidant les maîtres d'ouvrages dans les analyses socio-économiques des projets d'infrastructures de transports pour y incorporer les dernières appréciations des bénéficiaires socio-économiques du report modal vers le ferroviaire et le fluvial.	56
Veiller à ce que tous les dossiers qui seront présentés au COI lors de la revue de la programmation des investissements en faveur de la mobilité comportent un volet explicite quant aux effets du projet au regard du fret ferroviaire et fluvial.	56
Articuler les perspectives quantitatives du fret ferroviaire avec le contrat de performance signé entre l'État et VNF, qui prévoit une augmentation de 50 % à l'horizon 2030 du fret transporté par voie fluviale.	57
Préférer des stratégies multimodales. Réexaminer la gouvernance d'ensemble des différentes stratégies. S'assurer qu'elles sont coordonnées et financées.	66
Organiser la stratégie par périodes dotées d'objectifs précis et évaluable. Rendre la stratégie plus pragmatique et plus engageante.	
Substituer à des engagements trop globaux (peu propices à l'évaluation in itinere de la stratégie) des objectifs plus ciblés, élaborés dans des concertations territorialisées. S'appuyer pour cela sur les plateformes infrastructures et services notamment.	42
Renforcer significativement les principes d'engagements réciproques de l'ensemble des parties en conditionnant clairement les soutiens publics au respect d'engagements chiffrés d'ensembles d'acteurs concernés par le projet.	52
Organiser la stratégie en étapes et définir pour chacune des objectifs spécifiques et des moyens clairement identifiés.	59
Soutenir un travail rapide des plateformes ferroviaires services et infrastructures pour permettre une déclinaison de la SDFF dans les volets transports des CPER	60
Favoriser les innovations techniques et soutenir leur diffusion. Favoriser l'innovation territoriale et la soutenir par des appels à projets. Accélérer les évolutions et	50

simplifications normatives nécessaires à la diffusion des innovations.	
Envisager un dispositif de soutien à la création d'OFP, comme outil utile de reconquête du fret ferroviaire pour les territoires, les ports maritimes et fluviaux, et pour la logistique urbaine. Accélérer la simplification de la réglementation des petites lignes en matière de sécurité et de la délégation de leur gestion.	46
Mettre à disposition du COI un volet de propositions clarifiées et argumentées dès la phase de début 2022 de ses travaux sur la programmation, afin que le fret et la logistique, dans leur ensemble, soient mieux identifiés dans les justifications des investissements examinés et que tous les projets envisagés soient examinés sous l'angle de leur effet sur le fret ferroviaire et le fret fluvial.	66
Permettre que chaque révision de la programmation que le COI aura à conduire comporte un volet d'évaluation des efforts et des résultats atteints en matière de logistique, et des prochaines étapes quinquennales à programmer en mettant l'accent sur les flux massifiés.	66

1 La saisine du conseil d'orientation des infrastructures

1.1 L'article 178 de la loi d'orientation des mobilités prévoit la réalisation d'une stratégie pour le développement du fret ferroviaire (SDFF) et un avis du COI sur la SDFF

L'article 178 de la loi d'orientation des mobilités précise :

« La France définit une stratégie pour le développement du fret ferroviaire. Cette stratégie prévoit notamment les mesures nécessaires :

1° A la mise en place de mécanismes d'aides ou de soutien au transfert modal et le développement du transport combiné, dans le respect des règles européennes relatives aux aides d'État ;

2° Au développement d'une composante ferroviaire à la logistique d'approvisionnement des agglomérations ;

3° A la modernisation et la mutualisation des infrastructures territoriales, en particulier les voies capillaires, les voies de services, les installations terminales embranchées et les terminaux de marchandises ;

4° Au développement d'infrastructures et de pôles d'échanges de fret multimodaux ;

5° Au renforcement de la desserte ferroviaire des ports, des grands ports maritimes et de leur hinterland ;

6° Au développement de corridors de fret ferroviaire transnationaux.

Cette stratégie est définie par voie réglementaire.

Elle comporte une évaluation de la situation du secteur du fret ferroviaire et de l'offre existante, chiffrée, et fixe un objectif d'accroissement de la part modale du transport de fret ferroviaire aux horizons de la stratégie nationale bas-carbone. Elle définit les territoires et les réseaux ferroviaires prioritaires pour le développement ou l'accroissement du fret ferroviaire et cible notamment les infrastructures devant faire l'objet d'investissements prioritaires à cette fin. »

L'article 178 indique de plus :

« Le Gouvernement soumet, pour avis, cette stratégie au Conseil d'orientation des infrastructures et au Haut comité du système de transport ferroviaire, puis la transmet au Parlement... »

1.2 La saisine du COI a été réalisée sur la base d'un document en cours d'élaboration ce qui permet à l'avis du COI de contribuer efficacement à son amélioration

Dès l'installation du COI le 11 mars 2021 par le ministre chargé des transports Jean-Baptiste Djebbari, les grandes lignes de la SDFF lui ont été présentées par le directeur général des infrastructures de transport (DGITM) Marc Papinutti.

Un document de travail confidentiel a ensuite été communiqué mi-avril au COI. Celui-ci ne comportait pas les chiffrages des mesures qui devaient être précisées et arbitrées ultérieurement. Sa confidentialité est devenue toute relative début mai car il a été publié par le site Contexte.

C'est sur la base de ce document que le COI formule le présent avis. Le COI a particulièrement apprécié d'être ainsi saisi alors que le document n'était pas définitivement arbitré, ouvrant ainsi la possibilité à ses suggestions d'être plus aisément prises en compte.

1.3 Le COI a auditionné plus de 70 personnalités et a souhaité apporter un éclairage orienté vers la construction d'une démarche dans la durée plutôt que de commenter ligne à ligne le document soumis

Le COI a consacré la période de mi-mars à fin avril 2021 à l'audition de plus de 70 personnalités représentant de nombreuses parties prenantes (Annexe 1), qu'il remercie de leur disponibilité et consulté la documentation qui lui a été rendue accessible (Annexe 2). C'est sur cette base qu'il a fondé son avis.

Le projet de SDFF proposé à l'avis du COI aborde les principaux constats de façon détaillée, à partir des informations disponibles, mais de nombreux travaux sont en cours, dont les résultats n'étaient pas disponibles pour les services de l'État au moment de la rédaction de ce document. Le COI a fait le choix au vu de la longueur de ce document et du très grand nombre de mesures proposées, mais non chiffrées ni analysées du point de vue de l'efficacité de l'usage des fonds publics, de ne pas le paraphraser ni de rebâtir ex-nihilo un document de stratégie (c'est un avis qui lui est demandé et non un rapport sur le sujet). Il n'a pas non plus souhaité faire de son avis un échenillage de remarques ponctuelles comme s'il effectuait une relecture du document.

Le COI s'est donc concentré sur la formulation d'un certain nombre de messages et de propositions qui lui semblent essentiels au succès de la démarche envisagée.

2 Un redressement urgent et indispensable

Cette partie insiste sur quelques points de diagnostic sur lesquels le COI souhaite attirer l'attention, en se fondant sur les auditions qu'il a conduites et les documents auxquels il a accédé. Elle ne reprend pas les éléments de constats figurant dans le document « projet de SDFF » qui a été soumis. Sauf exception, cette partie de diagnostic ne comprend pas de recommandation.

2.1 Les enseignements de la crise du SARs-CoV-2

Le COI tient à rendre hommage aux acteurs et aux personnels des entreprises logistiques et de transports pour leur mobilisation et tire trois enseignements de cette crise :

- **Le caractère essentiel de la logistique et du transport de marchandises**

La logistique et le transport de marchandises, tous modes confondus, ont montré une fois de plus durant les phases successives de la crise de la pandémie de SARs-CoV-2 de 2020-2021 leur réactivité et leur aptitude à répondre à des besoins essentiels de la société.

- **La fragilité des chaînes de production et relocalisation**

La crise a également montré toute la fragilité des systèmes logistiques internationaux et la dépendance forte de l'Europe et notamment de la France pour son approvisionnement en matières premières et produits manufacturés, y compris dans des secteurs stratégiques comme la santé, se traduisant par la recherche d'une relocalisation de certaines productions stratégiques par les États.

- **La crise, accélératrice de mutations de consommation, parfois dans le sens d'une désoptimisation environnementale**

En accélérant l'essor du commerce en ligne, la crise a amplifié la tendance à une demande de plus petits envois, d'une livraison plus rapide et l'apparition de circuits de retours de produits, tous très défavorables aux modes massifiés.

Elle a amplifié la prise de conscience de l'intérêt des circuits courts, facteurs de robustesse d'approvisionnement et de frugalité en besoins de transport, mais ceux-ci sont alors essentiellement routiers.

Enfin, elle a accéléré la transformation des espaces publics urbains en faveur des modes actifs, réduisant la place accordée aux véhicules motorisés, en particulier en Ile-de-France, rendant plus attractives et stratégiques les possibilités d'acheminement par le fleuve ou le rail.

2.2 La France n'est pas en avance et s'inscrit encore insuffisamment dans les stratégies européennes

Les textes européens donnent une priorité forte au fret ferroviaire (Annexe 2). Une carte des corridors de fret du réseau transeuropéen de transports montre cependant que la France, pourtant pays de fort transit de marchandises, paraît bien peu participer à ce mouvement (Figure 1). Malgré la pauvreté, notable, de la documentation à laquelle le COI a pu accéder, une analyse comparative, même très partielle, sous divers angles (Annexe 3) confirme qu'à presque tous les points de vue la France est à une place peu enviable en matière de fret ferroviaire. Les disparités dans les structures des activités économiques, et notamment d'industries lourdes, n'expliqueraient que très partiellement ces différences.

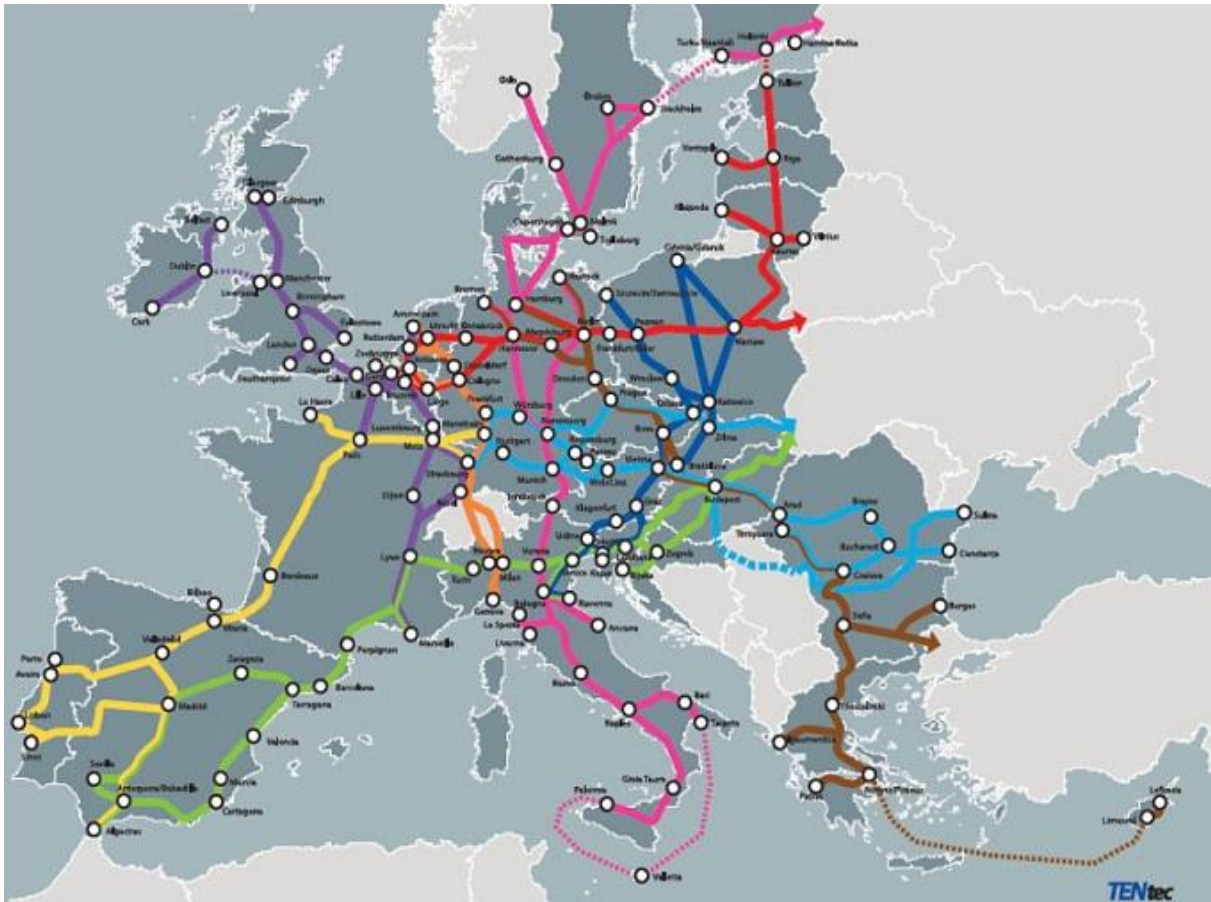


Figure 1: les corridors européens de fret ferroviaire inscrits au RTE-T, situation actuelle. Source : TEN-tec

2.2.1 Après une forte chute, le fret ferroviaire en France stagne dans une position basse au sein de l'Union Européenne

Si la situation générale du fret ferroviaire en France s'est dégradée jusqu'en 2010 beaucoup plus vite que dans le reste de l'Union Européenne, elle est restée approximativement stable depuis et en retrait de la moyenne européenne (environ 8 % des volumes totaux transportés par le fer dans l'UE, pour environ 13 % de la population).

L'Allemagne reste stable, avec des volumes et des parts de marché beaucoup plus élevés qu'en France. Durant les cinq dernières années, la Pologne et l'Italie (ainsi que le Portugal, la Hongrie, la Slovaquie, le Danemark) ont connu une croissance significative. La Suisse a connu une baisse de même ordre que la France.

2.2.2 Les différences de structures industrielles expliquent seulement une part des écarts avec les pays en pointe du ferroviaire en Europe

Les structures industrielles et de mix énergétique, la position géographique, et la performance des ports maritimes conditionnent en partie les flux totaux de transports intérieurs de marchandises.

Ces différences n'expliquent cependant pas tout s'agissant des parts modales et non plus des volumes : par catégorie de marchandises, on observe des différences parfois sensibles de parts

modales entre la France et les cinq pays « leaders » du ferroviaire en Europe, la France étant souvent en retrait (agriculture, minerais, marchandises groupées), mais pas toujours.

Selon les éléments dont a pu prendre connaissance le COI, si l'Allemagne a aujourd'hui une part de fret ferroviaire (18%) double de la France (9%), cet écart se caractériserait pour 1/3 par des différences structurelles des marchandises transportées, pour 1/3 par une moindre part modale (par comparaison pour chaque type de marchandises) et pour 1/3 par une part de conteneurisation plus faible.

Les recettes directes des entreprises ferroviaires sont légèrement inférieures à la moyenne européenne, 18,6 € / train.km contre 21,3 € / train.km, mais sont proches de celles observées en Allemagne ou en Italie. Ne se distinguent fortement que le Royaume Uni avec des valeurs très élevées, et la péninsule ibérique par des valeurs beaucoup plus faibles.

2.2.3 Des péages bas ne confèrent pas pour autant une attractivité suffisante au mode ferroviaire

Les systèmes de tarification sont assez différents selon les pays, et les comparaisons sont à effectuer avec précaution, mais le système français se caractérise dans le panorama européen par des péages très élevés pour les circulations voyageurs (9,17 € par train.km en 2019), et faibles pour le fret (2,03 € par train.km).

Ce constat est cependant très peu explicatif des parts de marché du fret ferroviaire : les péages sont très bas, et en partie pris en charge par les pouvoirs publics en Allemagne également (depuis une réforme de 2017 qui les a fortement abaissés), et ils sont à l'inverse beaucoup plus élevés en Suisse (qui a institué une tarification et une réglementation incitant fortement au report modal depuis la route vers le ferroviaire), ou encore en Pologne et surtout dans les pays baltes (avec une forte composante de transports de produits pondéreux ou énergétiques), où le fret garde néanmoins une part de marché supérieure à 50 %.

En d'autres termes un prix faible n'a pas pour conséquence une forte demande et donc une importante part modale... et un prix fort ne « tue » pas forcément le marché : tout dépend des tissus économiques, des configurations géographiques, de la qualité des installations et du service, des conditions de concurrence (et de la qualité du transport routier), etc.

La France se distingue davantage encore par la très faible part que le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau tire du fret : 3 %, alors que les trains de fret représentent 15 % des trains.km sur le réseau.

2.2.4 Peu de données sont disponibles pour comparer les politiques publiques en d'investissements et d'aides au fonctionnement en faveur du fret ferroviaire

Les dépenses sur le réseau relatives au fret ferroviaire sont, pour une très grande part, financées en France par le gestionnaire d'infrastructures plutôt que directement par des fonds publics (seul le Royaume-Uni présente le même profil, avec un niveau d'investissement globalement près de deux fois plus élevé). Le COI n'a cependant pas pu, malgré les efforts des co-rapporteurs, réunir dans les délais nécessaires à la production du présent avis, les éléments nécessaires pour assurer une comparaison approfondie des politiques menées dans les différents pays européens en matière d'aides publiques à l'investissement ou au fonctionnement en faveur du fret ferroviaire.

Les messages des partenaires réunis dans l'association 4F mettent en exergue que la France aurait durablement consacré des soutiens très sensiblement inférieurs aux infrastructures et au secteur ferroviaire, en tout cas avant la mise en œuvre de la trajectoire financière prévue par la Loi

du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités et l'annonce du plan de relance, et notamment au fret. Une analyse approfondie a été réalisée concernant les aides directes au transport combiné dans un rapport du CGEDD¹ ; elle porte sur le segment le plus porteur, mais ce n'est qu'une dimension très partielle du sujet et elle mériterait déjà une réactualisation.

2.2.5 Une spécificité française: le faible nombre de terminaux intermodaux et la faible attention qui leur est portée, ainsi qu'aux autres installations de services

Eu égard à sa superficie, la France se caractérise par un très faible nombre de terminaux de transports combinés (fer/route ou fer/port/route), dont le nombre n'a guère évolué depuis une trentaine d'années, et peu d'investissements sont consentis pour leur développement.

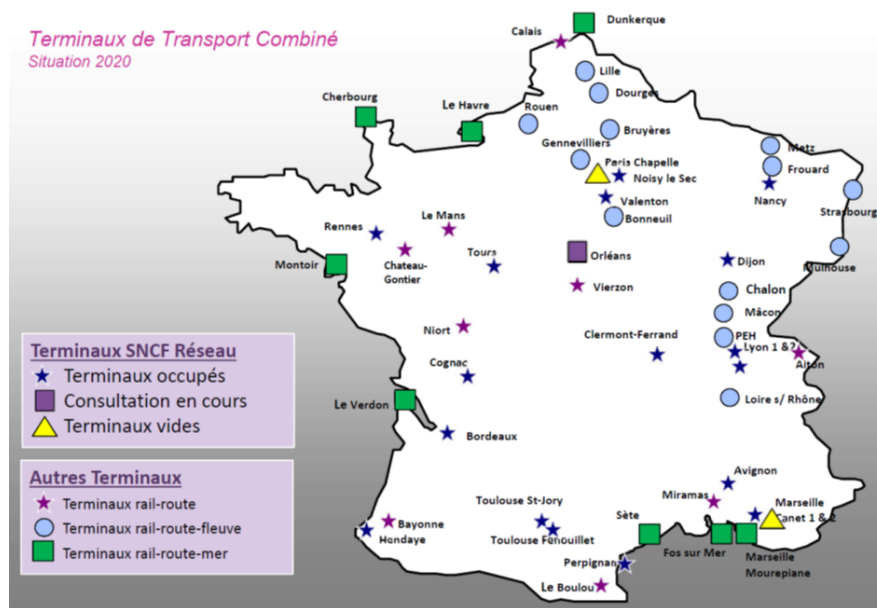


Figure 2: Les Terminaux de transport combiné, situation 2020. Source : GNTC

La même situation se constate sur les triages : la France n'en compte plus que cinq actifs (seuls sont recensés les sites de triage à la gravité) : Dunkerque, Le Bourget, Miramas, Sibelin et Woippy, tous situés à l'Est de Paris, soit beaucoup moins que dans les autres grands pays. Cette situation limite le potentiel du wagon isolé sur une grande moitié sud-ouest de la France.

2.2.6 Des axes stratégiques du réseau trans-européen de transport (RTE-T) sont mal adaptés aux besoins et à leurs évolutions

Une place particulière est à donner aux grands flux européens traversant la France, pour lesquels la France doit rattraper son retard. Ceci doit se faire néanmoins sans porter atteinte à la compétitivité du système portuaire français, et ces efforts ne peuvent se limiter au développement d'une offre Nord-Sud puissante développant l'hinterland des ports Nord européens. L'amélioration de l'offre de qualité de service sur les axes depuis les grands ports français, plutôt orientés Ouest-Est doit être conduite au moins aussi rapidement.

Cette mise à niveau des grands axes repose sur trois leviers principaux :

¹ Le dispositif d'aide au transport combiné, CGEDD, Patrick Vieu, Octobre 2017

- Le dégagement d'un gabarit tel que le P400 ou approchant ;
- L'adaptation pour permettre la circulation de trains de 850 m ou plus ;
- Le déploiement d'ERTMS.

La révision de la carte des RTE-T et notamment du réseau structurant (*core*) aujourd'hui très peu représenté dans l'Ouest de la France, mérite d'être l'occasion d'une réflexion des autorités françaises sur les moyens d'un meilleur équilibre.

La montée en puissance rapide, accélérée par la crise sanitaire, de la « route de la soie » ferroviaire Europe-Chine (avec des liaisons notamment vers Dourges, Valenton, Lyon, et l'Espagne), peut conduire en outre à des redistributions importantes de flux qu'il convient d'anticiper, tant pour les ports comme à Gênes en Italie que pour les équipements ferroviaires, comme c'est le cas à **Duisburg** en Allemagne.

2.2.7 Les lois et les plans d'action engagés en France depuis plusieurs décennies n'ont pas enrayer ce déclin

Dans le même temps, les plans et stratégies en faveur du fret ferroviaire se sont succédés, notamment depuis la loi Grenelle 1 (2009), dont les objectifs et les leviers envisagés étaient très explicites, sans enrayer cette évolution alors que l'espoir y était pourtant régulièrement réaffirmé que les mesures envisagées étaient présentées comme permettant d'atteindre une forte croissance (Annexe 3).

En l'absence de documents présentant une quelconque évaluation de ces politiques successives, le COI a fondé ses propositions (chapitre 4) sur les éléments d'appréciation qualitative qu'il a pu recueillir auprès des parties prenantes auditionnées. Les raisons de l'écart entre les objectifs et les résultats tiennent tant au diagnostic qu'à l'engagement des acteurs et à la méthode de mise en œuvre.

2.3 Le report modal vers le fer et le fluvial est une nécessité en complément de la décarbonation de l'ensemble des modes

L'atténuation du changement climatique fait l'objet d'engagements de plus en plus volontaristes aux niveaux international, européen, français et local. La décarbonation des mobilités, et notamment du transport des marchandises est reconnue comme indispensable. D'autres enjeux de santé publique - pollution et nuisances sonores -, de préservation de la biodiversité, d'économie d'espace (artificialisation), de limitation de la congestion routière en zone urbaine, contribuent également à l'urgence d'une forte mutation du transport de marchandises.

2.3.1 Le mode routier restera dominant. Sa décarbonation interviendra par segments successifs en commençant par les VUL et les courtes distances.

Ces effets seront principalement obtenus par les évolutions de motorisations et en tout premier lieu celle du transport routier, qui est le mode très largement dominant, notamment à courte distance. Les travaux se poursuivent dans diverses instances pour clarifier les rythmes de conversion effectives des flottes.

Ce mouvement peut aller vite pour les véhicules utilitaires légers (VUL) comme pour les véhicules légers, notamment en zones urbaines en coordination avec le développement des zones à faibles émissions. En revanche, aussi brillantes que seront les avancées technologiques et aussi volontaristes que seront les mécanismes d'accompagnement publics, cette conversion sera plus

lente pour les camions de plus fort tonnage et demandant de plus grandes autonomies.

2.3.2 L'internalisation des coûts externes du transport routier doit contribuer au financement des autres modes

Les études récentes confirment les travaux antérieurs qui montraient que les externalités du transport routier de marchandises ne sont pas internalisées hors du réseau routier national concédé en France, tout particulièrement en milieu urbain (Figure 3, Figure 4 et Figure 5). Les zones à faible émission mobilités (ZFE-m) en milieu urbain devraient constituer une forte incitation réglementaire dans les prochaines années.

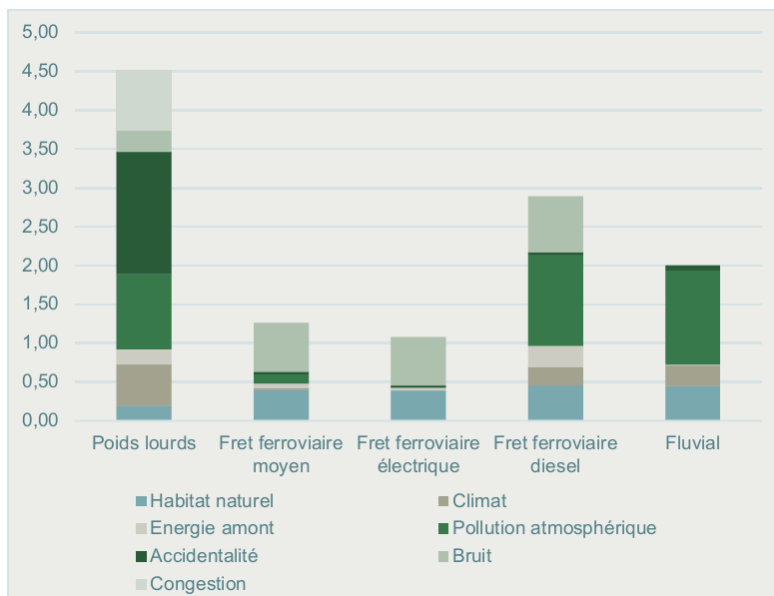


Figure 3 : Coûts externes du transport continental lourd en France(€/t.km). Source : TMFF d'après données CE Delft, 2019, reproduit du rapport Altermind « les co-bénéfices du fret ferroviaire », étude établie pour le compte de 4F, 2020.

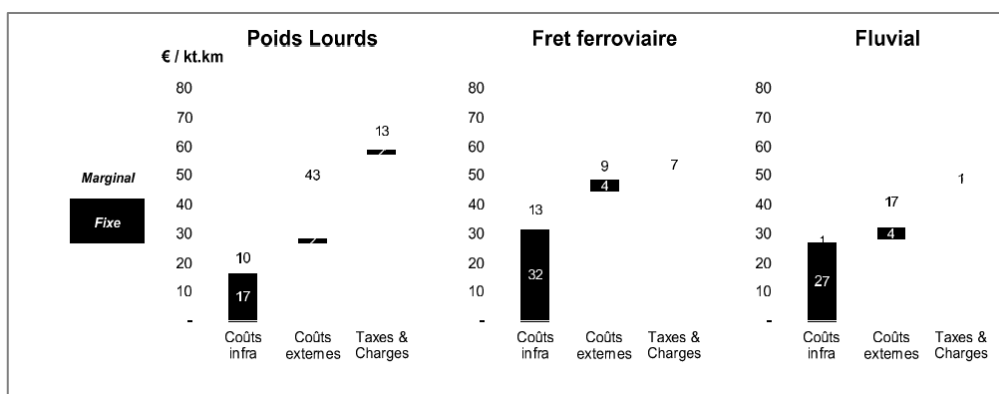


Figure 4 : Coûts, charges et taxes du transport continental lourd en France(€/t.km). Source : TMFF d'après données CE Delft, 2019, reproduit du rapport Altermind, 2020.

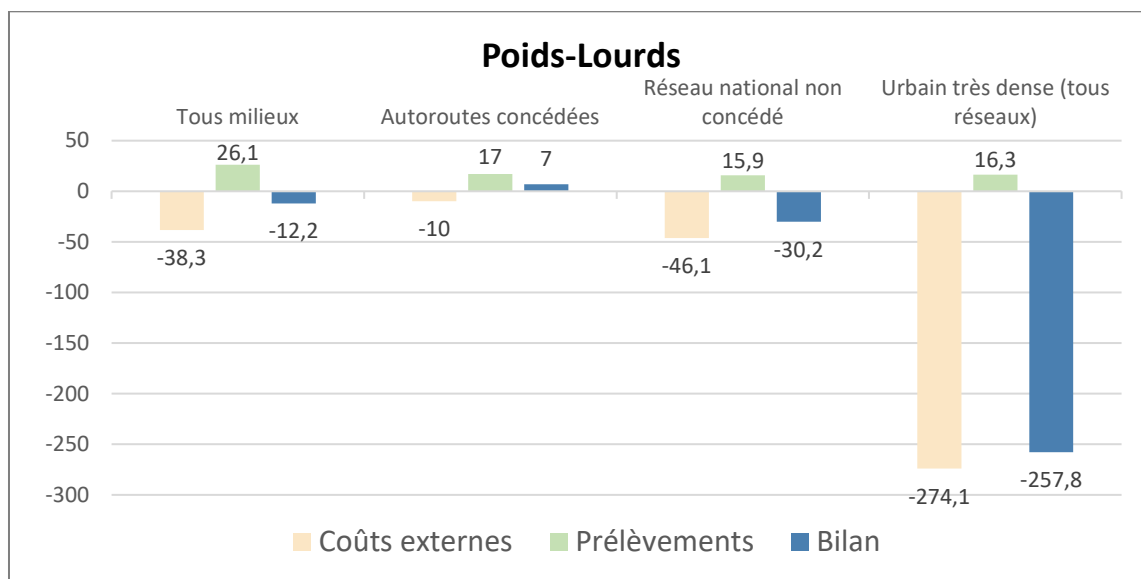


Figure 5 : Bilan socio-économique du transport routier de marchandises selon les milieux et le type de réseau (c€2015/véhicule.km), d'après Trésor Eco N°283, « Les usagers de la route paient-ils le juste prix de leurs circulations ? », avril 2021

Les guides et documents d'orientations européens ne font pas de doute sur la volonté commune de poursuivre activement la promotion des mécanismes d'internalisation.

Le COI avait proposé dans son rapport de 2018 d'affecter aux investissements dans les infrastructures des modes moins polluants des recettes issues de deux sources financières potentielles :

- La suppression de la niche fiscale du remboursement de TICPE pour le gazole professionnel ;
- Une éco-contribution temporelle forfaitaire en l'attente d'une véritable éco-contribution kilométrique.

Ce débat a gardé toute son actualité. Au moment de la rédaction du présent avis, le projet de loi climat et résilience a fait l'objet d'une première lecture à l'Assemblée nationale mais pas encore au Sénat. Dans cette version, il prévoit une réduction progressive d'ici 2030, sans toutefois préciser le calendrier de sa mise en œuvre, du remboursement du gazole professionnel et la possibilité, au niveau régional voire départemental, d'instaurer une tarification des circulations de véhicules de transport routier de marchandises.

De nombreux acteurs auditionnés, notamment les acteurs du ferroviaire, et les associations environnementales (notamment FNE, auditionnée par le COI) n'ont pas de doute que l'internalisation serait un fort facteur de report modal, mettant en avant l'exemple de la Suisse. 4F estime qu'il existe ainsi une inéquité fiscale entre les modes.

Cette argumentation est d'ailleurs mobilisée au bénéfice de la promotion des dépenses publiques d'aide au fonctionnement pour les opérateurs : ces aides contribueraient au rétablissement de cette équité, tant que les éco-contributions ne sont pas mises en œuvre.

Il ne va pas de soi que les éco-contributions aient des effets de court terme sur les choix des chargeurs et induisent du report modal. Nombre d'opérateurs considèrent en effet que les choix sont opérés essentiellement au regard d'une analyse de la performance du mode plutôt que par le signal prix. Les tenants de cette analyse constatent par exemple la poursuite à un rythme soutenu

du développement du fret routier en Belgique après l'instauration de l'Eurovignette.

La FNTR relève notamment que les transports routiers s'effectuent en grande majorité sur des distances relativement courtes pour lesquelles il n'y a pas d'alternative crédible par des modes massifiés, sauf sur quelques marchés et territoires spécifiques.

La fédération de transporteurs routiers OTRE a réitéré lors de son audition par le COI son argumentaire qu'une responsabilisation directe des chargeurs (plutôt que des transporteurs) sur l'empreinte carbone de toutes leurs marchandises serait possible techniquement avec les nouvelles technologies et beaucoup plus vertueuse qu'une éco-contribution du transport routier. Celle-ci permettrait à cet égard une intégration directe des externalités dans la stratégie logistique des chargeurs, et permettrait de se prémunir d'éventuels distorsions de concurrence entre transporteurs.

Ce sujet très important ne fait pas une complète unanimité au sein du COI. Dans le délai disponible et alors que la SDFF qui lui est soumise ne comporte pas de disposition particulière de cette nature, le COI ne peut à ce stade que souligner l'importance de traiter d'une façon claire et volontariste cette question, l'exemple de bien d'autres pays européens montrant que la France accumule aujourd'hui du retard dans les signaux économiques pour la transition et notamment de l'internalisation des coûts externes. Il réitère les précédentes recommandations du COI dans son rapport de 2018.

Comme ce point ne sera pas réévoqué en partie 4 des propositions du COI, figure ici la recommandation portant sur ce sujet.

Recommandation 1. *Les recettes de toute éco-contribution du transport routier doivent être orientées vers la décarbonation du secteur des transports et en particulier vers des dépenses permettant de rattraper le retard d'investissement pour les modes alternatifs à la route. Cette affectation de ressources pérennes est dérogoratoire aux principes d'universalité et de non-affectation des recettes mais est considérée par la grande majorité des membres du COI comme un gage indispensable pour en assurer l'acceptabilité.*

2.3.3 Les modes ferroviaire et fluvial ont également des progrès à faire en matière d'émissions. Ils conserveront des avantages intrinsèques, même quand le transport routier sera entièrement décarboné.

Les modes fluvial et ferroviaire sont aujourd'hui sous-utilisés en France par rapport à d'autres pays européens. La décroissance du fret ferroviaire, en particulier, y a été spectaculaire depuis trente ans, tendance qui trouve ses explications dans l'évolution des activités (désoindustrialisation, bouleversement des chaînes logistiques vers moins de stocks). La modeste stabilisation observée depuis dix ans est encourageante, mais très insuffisante.

Les modes ferroviaires et fluviaux, justement orientés vers ces plus longues distances, garderont pourtant des avantages socio-économiques et environnementaux significatifs au moins durant au moins les vingt prochaines années, notamment du fait de leur capacité à massifier les flux. Même une fois les conversions de motorisation de l'ensemble des modes réalisées, ces avantages, même s'ils se réduiront progressivement, perdureront probablement selon un raisonnement non plus en émission directe mais en cycle de vie, du simple fait de la plus grande parcimonie énergétique de ces modes et malgré un usage globalement moins intensif des infrastructures.

La revue de la conception des chaînes logistiques est cruciale pour favoriser ces modes massifiés plus économes en énergie. Certaines tendances de la consommation, comme des exigences de livraison dans des délais très brefs, vont cependant à l'encontre de ces objectifs, et viennent

également à rebours d'une optimisation de l'efficacité socio-économique du transport routier.

2.4 Améliorer la part modale du fer repose sur une compréhension approfondie des domaines de pertinence des différents segments

Une différenciation doit cependant être assise sur un approfondissement de la connaissance des flux actuels, travail que SNCF Réseau poursuit mais qui n'est pas achevé. Les éléments rassemblés par SNCF Réseau et les auditions conduites par le COI conduisent à envisager des approches et des potentiels de croissance très différenciés selon les segments (Figure 6).

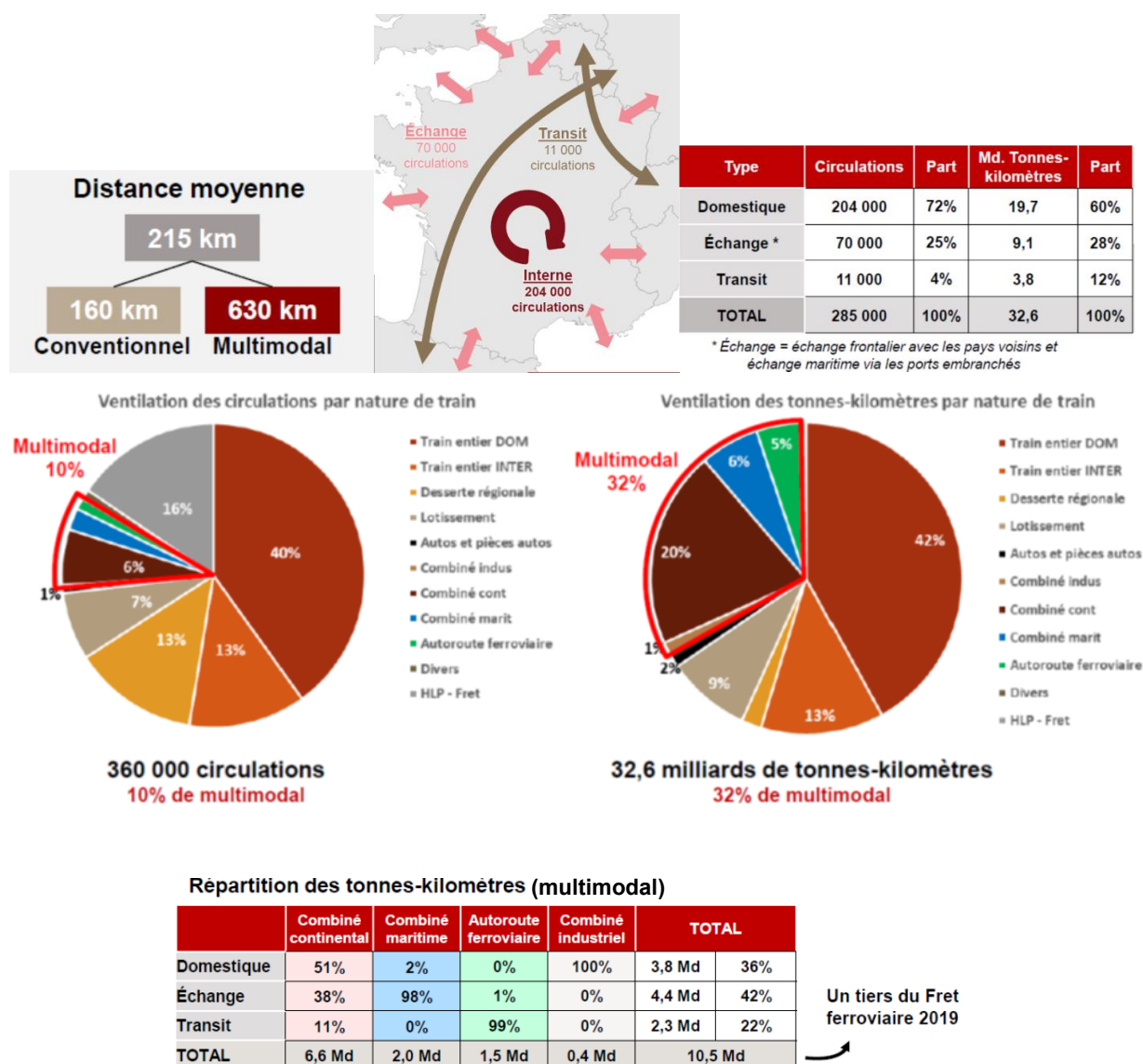


Figure 6 : Analyse des circulations fret 2019 nationales – SNCF Réseau – Mensia – Mars 2021

À ce stade des informations disponibles, l'analyse différenciée et ascendante des développements

possibles n'est que partielle et ne permet pas encore d'assurer la crédibilité des objectifs globaux de la SDFP. Vraisemblablement, l'ambition d'un doublement en dix ans du transport combiné et une croissance significative des autres segments semblent à portée.

2.5 Reconstruire la crédibilité de la qualité de l'offre ferroviaire pour les chargeurs

2.5.1 SNCF-Réseau a entrepris de redresser la barre mais doit s'engager sur des résultats concrets et des progrès significatifs

Il est difficile de dresser un tableau objectif des difficultés : nombre de trains sont purement et simplement annulés et les chargeurs se tournent alors vers le transport routier qui, quasiment en toute circonstance, offre une alternative crédible et particulièrement flexible. Parmi les trains qui parviennent à circuler, certains chargeurs importants, notamment dans l'agroalimentaire, font état de retard très significatifs dans 20% des cas, ou de délais incompatibles avec leurs contraintes opérationnelles². D'autres, notamment les opérateurs de transport combiné, déplorent de ne pouvoir obtenir des sillons alors même qu'ils ont des demandes concrètes des chargeurs. La structure du réseau, moins maillé que le réseau allemand, par exemple, n'explique que pour partie la différence de performance du service rendu.

S'il est un point qui fait l'unanimité, c'est que la clé, au moins à court terme de tout progrès est de reconquérir une crédibilité perdue auprès des chargeurs par une amélioration très significative de la qualité de l'offre par le gestionnaire d'infrastructure :

- Adaptation de l'attribution des sillons de circulation aux besoins du fret ;
- Meilleure articulation territoriale des circulations de fret de longue distance, bloquées par des régimes de priorités par rapport aux flux passagers ;
- Diminution de la vétusté du réseau, générant des restrictions de vitesses et des incidents fréquents ;
- Diminution de la conflictualité sociale.

2.5.2 Il reste indispensable de dédier des plages de travaux suffisantes pour optimiser la remise en état du réseau

Les opérateurs de fret insistent sur l'importance pour eux d'une restriction de la durée des plages de travaux, notamment de régénération. Ceux-ci, et il faut s'en réjouir, s'intensifient et prennent désormais, sans doute pour une dizaine d'années, une place considérable. Le COI de 2017 avait fortement plaidé pour qu'une priorité soit donnée à ces opérations qui ne sont que le rattrapage de décennies de sous-entretien. La réduction des plages de ces travaux peut conduire à des surcoûts importants, mais aussi des délais de réalisation supplémentaires. Si le gouvernement a bien annoncé qu'il allait compenser financièrement les surcoûts au gestionnaire d'infrastructure, le COI considère que ce levier ne doit être manipulé qu'avec prudence.

Sans remettre en cause les programmes de travaux, des progrès restent néanmoins possibles en renforçant leur coordination entre axe, notamment en Ile-de-France, ou en exploitant davantage des itinéraires alternatifs, pour assurer une meilleure performance des sillons fret de longs parcours et la continuité du service, déterminante pour la pérennité du choix modal.

² Ou pour des raisons qui tiennent à l'évolution de leurs systèmes logistiques : les dirigeants de La Poste ont rappelé lors de leur audition au COI que ce grand client du ferroviaire s'en est détourné et a basculé vers d'autres modes quand des trieuses automatiques, essentielles à sa productivité, ont été substituées au tri manuel qui pouvait être réalisé dans les trains de nuit qu'elle affrétait : l'avantage d'un travail en temps masqué a été alors effacé.

2.5.3 Un retard important est à rattraper dans la modernisation des matériels roulants et le développement des nouvelles technologies

Outre les enjeux de motorisation déjà évoqués, la vétusté et le caractère archaïque des matériels roulants est également un diagnostic largement partagé. Les pistes de travail sont clairement identifiées dans les divers documents et ils ne sont rappelées ici que pour mémoire :

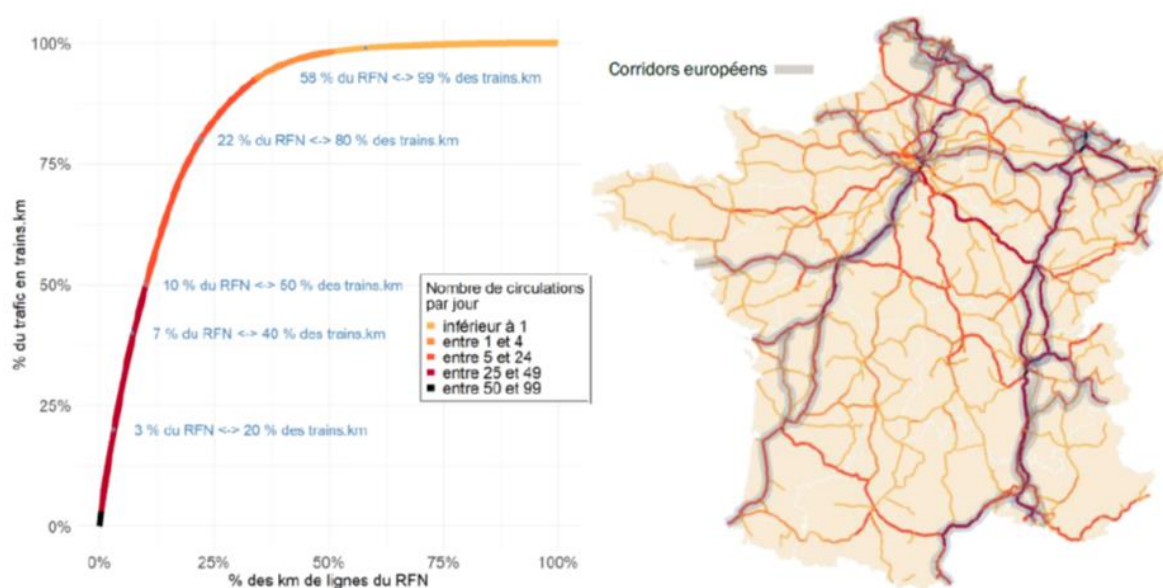
- Réduction du bruit à la source (semelles composites...) ;
- Mécanisation et automatisation des attelages ;
- Suivi par GPS des cargaisons et suivi numérique des caractéristiques de leur contenu (exemple : conteneurs frigorifiques) ;
- Équipement des motrices pour s'insérer sur des itinéraires ERTMS.

La clarification des engagements des opérateurs (proportion des flottes converties à diverses échéances) et une définition précise des aides apportées dans la durée par les pouvoirs publics reste nécessaire.

2.6 Les situations territoriales sont très contrastées. Les objectifs nationaux ne peuvent être que la résultante d'objectifs territorialisés.

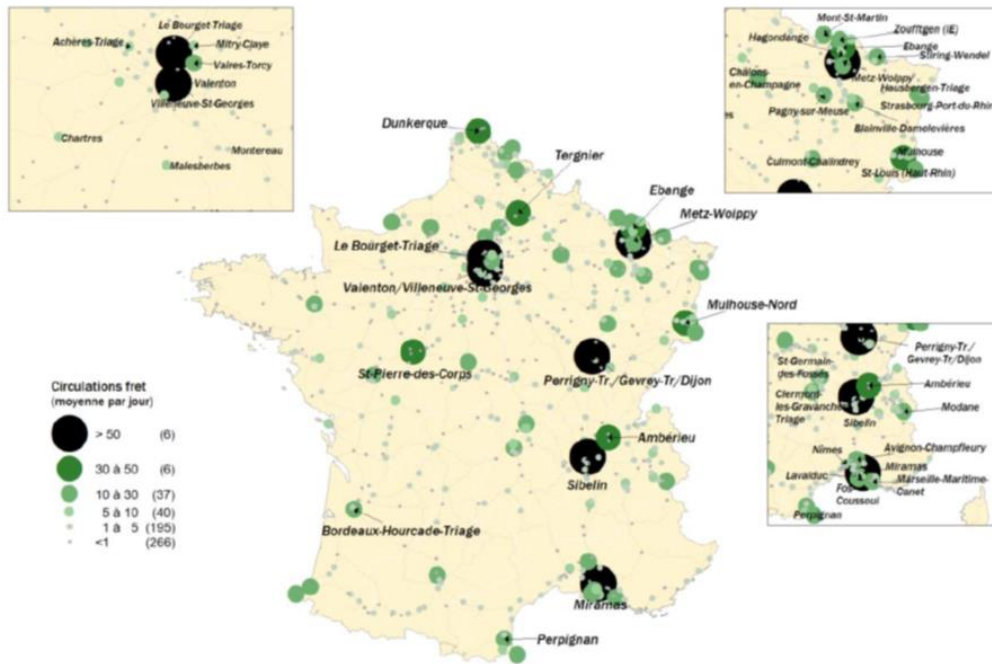
2.6.1 Les flux actuels distinguent des situations très contrastées

La situation du fret ferroviaire est actuellement très contrastée en France : alors qu'une moitié Nord Est, des Hauts de France au Grand Est et au couloir rhodanien présente actuellement des parts de marchés du ferroviaire probablement proches de l'Allemagne, autour de 20 %, une autre moitié Sud-Ouest, de la Bretagne à la Nouvelle Aquitaine et l'Occitanie, présente des parts de marché vraisemblablement plus proches de 5 %, proches de l'Espagne ; il en va de même de l'Ile-de-France.



Unité : nombre moyen de trains par jour et par section de ligne, tous sens de circulation confondus
Périmètre : circulations non-voyageurs (toutes circulations d'entreprises ferroviaires de fret et travaux, y compris les circulations effectuées par les gestionnaires d'infrastructure ferroviaire) hors circulations techniques.

Figure 7 : Cartographie et distribution des flux de fret ferroviaire en France. Source : ART, Le marché français du transport ferroviaire de marchandises, 2018, à partir des données SNCF Réseau (PACIFIC)



Unité : nombre moyen d'origines et terminus des circulations par jour en 2018.

Périmètre : La carte représente 550 « secteurs » d'origines et terminus. Ces secteurs sont construits à partir des 675 gares ou points d'arrêts qui totalisent au moins deux origines/terminus hebdomadaires de trains d'entreprises ferroviaires de fret et travaux à l'exclusion des circulations effectuées par les gestionnaires d'infrastructure ferroviaire. Sur la carte, les points d'origine et de terminus situés les uns des autres à moins de 2 km sont fusionnés en un seul « secteur ».

Figure 8 : Les principales origines-destinations du fret ferroviaire en France. Source : ART, Le marché français du transport ferroviaire de marchandises, 2018, à partir des données SNCF Réseau (PACIFIC)

Main country-to-country flows in intra EU road freight transport, 2018

(million tonnes)

Rank	Pair of countries	Total tonnes (million)	Hauliers of first country (%)	Hauliers second country (%)	All other hauliers (%)	Main other haulier
1	Germany - Netherlands	89.9	26.5	55.3	18.3	Poland
2	Germany - Poland	60.4	4.2	95.0	0.8	Lithuania
3	Belgium - Netherlands	56.0	21.9	70.0	8.1	Poland
4	Belgium - France	51.2	42.4	29.4	28.2	Luxembourg
5	Germany - France	47.6	34.8	13.9	51.3	Poland
6	Spain - France	43.6	81.8	5.5	12.7	Poland
7	Belgium - Germany	38.3	15.1	35.3	49.6	Romania
8	Austria - Germany	37.8	33.0	35.7	31.3	Hungary
9	Spain - Portugal	22.6	47.5	51.3	1.1	Poland
10	Germany - Italy	21.5	23.4	22.4	54.2	Poland
11	Czechia - Germany	21.0	58.8	21.6	19.6	Lithuania
12	France - Italy	19.1	21.2	37.9	40.8	Poland
13	France - Netherlands	16.4	9.2	51.6	39.2	Poland
14	Czechia - Poland	14.5	9.9	89.7	0.4	Lithuania
15	Czechia - Slovakia	13.2	39.6	56.8	3.6	Poland
16	Germany - Spain	12.7	4.2	60.1	35.7	Portugal
17	Ireland - United Kingdom	12.2	39.8	59.7	0.5	Poland
18	Germany - Denmark	11.5	52.1	14.2	33.8	Poland
19	Austria - Italy	11.2	33.3	14.2	52.5	Slovenia
20	Italy - Slovenia	8.9	7.6	82.9	9.6	Poland

Figure 9 : Les principaux échanges intra-européens routiers de transport de marchandises. Source : Eurostat

Un travail, encore exploratoire et non consolidé, a été en particulier conduit par SNCF Réseau sur le potentiel du transport combiné, en examinant les flux inter régionaux de marchandises et de

poids lourds, et en les rapprochant des flux du combiné.

Il en ressort des différences de part de marchés actuelles extrêmement contrastées :

- Le transport combiné détient déjà une part de marché de 60 à 70 % sur les marchandises conteneurisées pour les flux entre les Hauts de France, l'Île-de-France, et le delta du Rhône : une marge de progrès existe, mais ce niveau est déjà excellent ;
- A l'inverse, les parts de marché sont très faibles de l'Île-de-France vers l'Aquitaine : 15 %, de même que sur tout l'arc Atlantique de manière générale. Le potentiel de croissance est donc très important.

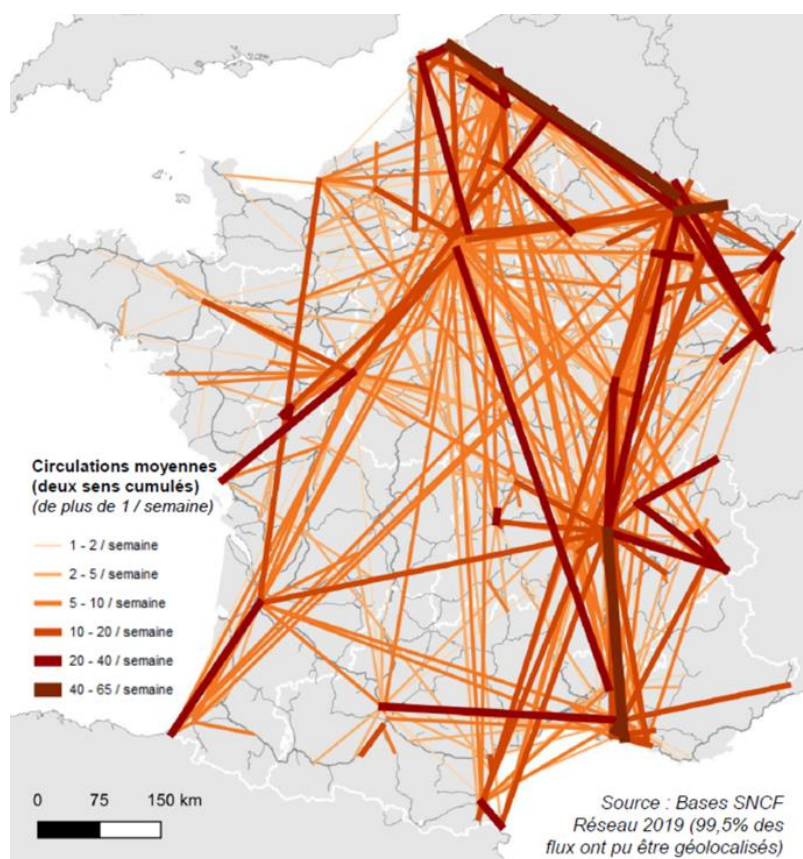


Figure 10 : Circulations fret 2019 nationales. Source : SNCF Réseau – Mensia – Mars 2021

La croissance des trafics multimodaux à horizon 2030 sera à la fois portée par le gain de parts de marché sur les axes existants (si c'est encore possible) et par la création de nouveaux axes encore absents (AF Atlantique, axes transversaux)

Marchandises conteneurisables uniquement

Couple Zones FR (deux sens confondus)	Circulations FER 2019	Millions de tonnes- kilomètres FER Multimodal	Millions de tonnes- kilomètres TOUS MODES – Volumes conteneurisables *	Indice de part modale du FER (calcul exploratoire, arrondi à 5 pt.)
DELTA <> IDF+	2 904	1 459	2 094	70%
DELTA <> NPDC+	1 255	672	1 166	60%
AQUIT <> NORM	527	283	808	35%
AURA <> DELTA	2 425	399	2 476	15%
AURA <> BRET+	435	223	1 577	15%
AQUIT <> IDF+	555	146	1 128	15%
AURA <> IDF+	272	65	2 308	5%
IDF+ <> NORM	595	99	2 098	5%
IDF+ <> NPDC+	337	41	2 134	<5%
AURA <> BFC	477	24	1 289	<5%
TOTAL France	19 000	6 Md de tonnes-km	≈ 100 Md tonnes-km dont 1/3 > 250 km	≈ 15% si on cible > 250 km

Un doublement des volumes en Fer sur ce marché équivaudrait à une hausse de l'ordre de +6 Md tonnes-km soit 20% de l'effort pour doubler les trafics de fret sur rail à horizon 2030

Y compris tous les flux routiers de courte-distance pour les zones contiguës

* Valeur tous modes hors VUL et hors pavillons étrangers pour la route + hors oléoducs

Figure 11 : Part de marché du transport combiné ferroviaire sur le total des flux de marchandises conteneurisables. Source : SNCF Réseau – Mensia – Mars 2021

De manière générale, et pour tous les types de trafic, le potentiel est significatif vers l'Atlantique et le Sud-Ouest : au-delà de « l'épine dorsale » que constitue le dégagement du gabarit P400 pour la création d'une autoroute ferroviaire Atlantique, dûment identifié comme prioritaire par le projet de SDFF (mesure 52), c'est une stratégie territoriale de développement plus complète qui devrait être proposée, avec le développement coordonnés de terminaux, y compris en Ile-de-France orienté vers le Sud-Ouest, l'accroche des ports (Nantes, La Rochelle, Bordeaux, Bayonne, ports bretons), afin de constituer un « écosystème de fret ferroviaire » qui a très largement disparu.

Cette situation est vraisemblablement le fruit de l'histoire industrielle de la France et des grands courants d'échanges européens.

Pour l'Ile-de-France, elle peut être imputée à la très forte concurrence avec les circulations de voyageurs. Cette insuffisance du fret francilien ferroviaire est identifiée depuis plusieurs décennies, mais sans qu'il ait pu y être remédié : elle ne concerne pas tant un besoin de contournement ferroviaire pour des marchandises en transit que les flux qui trouvent leur origine ou leur destination en Ile-de-France elle-même et il manque des terminaux multimodaux judicieusement répartis, trop de secteurs logistiques majeurs (Roissy, Essonne-Sénart...) en étant dépourvus.

Ce contraste géographique correspond pour partie seulement à la densité de la population. Il conduit à distinguer dans la suite les territoires où le fret ferroviaire justifie d'être consolidé et renforcé, avec sans doute une crédibilité plus facile à établir et des marges de progrès plus faibles, et les « territoires de conquêtes » qui offrent des potentialités de développement plus fortes, partant de très bas, mais où la conquête de la clientèle est sans doute plus difficile et la question de la crédibilité encore plus cruciale à établir.

2.6.2 L'insertion du fret ferroviaire dans les stratégies de développement territorial est à ce stade embryonnaire

La prise en compte des enjeux logistiques par les collectivités locales, dans leurs outils de planification, est encore très inégale et cette faiblesse vaut de façon toute particulière pour le fret ferroviaire, dont l'activité impliquait essentiellement la SNCF, dans ses divers composants et les opérateurs spécialisés. Cette situation évolue depuis quelques années, les régions étant ainsi le plus souvent présentes dans les investissements en faveur du réseau capillaire et certaines conduisant des démarches logistiques qui incluent les enjeux du fret ferroviaire. Cette tendance mérite d'être encouragée, et même systématisée.

À travers les SRADDET et les SRDEII, les régions disposent de cadres permettant de poser les enjeux spatiaux et économiques et les problématiques de filières liés au fret ferroviaire, ainsi que de grandes orientations et des objectifs de développement, tout en agissant sur les flux d'importance régionale ; la nouvelle vague de contractualisation avec l'État fournira au surplus un espace de programmation allant, en engagements, jusqu'en 2027, à articuler également avec les éventuels soutiens des départements. À ce titre, ces deux échelons s'avèrent particulièrement importants dans la sélection des emplacements pour d'éventuelles plateformes multimodales, en relation avec les acteurs concernés et en réponses aux besoins exprimés par les acteurs économiques.

Au niveau intercommunal, les schémas de cohérence territoriale comme les plans locaux d'urbanisme doivent beaucoup mieux prendre en compte les besoins fonciers liés à cette activité, en veillant d'abord à préserver les espaces existants et en identifiant, en outre, les zones propices à son développement, en privilégiant dans toute la mesure du possible les sites permettant un accès, existant ou à créer, aux modes massifiés. Il importe également de veiller à la qualité des dessertes routières, en particulier pour l'accès aux chantiers combinés, cours de manœuvres ou installations terminales embranchées, de façon à faciliter les interfaces modales.

2.6.3 Une contribution du mode ferroviaire à la logistique urbaine qui reste largement à explorer

S'agissant des grandes métropoles et de l'Île-de-France, les réflexions et démarches visant à intégrer les modes massifiés dans l'approvisionnement et dans les circuits de distribution urbaine restent émergentes ou expérimentales. Pour les agglomérations disposant d'accès aux fleuves et aux canaux, ceux-ci permettent plus facilement que le ferroviaire un accès aux cœurs urbains. Là où des accès ferroviaires existent, il convient néanmoins de les préserver et de les valoriser.

Dans un contexte où les ZFE en vigueur ou à l'étude visent des calendriers très ambitieux de décarbonation des transports routiers, la pleine exploitation des potentiels d'approvisionnement ferroviaire peut constituer un levier important d'atteinte des objectifs, qu'il importe d'activer, en l'adaptant aux besoins des différentes filières (granulats et matériaux de construction, distribution de boissons, voire de produits de grande consommation, évacuation des déchets...), et en créant si nécessaire des outils adaptés, par exemple des OFP.

Les plans de mobilité créés par la LOM en remplacement des plans de déplacements urbains donnent le cadre pour un traitement complet de la logistique urbaine, articulée aux documents de planification. La LOM renforce également³ la possibilité pour les autorités organisatrices de mettre en place des services de transport de marchandises et de logistique urbaine.

Le COI a pris connaissance en la matière des projets de la Métropole d'Aix Marseille Provence, qui étudie la mise en place d'un service public de fret ferroviaire « MétroFret » déployé sur 4 lignes, et s'appuyant sur l'OFP préexistant RDT 13.

³ Article L1231-1-1 du Code des transports

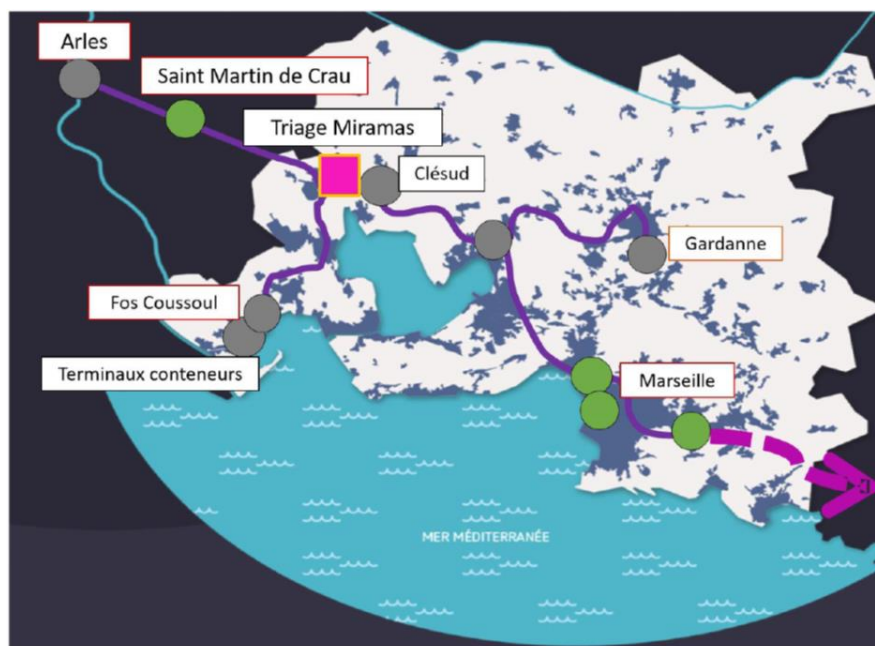


Figure 12 : Plan du projet de réseau de service public de fret ferroviaire. Source : Métropole Aix Marseille Provence

De telles initiatives, adaptées à la diversité des situations métropolitaines, méritent d'être encouragées, dès lors qu'elles répondent à un besoin exprimé ou à un potentiel de marché.

En Ile-de-France, à l'échelle combinée de la région et de l'agglomération, le SDRIF adopté en 2013 et le PDU d'Ile-de-France adopté en 2014 faisaient figure de précurseurs, au regard des SRADDET ultérieurs dans les autres régions, pour une vision stratégique, spatiale et multimodale, des transports de marchandises, mais leur mise en œuvre est restée très en retrait, sur le mode ferroviaire davantage encore que sur le mode fluvial, dans une situation de compétences très morcelées sur le fret et la logistique urbaine et de priorité accordée au transport des voyageurs du quotidien. Dans le contexte de la ZFE⁴ métropolitaine et de la réduction croissante après la crise sanitaire de l'espace public accordé aux modes routiers, il est urgent que les différentes collectivités, avec l'État, refondent une stratégie partagée exploitant les modes massifiés au maximum de leur pertinence.

Plusieurs initiatives fer-fluve sont à souligner en Ile-de-France : Carrière du Boulonnais qui approvisionne par fer jusqu'à Limay puis par le fleuve ; Tafanel pour les boissons et les cimentiers qui continuent à alimenter Paris intra-muros par train.

⁴ La Métropole du Grand Paris, sur le périmètre de 79 communes incluses dans sa ZFE (délimitée par l'autoroute A86), vise 100 % de véhicules propres (non thermiques) à l'horizon 2030, avec des premières étapes menant à la circulation des seuls véhicules de la catégorie « Crit'Air 1 » à partir de 2024. Les caractéristiques de l'interdiction à l'horizon 2030 restent toutefois à être précisées, notamment quant aux véhicules circulant au GNV ou au bio-GNV (en particulier, les bus et les camions).

3 Analyse du document « projet de stratégie de développement du fret ferroviaire » soumis au COI

Cette partie décrit et commente de manière synthétique le document soumis à l'avis du COI qui est dénommé ici « projet de SDFF » (Annexe 5 pour la liste des mesures proposées).

3.1 Le projet de SDFF propose des objectifs ambitieux essentiellement justifiés par le consensus établi avec les opérateurs

Le projet de SDFF vise un doublement de la part modal du secteur d'ici 2030, en passant de 9% aujourd'hui à 18 % d'ici 2030, puis 25 % à l'horizon 2050. À ce titre, il indique reprendre les cibles proposées par les acteurs du secteur et tout particulièrement l'alliance « 4F », et s'inscrire dans la logique de l'objectif de doublement du fret ferroviaire porté au niveau européen. Il est présenté comme un levier permettant l'atteinte des objectifs de la stratégie nationale bas carbone, visant la réduction de 28 % des émissions du secteur des transports en 2030 par rapport à 2015 et la neutralité carbone en 2050

Ce projet propose plusieurs actions à engager à court terme, s'inscrivant dans une perspective de hausse de la part modale du fret ferroviaire à long terme. Cette hausse suppose une multiplication par trois des volumes de marchandises assurés par transport combiné, et une augmentation de 50 % du ferroviaire conventionnel (trains massifs et wagons isolés). Le COI s'est interrogé quant au sous-jacent ayant permis la définition de ces cibles, celles-ci n'ayant fait pas l'objet de justification dans le document. Il suggère que cette cible soit évaluée au regard d'une analyse de potentiel de développement du fret ferroviaire (voir chapitre 4).

Le projet de SDFF justifie la pertinence d'une hausse de la part modale du fret ferroviaire par son efficacité énergétique et environnementale, sa capacité de massification, son rôle important en matière d'organisation des flux réguliers et de sécurisation des acheminements de matières dangereuses. Il suggère que le fret ferroviaire est un élément essentiel en matière de souveraineté industrielle, et que son importance s'est particulièrement manifestée à l'occasion des périodes de confinement lors de la crise sanitaire, en contribuant au maintien des flux logistiques nationaux essentiels.

Comme indiqué dans les éléments mentionnés précédemment, le COI estime que l'efficacité énergétique du transport ferroviaire, ainsi que l'intérêt environnemental d'un report modal vers le fret ferroviaire présentent des atouts indéniables au moins à court terme. Cette analyse méritera une meilleure explicitation notamment au regard des évolutions attendues concernant le transport routier de marchandises, et de l'évolution attendue des modes de consommation et de la localisation de la production industrielle. De même, son intérêt en matière de sécurité notamment concernant le transport de marchandises dangereuses, constituant selon le projet de SDFF un des principaux intérêts du wagon isolé sur ce segment, aurait mérité une analyse plus détaillée.

Les éléments réunis par le COI montrent que les bénéfices socio-économiques que l'on peut espérer, si ce report modal intervient réellement, semblent en première analyse significatifs. Ce n'est qu'un premier stade de la réflexion, encourageant, qui doit, au fur et à mesure que les mesures et investissements se préciseront, faire place à une véritable analyse coût-bénéfice qui suppose de faire un lien direct et précis entre un programme de dépenses envisagées et les résultats attendus. En particulier, les ordres de grandeurs de bénéfices socio-économiques annoncés par certains acteurs du secteur semblent bien supérieurs à ceux qui prendraient en compte des hypothèses alternatives, et appliqueraient une méthodologie plus proche de celle utilisée dans le cadre des évaluations sociaux économiques classiques. Aussi, l'impact environnemental lié à la modernisation et au renouvellement des voies, ainsi qu'à la construction

de nouvelles infrastructures gagnerait à être précisé.

3.2 Le contexte est décrit de façon générale par le projet de SDFF

Le projet de SDFF propose une analyse assez large de l'évolution du fret ferroviaire depuis les années 2000, présente les caractéristiques des activités au niveau national et leur intégration dans les flux européens, ainsi qu'une analyse globale des caractéristiques des marchandises transportées et des types de services proposés sur le réseau (conventionnel avec des trains massifs et des wagons isolés, combiné rail-route, autoroutes ferroviaires).

Il propose une analyse des principales causes du déclin du fret ferroviaire. Il met en avant certains facteurs exogènes au secteur, comme une baisse de l'activité industrielle et des flux de matières premières notamment énergétiques et une faible dynamique des flux portuaires français. Il aborde également plusieurs éléments endogènes, voire structurels au secteur.

Concernant le réseau, il considère que la structuration en étoile favoriserait la congestion au niveau des nœuds ferroviaires. La qualité du réseau, marqué par un état considéré comme dégradé notamment sur les lignes secondaires et capillaires du réseau ferroviaire national (UIC 7-9) est également avancé comme un frein au développement du réseau. Le rapport estime que le réseau de capillaires fret présente « un besoin d'investissements massifs de régénération ». Le COI partage ce besoin de rénovation et de modernisation des infrastructures, nécessitant toutefois un traitement spécifique au regard des besoins locaux et des perspectives de marchés plus globales.

Le COI constate que le projet de SDFF n'apporte pas une analyse des points de congestion, des corridors et origine-destinations connaissant le plus de refus ou de conflit de capacité, une analyse de la régularité et des motifs de retard ou d'annulation, ainsi que leurs évolutions. Concernant le réseau, il ne détaille pas les besoins en matière de renouvellement et de maintenance, ainsi que les principales caractéristiques des flux que les voies concernées supportent (fret comme voyageurs).

Le projet de SDFF aborde également le manque de compétitivité du transport ferroviaire de marchandises par rapport au transport routier, jugé plus souple, plus simple d'utilisation, plus régulier et ponctuel, plus réactif. Le rapport soulève utilement les problèmes de saturation, et de qualité et de disponibilité des sillons. À ce sujet, il indique que « les délais d'attribution, la concertation insuffisante entre SNCF Réseau et les entreprises ferroviaires en cas de difficultés liées à la programmation de travaux sur le réseau et la vitesse des circulations constituent les principaux points d'insatisfaction des utilisateurs du réseau ». S'appuyant sur les nombreux entretiens réalisés avec les acteurs du secteur, le COI partage pleinement ces analyses.

Du point de vue économique, le projet de SDFF constate une structure de coût « plus lourde » du fret ferroviaire par rapport au mode routier, marquée par des coûts fixes importants (à hauteur de 80 %). Il met en exergue une situation économique fragile des opérateurs, en particulier en sortie de crise et après plusieurs événements de conflits sociaux. Si l'analyse proposée indique que les entreprises ferroviaires de fret présentent au total un résultat net négatif, elle ne précise pas néanmoins si cette situation est générale ou particulière à certains opérateurs, et si elle est valable pour l'ensemble des segments de marchés. Le projet de SDFF rappelle également les différentes aides aux secteurs, avec la compensation fret et l'aide au transport combiné (dite « aide à la pince »). Le projet de SDFF n'analyse pas en revanche l'équilibre économique des circulations fret pour le gestionnaire d'infrastructures SNCF Réseau, que ce soit pour la couverture de ses coûts fixes ou pour celle de ses coûts marginaux.

Le projet de SDFF estime que l'ouverture à la concurrence n'a pas permis une évolution bénéfique au secteur, et qu'elle se serait faite au détriment de l'augmentation de la part modale du fret ferroviaire. Le document précise que la réglementation européenne « manque d'une stratégie cohérente de développement du ferroviaire en favorisant le report modal », et aurait nuit en

particulier aux segments de marchés structurellement déficitaires, sans toutefois apporter d'analyse permettant de justifier ce constat. Il indique pourtant dans un autre paragraphe que « la concurrence intra-modale a permis d'apporter aux chargeurs une amélioration de la qualité de service, grâce à la mise en œuvre de solutions de transport plus diversifiées et plus adaptées à leurs besoins ».

Enfin, il soulève l'impact des mouvements sociaux ayant touché le secteur ces dernières années, qui auraient favorisé un report de certains chargeurs vers le transport routier.

Ces diagnostics rejoignent ceux constatés par le COI par ses auditions, mais mériteraient d'être plus territorialisés et analysés plus précisément par segments d'activités.

3.3 Retour d'expérience des stratégies passées et étrangères

Les mesures proposées ne semblent pas avoir été étudiées au regard des retours d'expérience des plans passés, alors que la part modale du ferroviaire a connu une baisse constante depuis les années 1970, seulement ralentie depuis dix ans. Le COI estime que l'analyse des facteurs clés de succès de la stratégie de développement du fret ferroviaire au regard des expériences passées, et à l'aune d'un parangonnage au niveau européen, aurait permis de la renforcer et d'éviter certains écueils pouvant ralentir ou remettre en question l'atteinte de ses objectifs.

3.4 Le projet de SDFF propose 72 mesures visant une action à court terme

Le document propose 72 mesures (Annexe 5), qui sont censées répondre à quatre enjeux :

- la restauration de la viabilité des services et du modèle économique des opérateurs de fret ferroviaire,
- l'amélioration de la qualité de service de SNCF Réseau,
- le renforcement de la coordination avec les ports et le transport fluvial,
- la hausse de l'effort dans les infrastructures.

Ces mesures sont déclinées selon trois axes, dont les principaux objectifs sont les suivants :

1er axe : Faire du fret ferroviaire un mode de transport attractif, fiable et compétitif

1. **Améliorer la qualité de la réponse au client** en (i) créant d'ici 2022 des outils améliorant et facilitant l'échange d'information entre le gestionnaire de réseau et les opérateurs de fret et aux chargeurs, (ii) en inscrivant plus directement le fret dans une chaîne logistique complète, et (iii) en approfondissant le dialogue avec les chargeurs.
2. **Améliorer la qualité de service du gestionnaire d'infrastructure** en (i) réduisant l'impact des travaux sur les circulations fret, (ii) en simplifiant et modernisant la réservation des sillons, (iii) en améliorant le suivi et la gestion des circulations, (iv) avec des objectifs de performance pour le gestionnaire d'infrastructures.
3. **Renforcer la compétitivité du rail** en (i) simplifiant les procédures de sécurité, (ii) en prenant en charge plus durablement les redevances de circulation par l'Etat, et (iii) en identifiant les pistes d'innovation pertinentes.
4. **Investir dans l'innovation et la digitalisation**, notamment (i) sur l'exploitation des données utiles aux chargeurs et opérateurs, et (ii) l'automatisation.
5. **Faire du fret ferroviaire un mode de transport 100% vert** par (i) la mise à disposition de financement de technologies vertueuses, (ii) la mise en œuvre de stratégie de réduction du

bruit, notamment la modernisation des dispositifs de freinage, (iii) le lancement d'initiatives relatives à la logistique urbaine.

2ème axe : Agir sur tous les potentiels de croissance du fret ferroviaire

- 6. Développer spécifiquement les différents segments de marché du fret ferroviaire**, en (i) assurant un maintien et un développement des ITE, (ii) en soutenant le wagon isolé par un maintien de l'aide actuelle et un soutien aux infrastructures de triage, (iii) un soutien renforcé au transport combiné et aux infrastructures multimodales, avec notamment (iv) une mesure visant à expérimenter le passage au 46 tonnes pour le routier dans le cadre d'opérations de transport combiné, et (v) la création de 3 nouveaux services d'autoroutes ferroviaires, de nouveaux terminaux, et l'augmentation du gabarit sur certains axes, dans une logique visant (vi) à permettre la couverture de l'ensemble du territoire par un réseau d'autoroutes ferroviaires à horizon 2030.
- 7. S'appuyer sur le potentiel de croissance des ports maritimes**, en (i) généralisant les logiques d'axes et de plateformes, et (ii) en soutenant le développement de l'intermodalité vers les modes massifiés dans les ports (en agissant notamment sur l'infrastructure).
- 8. Jouer la mutualisation avec le transport fluvial** en (i) finançant le développement des infrastructures intermodales, et en (ii) améliorant la connaissance des synergies potentielles avec le réseau fluvial.
- 9. Inscrire le développement du fret ferroviaire dans une dimension européenne**, en particulier (i) en vue de développer les corridors de fret européens, et (ii) en demandant au niveau européen la création d'un nouvel outil financier pour soutenir financièrement l'exploitation des services de fret ferroviaire.

3ème axe : Accompagner la modernisation et le développement du réseau

- 10. Poursuivre l'adaptation du réseau structurant**, en (i) maintenant l'investissement dans la régénération du réseau, en (ii) permettant la circulation des trains longs et lourds, et en (iii) déployant l'ERTMS plus largement pour le fret ferroviaire.
- 11. Moderniser les infrastructures spécifiques au fret ferroviaire** en (i) augmentant l'effort de régénération des capillaires fret jusqu'en 2022, en (ii) rénovant les voies de services fret.
- 12. Investir dans le développement de nouvelles capacités** en accélérant les travaux permettant un gain capacitaire pour les circulations fret.
- 13. Suivi de la mise en œuvre de la stratégie**, à l'aide d'un comité de suivi.
- 14. Amélioration de la connaissance**, par des études de prospective.

3.5 Le projet de SDFF examiné demande à être chiffré, évalué et suivi

La version proposée à l'analyse du Conseil d'orientation des infrastructures ne mentionne pas de chiffrages et ne présente pas d'évaluation du coût global de la stratégie, ne permettant pas à ses membres d'évaluer le réalisme des mesures envisagées, ni d'apprécier l'engagement global des investissements et des subventions.

Ce projet suppose des investissements importants du point de vue du gestionnaire d'infrastructure⁵, qui, du fait de la règle d'or et de la trajectoire financière actuelle de SNCF Réseau (comprenant en particulier une trajectoire d'amélioration de sa productivité), devront *in fine* être portés par des financements externes (État, collectivités territoriales ou co-financements européens et privés). Le chiffrage des mesures, et leur répartition entre les différents co-financeurs potentiels est incomplet dans la version communiquée au COI. Pourtant, une sécurisation des financements est indispensable pour ne pas fragiliser encore la trajectoire de retour à l'équilibre de SNCF Réseau.

La stratégie précise en outre que la « *France entend jouer un rôle moteur sur ces thématiques au niveau européen* », en particulier dans le cadre de la présidence française de l'Union européenne au 1^{er} semestre 2022. À ce titre, le COI salue l'initiative lancée récemment auprès de la Commission européenne, ayant pour objectif la création de nouveaux mécanismes européens de soutien au fret ferroviaire.

Le COI regrette que le projet de stratégie ne propose pas d'évaluation de la pertinence et de l'efficacité des mesures proposées. En particulier, le document ne dispose d'aucune justification reposant sur des analyses d'opportunité, des études de marché, ou des analyses financières ou socio-économiques. Ainsi, les propositions de renouvellement du réseau et de pérennisation et de renforcement du soutien aux acteurs du secteur ne semble pas avoir fait l'objet d'évaluation quant à leur impact sur le report modal, alors qu'elles supposent l'engagement de moyens financiers importants. Certaines mesures, par exemple sur le wagon isolé, précisent qu'un bilan ne serait effectué qu'à l'issue d'une période restant à déterminer.

Le projet de SDFF toutefois propose d'engager des études de marchés et de cartographie des besoins uniquement d'ici 2022, en parallèle du lancement des autres mesures. Le document envisage en particulier de relancer les enquêtes Transit, permettant de suivre l'évolution des services et de flux de fret ferroviaires, les caractéristiques du matériel roulant, et le potentiel de croissance du secteur, de lancer une étude de schéma directeur national du transport combiné à moyen terme puis des études régionales de sites potentiels d'implantation de terminaux multimodaux d'ici 2023, ou encore « *des études de marché visant à mieux connaître les flux des principaux flux de marchandises et identifier les marchés potentiels de développement de fret massifié* » d'ici 2022. Il suggère également d'engager des travaux prospectifs à moyen et long termes (notamment des études prospectives des besoins fret à 5 et 10 ans), pouvant être mis à disposition des acteurs ferroviaires.

Ces analyses seront particulièrement utiles afin d'affiner la stratégie et de permettre une évolution de certaines de ses orientations, afin de prioriser les mesures à plus fort potentiel de développement de la part modale du fret ferroviaire, au regard des ressources dédiées à la mise en œuvre de la stratégie à plus long terme.

Le projet de SDFF prévoit un comité de suivi présidé par le ministre chargé des transports qui rassemblerait l'ensemble des acteurs et parties prenantes du secteur. Les modalités de ce suivi restent à être précisées. Au regard des expériences passées, le COI souligne l'importance d'un exercice de suivi efficace et exhaustif, permettant de faciliter l'identification des freins à la mise en

⁵ Renouvellement des voies et développement du réseau, modernisation des terminaux à travers un plan pluriannuel, amélioration des gabarits, flexibilisation de la gestion des sillons.

œuvre de la stratégie, et permettant son évolution continue au regard des retours d'expériences des mesures progressivement mises en œuvre, au-delà des seules études de marché.

4 Les propositions du COI

4.1 Trois clés pour le succès : adhésion large et profonde, intérêt bien compris du gestionnaire d'infrastructure, crédibilité et pragmatisme à partir des besoins des acteurs de terrain

La mobilisation des acteurs autour d'un projet commun de développement du fret ferroviaire, impliquant toutes les parties prenantes s'engageant pour des actions concrètes et publiant les résultats atteints est indispensable : de ce point de vue, le processus d'élaboration de la SDFF marque une forte et louable évolution.

Le fait que de nombreux acteurs professionnels concernés se soient réunis au sein de l'association 4F est un premier pas. Les documents produits témoignent à ce stade de la prise de conscience du secteur d'un besoin de solidarité pour exercer un lobbying efficace auprès de l'État pour obtenir de lui des soutiens. L'inscription durable du développement du fret ferroviaire dans la réalité suppose un dialogue approfondi avec l'ensemble des autorités organisatrices de la mobilité et notamment des régions et des métropoles et une implication directe et forte des chargeurs, principaux clients du secteur.

L'analyse par l'État et le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau du financement de l'accès des trains de fret au réseau est indispensable. L'expérience a montré qu'une situation dans laquelle le gestionnaire d'infrastructure n'a pas d'intérêt économique au développement du fret ne peut que le conduire logiquement à s'en désintéresser

L'inventaire des investissements possibles a tout juste commencé, à partir d'un recueil d'idées souvent peu abouties et dont l'intérêt n'est pas démontré à ce stade, ce qui est logique. Les efforts de connaissance et d'approfondissement de chacune de ces idées, en identifiant les opérations de meilleure performance économique, doivent être accélérés : il faut aboutir rapidement à des plans d'affaire et des accords engageants entre les parties, portant sur l'investissement initial mais aussi, pour une durée raisonnable, de l'ordre de cinq ans au moins, sur le maintien de l'activité et la prise en charge des coûts d'exploitation et de maintenance.

La maturation des projets et l'analyse des conséquences de leur programmation doit être entreprise au plus vite au sein des groupes fret des plateformes infrastructures et services ou dans des périmètres ad-hoc. Il convient que ces démarches ne fassent pas perdre de temps : pour cela, l'identification dès à présent des opérations dont l'opportunité est la plus évidente, car elles réunissent déjà les conditions requises, mêmes si ce n'est pas formalisé, est à entreprendre au plus vite.

Le COI salue le grand effort de concertation engagé et les travaux qui se poursuivent pour traduire en mesures concrètes les intentions générales. S'agissant d'un document de stratégie le COI propose qu'il soit décliné, bien au-delà du seul plan de relance 2020-2022, en programmes quinquennaux de mesures précises chiffrées, évaluées, hiérarchisées et financées.

Pour construire ces programmes et qu'ils soient optimisés, le COI insiste sur la nécessité absolue de quitter les discours généraux et de partir d'un dialogue conduit en impliquant directement les chargeurs, les collectivités locales concernées, et les opérateurs à des échelles de territoires adaptées à chaque segment d'usage (des corridors européens aux dessertes locales). Une partie de ce travail peut être conduit par les plateformes services et infrastructures déjà mises en place et leurs groupes de travail fret, en s'inscrivant dans une gouvernance nationale (à mettre en place et évoquée plus loin) et trouver sa déclinaison rapidement dans les révisions des CPER.

Recommandation 2. **Substituer à des engagements trop globaux (peu propices à l'évaluation in itinere de la stratégie) des objectifs plus ciblés, élaborés dans des concertations territorialisées. S'appuyer pour cela sur les plateformes infrastructures et services notamment.**

4.2 Renforcer dans la durée la connaissance des installations, de la demande, des marchés et des coûts

Le fret ferroviaire en France, plus encore que l'ensemble de la demande et des flux de marchandises tous modes en France, est très mal connu. SNCF Réseau, contrairement à VNF pour le réseau fluvial, ne sait pas facilement identifier les marchandises transportées sur son réseau et leurs origines/destinations.

Un important travail a été entrepris depuis 2020 par SNCF Réseau pour reconstituer une cartographie des circulations sur son réseau, par origine / destination, type de circulation, etc...⁶ Il est prévu de poursuivre ce travail, à une échelle géographique plus fine, et de l'assortir d'une étude des besoins tous modes, évaluant le potentiel de pertinence du ferroviaire, pour alimenter les plateformes infrastructures et services. Ce travail est cependant conduit pour établir une image ponctuelle, alors que c'est un système d'observation permanent qui paraît nécessaire.

Les points d'accès au réseau et installations de toutes natures à disposition des acteurs du transport et de la logistique sont également mal connus. Le Document de référence du réseau et la Plateforme de services aux entreprises ferroviaires (<https://www.psef.sncf-reseau.fr>) ne recensent que les installations propriété de SNCF Réseau ou SNCF Voyageurs, mais il n'existe pas de consolidation de cette offre de service avec celles des autres propriétaires, dont les ports, ou exploitants. Y compris dans le seul périmètre de SNCF Réseau, la mise en qualité et l'actualisation des données font défaut, en témoigne la difficulté qu'a eu le COI à obtenir une cartographie fiable des installations terminales embranchées.

Enfin, la prospection de nouveaux marchés et l'identification des potentiels de report modal passe par une connaissance fine des coûts de bout en bout, du chargeur au destinataire, afin de pouvoir les comparer au mode routier. Si des démarches sont engagées par les ports et par VNF, cela ne semble pas suffisamment le cas pour SNCF Réseau, ni pour l'État pilote de la SDFF.

Le projet de SDFF évoque sommairement le sujet mais il convient d'en affirmer le caractère stratégique et d'organiser les moyens nécessaires dans la durée :

- *Mesure 37 : Achever l'actualisation de la base de données ITE 3000 engager par le CEREMA et diffuser largement cette information*
- *Mesure 72 : relancer les enquêtes Transit, qui étaient réalisées tous les 5 à 6 ans jusqu'en 2010. Cependant ces enquêtes ne portaient que sur les flux internationaux*
- *Études prospectives des flux ferroviaires (modélisation CGDD – MODEV)*

⁶ *Analyse des circulations fret nationales et enjeux liés à la croissance du combiné dans le couloir rhodanien – Livrable 1 Analyse des circulations fret 2019 nationales et premières réflexions sur les perspectives de croissance. SNCF Réseau. 4 mars 2021*

Recommandation 3. Renforcer la SDFF en matière de connaissance et le partage d'informations régulièrement actualisées concernant trois points : a) Les points d'accès au réseau et installations de service : mise en qualité, consolidation entre gestionnaires d'infrastructure, et diffusion large des informations. b) La demande de transport de marchandises et les flux de fret ferroviaire : mise en place d'un dispositif permanent d'observation ; par ailleurs révision périodique des perspectives d'évolution des trafics internationaux et nationaux de marchandises. c) La décomposition des coûts : nécessité de données fines et actualisées, permettant aux modes massifiés de cerner leur champ de pertinence et leviers de performance (transport et transbordement)

La mise en place de ces informations et leur actualisation régulière dans le temps est un prérequis indispensable à un suivi de l'efficacité de la SDFF et de la pertinence des mesures qu'elle prévoit. Le COI n'a pas étudié en détail l'outillage de type observatoire qui serait nécessaire, mais constate que le CEREMA a déjà entrepris de sérieux travaux en ce sens avec l'appui de divers acteurs et pourrait être utilement conforté dans ces démarches.

4.3 Renforcer la prise de conscience des avantages environnementaux des modes ferroviaires et fluviaux

En tant que consommateurs, l'exigence des citoyens d'une responsabilité sociale et environnementale accrue des chaînes d'approvisionnement doit se renforcer sur la base d'une prise de conscience des coûts environnementaux globaux des choix de consommation qu'il opère (produits consommés, modes de livraison choisis) et des choix d'organisation logistique des entreprises commerciales auxquelles il fait appel ; pour cela la plus grande transparence doit être assurée quant à l'empreinte environnementale des choix des modes de transports, et ceci de façon très fine et précise.

Recommandation 4. Organiser et poursuivre dans la durée une forte action de sensibilisation et de communication sur les conséquences environnementales des choix modaux du transport de marchandises. Développer des outils reconnus par l'ensemble des parties prenantes pour assurer un « étiquetage » pertinent des empreintes environnementales du choix du mode de transport et des modalités de livraison à destination des consommateurs, intégrant les choix de consommation et de livraison qui sont les siens et les choix d'organisation logistique de son fournisseur.

4.4 Améliorer l'acceptabilité sociale du fret ferroviaire par les riverains

Quand bien même la vertu environnementale générale du fret ferroviaire serait reconnue par les riverains des voies ferrées existantes et des projets nouveaux, ceux-ci doivent pouvoir constater la réalité des efforts consentis pour le rendre moins bruyant. La circulation en est souvent nocturne, et doit être rendue acceptable en milieu urbain ou périurbain par tous moyens technologiques. Ceux-ci existent et à juste titre les professionnels se mobilisent en ce sens.

Recommandation 5. Crédibiliser par un programme partenarial fort les efforts de l'ensemble des acteurs pour limiter les nuisances du fret ferroviaire et encourager son acceptabilité sociale par les riverains.

4.5 Différencier les objectifs par segments de pertinence

Le projet de SDFF affiche un objectif général de doublement de part de marché du fret ferroviaire, de 9% en 2019 à 18 % en 2030, et 25 % en 2050, mais il ne différencie pas les segments de marché pour définir des priorités, par filières (industrie, granulats, céréales...), types de circulation (conventionnel/combiné maritime ou continental), ou géographique (international/national, par région...). Cette indifférenciation ne permet pas de définir des priorités, qui constitueraient les lignes directrices de la stratégie, de sa déclinaison, et de son suivi.

4.5.1 *Transport multimodal*

Le transport multimodal, qu'il soit national ou international, continental ou portuaire, relève très majoritairement, si ce n'est exclusivement, du réseau national structurant, avec une pertinence économique sur la longue distance (très longue pour le continental, parfois moins pour le maritime).

Les organismes auditionnés par le COI, y compris les représentants du transport routier, en convergence avec les objectifs du *Green Deal* européen, s'accordent à considérer que le **transport combiné à longue distance** bénéficie d'un potentiel de développement très important.

Les opérateurs évoquent un seuil de compétitivité du transport combiné par rapport au tout routier autour de 350 km, voire moins pour le combiné portuaire si les transbordements sont efficaces. Les transporteurs routiers évoquent plutôt une distance minimale de 500 km. Pour les transporteurs routiers français, l'existence d'une alternative ferroviaire longue distance peut en outre constituer un facteur de limitation d'une concurrence jugée déloyale des transporteurs sous pavillon étranger sur la longue distance, moins présente sur les trajets régionaux terminaux.

Recommandation 6. *Énoncer des objectifs plus précis pour le transport multimodal (combiné et transport de remorques routières), qui relève d'une approche européenne et nationale, et les décliner entre les segments international, portuaire et continental, et domestique.*

Le Projet de SDFF évoque l'intégration du réseau ferré national dans le réseau transeuropéen de transports et les corridors de fret européen (dont le maillage est particulièrement peu dense en France, comme souligné précédemment), dresse des perspectives de développement de nouvelles autoroutes ferroviaires ou autres liaisons de transport combiné nationales et internationales, définit certaines priorités d'intervention (Mesures 48 à 52), mais il ne présente pas une vision cible ou un schéma directeur du réseau magistral de fret en France, intégrant tous les intérêts nationaux, dont le développement de l'hinterland des ports, il la reporte à un horizon ultérieur : Mesure 53 : Définir une stratégie d'aménagement du réseau ferré national pour viser la couverture de l'ensemble du territoire par un réseau d'autoroutes ferroviaires à horizon 2030, délai 2022.

Le COI estime très souhaitable d'élaborer rapidement un tel schéma directeur, pour donner de la cohérence aux différents projets de liaisons longue distance, et prioriser dans l'espace (Atlantique, Ile-de-France) et dans le temps les interventions nécessaires sur le réseau : mise au gabarit P400, trains longs...

Un tel Schéma directeur devrait également être le réseau de référence sur lequel le Schéma directeur national du transport combiné (flux, besoins de terminaux) prévu par la Mesure 46 devrait s'appuyer.

La réalisation rapide d'un tel schéma cible du réseau magistral fret et des terminaux pourrait en outre permettre d'œuvrer plus efficacement à une adaptation et une densification du RTE-T, en

cours de révision, sur le territoire français.

Ce schéma « prescriptif » répondant à des enjeux européens et nationaux constituerait le cadre de référence pour les démarches plus territoriales, demandant plus de subsidiarité.

Recommandation 7. **Élaborer un Schéma directeur cible national concerté des infrastructures magistrales (réseau et terminaux) du fret ferroviaire (transports combiné et autoroutes ferroviaires), permettant de distinguer les enjeux européens et nationaux des enjeux plus territoriaux, et programmer leur adaptation (gabarit P400, trains de 850 m...). Veiller à l'inscription des itinéraires et équipements structurants dans la révision du RTE-T.**

4.5.2 Transport conventionnel (trains complets et wagons isolés)

Le champ de pertinence économique du transport conventionnel s'organise autour de plusieurs types de marchandises, les vrac pondéreux solides ou liquides (céréales, boissons, granulats...) et quelques filières industrielles (automobile, chimie, nucléaire...). Les analyses doivent être poursuivies avec les chargeurs concernés, qui, pour ces vracs massifiés, sont relativement peu nombreux, cette démarche devant conduire à une appréciation concrète des marchés et parts de marché pouvant constituer des cibles de moyen et long termes.

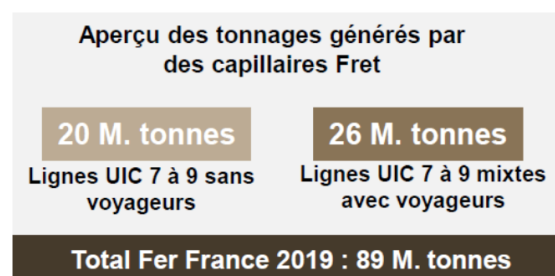
Le projet de SDFF, concernant les trains conventionnels, énonce des interventions sur les infrastructures (mesures 36 à 41), mais sans définir de priorités, ni de processus de priorisation.

Pour progresser et parvenir à des chiffrages correspondant à de véritables priorités, les auditions conduites par le COI démontrent la pertinence d'une approche par filière et territorialisée pour les trafics conventionnels, dont la portée moyenne constatée actuellement est de 160 km.

Des démarches telles que celle engagée par Intercéréales, suite à la crise du Covid 19, méritent d'être soutenues et étendues à d'autres filières. Les réflexions menées par les céréaliers, dépassant leur concurrence pour rechercher un regroupement et une mutualisation de leurs embranchements, permettant de concentrer les flux sur un nombre limité de capillaires, et donc de limiter les investissements en renonçant à d'autres, sont prometteuses.

Le projet de SDFF préconise à juste titre (mesure 5) un tel travail par filière industrielle ou agricole ; mais il convient que ces démarches impliquent également les acteurs territoriaux et les collectivités, en particulier les régions.

Les trafics conventionnels reposent en effet pour plus de 50 % sur des ITE ou « cours de marchandises » situées sur des lignes de desserte fine du territoire, ou capillaires fret, ne relevant pas du réseau structurant.



Source : SNCF Réseau DGCS/PSEF

Figure 13: Analyse des circulations fret 2019 nationales – SNCF Réseau – Mensia – Mars 2021

Les démarches régionales, telles que celles engagées en Centre Val de Loire par le CESER et poursuivies par la Région mais aussi les démarches Grand Est, Provence Alpes Côte d'Azur, Pays de la Loire en cours de lancement méritent de ce fait d'être mieux partagées, et si possible étendues à l'ensemble du territoire. Ces approches doivent évidemment s'articuler entre régions, en particulier pour rechercher les solutions pour éviter les retours à vide.

Recommandation 8. Généraliser un travail par filière pour le fret conventionnel, en identifiant celles où un potentiel de marché est identifié, et une approche régionale du réseau d'infrastructures nécessaires pour la massification.

Le projet de SDFF évoque dans l'évaluation de la situation actuelle du secteur ferroviaire les opérateurs fret de proximité (OFP), en soulignant que depuis leur création en 2010, une douzaine se sont développés et assurent 10 % des tonnages et 3 % des tonnes.km sur le réseau, mais il ne propose aucune mesure à leur égard.

Les organismes auditionnés par le COI, dont Objectif OFP, ont fait part d'expériences réussies, grâce aux OFP, par exemple au Port de La Rochelle, pour capter de nouveaux trafics ferroviaires par leur action commerciale vers le territoire et les filières locales et abaisser les coûts par la polyvalence, l'agilité et la frugalité que permettent ces opérateurs, a fortiori quand la gestion de l'infrastructure leur est confiée.

Le projet de SDFF évoque également à juste titre la simplification de la réglementation, de manière générale dans la Mesure 25 (Réexaminer dans un objectif de simplification les règles de sécurité sur la base des résultats d'une comparaison européenne) et plus spécifiquement sur les lignes desservant des ITE dans la mesure 38 (Achever le travail d'analyse de la réglementation engagée avec les parties prenantes), mais des mesures plus rapides pourraient être prises, par exemple sur les voies uniques à trafic restreint (VUTR), abusivement limitées à 4 trains par jours, et dans la continuité du rapport du CGEDD de 2019⁷, en se fondant sur la réglementation européenne plutôt que sur un remaniement des référentiels SNCF.

Les OFP pourraient également être un outil utile d'organisation de la logistique urbaine dans les plus grandes métropoles, accompagnant les politiques publiques de décarbonation des mobilités et en faveur de la qualité de l'air. Des initiatives telles que celles de la Métropole d'Aix Marseille Provence évoqués au 2.6.3 mériteraient d'être envisagées dans d'autres agglomérations et en Ile-de-France, dans la poursuite d'études déjà réalisées⁸.

Recommandation 9. Envisager un dispositif de soutien à la création d'OFP, comme outil utile de reconquête du fret ferroviaire pour les territoires, les ports maritimes et fluviaux, et pour la logistique urbaine. Accélérer la simplification de la réglementation des petites lignes en matière de sécurité et de la délégation de leur gestion.

4.5.3 La desserte des grandes agglomérations (fer/fleuve)

La SDFF doit prévoir notamment selon la LOM « les mesures nécessaires au développement d'une composante ferroviaire à la logistique d'approvisionnement des agglomérations ».

Le projet de SDFF, s'il en expose les enjeux, ne distingue pas assez deux échelles de travail

⁷ De nouveaux référentiels pour les petites lignes ferroviaires, CGEDD, Denis Huneau, Décembre 2019

⁸ Par exemple *Étude d'ingénierie technique et financière pour la mise en place d'un opérateur ferroviaire de proximité en Île-de-France. État, Région, Haropa. Ingerop – CTS. Septembre 2015.*

imbriquées :

- L'inscription des grandes agglomérations dans le réseau des grands corridors fret européens et nationaux, et leur équipement en terminaux de transports combinés de capacité suffisante et judicieusement implantés, relevant d'un schéma directeur national ;
- L'organisation de la desserte plus locale, combinant autant que faire se peut fer et fleuve.

Il se limite à une mesure utile, mais limitée : *Mesure 35 : Mettre en place un groupe de travail pour identifier des projets pilotes de dessertes ferroviaires de proximité des agglomérations, et n'envisageant pas d'autre leviers que ceux propres au champ des transports.*

Le COI estime que pour être efficace, la stratégie de desserte ferroviaire des grandes agglomérations doit s'inscrire aussi et surtout dans les outils d'aménagement du territoire, de planification urbaine, et leur déclinaison opérationnelle, notamment foncière, évoquées plus loin.

4.5.4 Une perspective pour le fret ferroviaire à grande vitesse ?

Le réseau des LGV, dans sa plus grande partie, est loin d'une situation de saturation, et pourrait peut-être être davantage valorisé. Le COI est conscient que des enjeux délicats se posent (rampes, insertion des sillons, etc.) mais s'est interrogé, à la marge de ses travaux, sur cette question.

Le Grenelle de l'environnement, ainsi que les plans suivants, avaient mis en bonne place des axes de développement le projet CAREX (Cargo Rail Express) de fret à grande vitesse entre un réseau d'aéroports européens.

Les porteurs du projet, depuis plus de dix ans, visent un segment de marché étroitement centré sur le fret express de rabattement entre aéroports, de nuit, et repose sur la création de terminaux dédiés. Sans doute est-ce pour cela qu'il peine à trouver son modèle économique et à se concrétiser. Pour autant la décarbonation des transports passe par un report modal accru vers la grande vitesse ferroviaire. C'est vrai pour les voyageurs, et la loi climat et résilience énonce une première étape en ce sens, mais il n'y a pas de raison de ne pas tenir un raisonnement analogue pour les marchandises, d'autant qu'une forte majorité du fret aérien est portée en soute des avions voyageurs, et non pas par des avions cargos.

Des services de fret à grande vitesse existent et se développent en Italie⁹, mais sur un schéma très différent de CAREX : ce sont des terminaux rail / route existants sur réseau classique qui sont utilisés en origine et destination, pour minimiser les investissements, et non pas des terminaux créés spécialement.

Une réflexion complémentaire mériterait d'être conduite sur ce sujet.

4.6 Cerner les territoires de conquête, territoires à fortes contraintes et territoires d'excellence

Comme présenté au § 2.6.1, le territoire français est très loin d'être homogène du point de vue du fret ferroviaire.

Les études de flux ferroviaires actuels et de demande de transport tous modes confirment ce constat et permettent de l'affiner. Ces études sont en cours, et plusieurs axes restent encore à analyser, pour alimenter les plateformes services et infrastructures, dont l'Île-de-France, l'axe Atlantique, et l'axe Est. Ces travaux ne seront pas achevés avant septembre 2021. Néanmoins, il en ressort déjà l'identification de potentiels de croissance importants.

⁹ *Mercitalia Fast* exploite depuis 2018 une liaison quotidienne entre Naples/Caserte et Bologne, qu'il est envisagé de prolonger plus au Nord.

4.6.1 *Les territoires dépourvus de fret ferroviaire peuvent connaître des progrès significatifs*

Comme il a été rappelé, le mode ferroviaire est aujourd'hui très peu présent dans l'Ouest de la France. Le responsable européen du Corridor Atlantique prévoit dans son rapport de mai 2020 dans le scénario de référence à l'horizon 2030 une croissance de +71 % du trafic de fret ferroviaire sur le corridor contre + 25 % pour le transport routier mais cela suppose acquis que d'ici là serait réalisés des investissements très lourds comme une LGV Bordeaux – Dax - Espagne qui ne sont pas programmés à ce jour¹⁰, et dont la pertinence socio-économique reste à préciser. Il préconise d'ériger en priorité la création d'une autoroute ferroviaire entre Lille et Vitoria en Espagne.

Sans attendre ces échéances à ce jour lointaines, le travail sur les origines et destinations des régions de l'Ouest et du Sud-Ouest semble montrer qu'une première conquête de parts de marchés est possible. Des discussions perdurent sur l'importance des travaux à réaliser pour l'amélioration des gabarits pour l'autoroute ferroviaire Atlantique (les wagons surbaissés développés par la société Lohr ne nécessitant pas une mise au gabarit P400) mais l'enjeu de l'ouverture européenne citée ci-dessus montre que cette mise à un gabarit accessible pour tous les opérateurs concurrents est un enjeu. Cette autoroute ferroviaire est indiscutablement un moteur symbolique fort de cette nécessaire « conquête de l'Ouest ».

Les ports de Bretagne et de l'Atlantique ainsi que des chargeurs concernés, parfois avec l'appui d'opérateurs ferroviaires de proximité ayant une grande agilité à capter ces marchés, montrent que des progrès significatifs sont possibles d'ores et déjà.

4.6.2 *Territoires à fortes contraintes : l'Ile de France doit faire une place raisonnable au fret ferroviaire*

Si à ce stade, les territoires où la capacité du réseau crée une vraie compétition entre transport de voyageurs et de fret ne sont pas très nombreux, l'Ile-de-France doit mettre au plus vite en place une stratégie du fret ferroviaire ambitieuse (capacité du réseau, et capacité des terminaux).

Comme le projet de SDFP le pointe, les conditions de circulation des trains de fret en Ile-de-France sont particulièrement difficiles en raison des fortes densités et mixités de circulations et des travaux importants de renouvellement ou de développement du réseau ; la qualité de service y est très dégradée, inférieure à la moyenne nationale.

Les travaux conduits par SNCF Réseau sur les flux de fret ferroviaire en 2019 ont montré que contrairement aux idées reçues, une part très prépondérante des circulations dans la région ne sont pas en transit, mais internes ou à origine/destination de l'Ile-de-France. Sur environ 320 trains de fret quotidiens dans la région, environ 40 % sont internes (granulats...) et moins de 20 % sont traversants, et pourraient donc contourner la région si des itinéraires alternatifs adéquats était disponibles. Cette situation est logique, l'Ile-de-France étant l'un des premiers bassins de consommation d'Europe et restant un bassin de production important.

Or la part de marché du fret ferroviaire y est estimée à environ 5 %, et il apparaît d'ores et déjà des premiers travaux des Plateformes services et infrastructures que c'est en Ile-de-France, avec l'arc Atlantique précité, que les potentiels de croissance sont les plus importants, notamment pour le transport combiné. Les opérateurs dénoncent déjà régulièrement des situations de « refus de vente » de SNCF Réseau, du fait de l'impossibilité d'obtenir des sillons, de la saturation des terminaux, ou de l'indisponibilité des installations de services. Cette situation est également préjudiciable pour le développement d'HAROPA et du Port de Paris, 1^{er} port fluvial de France.

L'atteinte des objectifs de la SDFP au niveau national est donc conditionnée au rétablissement

¹⁰ *Atlantic Corridor. Fourth workplan of the European coordinator*, Carlo Secchi. Commission européenne. Mai 2020.

d'une meilleure place pour le fret ferroviaire en Ile-de-France. Une stratégie du fret ferroviaire spécifique et ambitieuse y est donc indispensable, jouant sur tous les leviers et horizons temporels :

- L'organisation et les processus internes de SNCF Réseau, notamment la coordination des plages de maintenance entre les axes entrants et la ligne de Grande ceinture ferroviaire dédiée fret qui les lie et une meilleure prise en compte dans la programmation horaire, y compris à l'heure de pointe, des trains de très long parcours nationaux ou internationaux ;
- La recherche à court terme de tous les « *quicks wins* » améliorant la performance du fret ferroviaire (terminaux, installations de service, ITE...);
- Des investissements capacitaires, prioritairement sur les terminaux, comme prévu par la mesure 46 du projet de SDFF (la création de terminaux dans les grandes zones logistiques du pourtour francilien pourrait en outre limiter les conflits avec les circulations de voyageurs en cœur d'agglomération), mais aussi sur le réseau. Ces investissements seront à examiner quant à leur intérêt capacitaire dans le cadre du Groupe de travail fret ferroviaire Ile-de-France qu'il est prévu de créer pour assurer la cohérence entre les six Plateformes ferroviaires services et infrastructures rayonnant autour de la région
- Une réflexion spécifique sur le potentiel du ferroviaire pour la logistique urbaine interne à la région, étroitement articulée avec le potentiel fluvial, comme levier de mise en œuvre du SDRIF, du PDU d'Ile-de-France, et de la ZFE de la Métropole du Grand Paris.

La révision envisagée prochainement du SDRIF et du PDU vers un Plan de mobilité donne une occasion de traduire concrètement une telle stratégie et de programmer sa mise en œuvre.

Cette stratégie doit naturellement être concertée avec l'ensemble des parties prenantes, dont la Région et Ile-de-France Mobilités, pour trouver le meilleur équilibre entre les besoins de croissance des circulations voyageurs et fret. Elle doit également s'accompagner d'un effort très important de sensibilisation et de communication sur les bénéfices que le fret ferroviaire peut apporter à la région (réduction de la congestion routière et des flux de poids lourds), ainsi que d'un programme ambitieux des nuisances sonores.

4.6.3 Territoires d'excellence

Dans le Nord, l'Est et le corridor rhodanien qui connaissent d'ores et déjà une forte tradition de fret ferroviaire, cette position reste fragile car des niveaux de services insuffisants peuvent détourner des chargeurs durablement du ferroviaire. Il est donc indispensable, à travers les travaux des plateformes infrastructures et services d'améliorer la qualité de service, mais dans les secteurs très contraints par d'autres usages, et d'amplifier l'existant en adressant de nouveaux marchés par la mise en avant de l'exemplarité de ceux qui ont fait ce choix. Les Régions, dont certaines comme la région Grand Est sont fortement mobilisées en ce sens, doivent assurer un important effort de sauvegarde du réseau capillaire.

Recommandation 10. Construire une stratégie de conquête dans l'Ouest de la France, dont la mise en œuvre rapide de l'autoroute ferroviaire atlantique, avec des gabarits améliorés, pourrait constituer le fer de lance. Établir un projet francilien concerté. Conforter les axes où le transport massifié est déjà bien présent et sauvegarder les capillaires après rationalisation en dialogue avec les chargeurs.

4.7 Encourager l'innovation technique, mais aussi organisationnelle. Favoriser la créativité des acteurs par des appels à projets

Le projet de SDFF donne une large place à l'innovation, notamment technique, par les mesures 24 et 27 à 30 notamment.

Le COI ne peut que s'en féliciter, et partage pleinement l'objectif de transposer au fret ferroviaire les progrès techniques, notamment en matière de numérisation et de communication au service des clients, déjà plus largement mis en œuvre dans les autres modes de transport de marchandises, pour le transport ferroviaire de voyageurs, ou dans d'autres pays européens.

Il souligne cependant aussi la nécessité de soutenir les innovations organisationnelles, telles que celles permises à l'échelle locale par les OFP et la délégation de gestion de l'infrastructure, permettant des solutions plus frugales, et appelle à lever les freins juridiques et normatifs qui limitent ou s'opposent au déploiement en France d'innovations déjà appliquées ailleurs en Europe.

De manière générale, le COI suggère de favoriser les appels à idées et à projets dans tous les domaines, qui peuvent permettre de faire émerger des solutions techniques nouvelles (solutions légères de traduction transfrontalière avec des tablettes, engins rail-route...) ou de nouveaux services (notamment en matière de logistiques urbaine).

Recommandation 11. Favoriser les innovations techniques et soutenir leur diffusion. Favoriser l'innovation territoriale et la soutenir par des appels à projets. Accélérer les évolutions et simplifications normatives nécessaires à la diffusion des innovations.

4.8 Inscrire le fret dans le modèle économique du gestionnaire d'infrastructure

Le fret ferroviaire ne représente que 3 % (97 % pour les voyageurs) des redevances perçues par le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau, contre 10 % au niveau du panel suivi par IRG Rail. Seule l'Espagne présente une part inférieure au sein de l'Union Européenne.

Selon les éléments communiqués par SNCF Réseau et l'ART, le gestionnaire d'infrastructure perdrait de l'ordre de 200 M€/an en coûts fixes sur le réseau utilisé par le fret, et de l'ordre de 100 M€/an sur les installations de service (voies de service, cours marchandises...).

Pour que l'on puisse attendre du gestionnaire d'infrastructure qu'il s'implique dans la SDFF, et compte-tenu notamment de son statut de société anonyme, il faut qu'il y trouve un intérêt économique raisonnable, et qu'à tout le moins cette activité ne dégrade pas davantage ses comptes, alors que l'objectif qui lui a été fixé par son actionnaire, conforme à son statut, est le retour à l'équilibre en 2024 et le maintien de cet équilibre ultérieurement.

Sans avoir pu procéder à une analyse approfondie, en s'inspirant des pratiques d'autres pays (Allemagne, Suisse), le COI en comprend les éléments suivants :

- Il ne se produira pas de miracle à court (cinq ans), et même vraisemblablement moyen terme (dix ans), permettant un plein recouvrement des coûts d'infrastructure auprès des acteurs du fret ferroviaire ;
- Le coût complet du transport routier, hors réseau concédé, n'est pas non plus pleinement recouvert ;
- Les coûts fixes, indépendants du trafic, sont importants ;
- Le développement du fret ferroviaire suppose que le gestionnaire d'infrastructure continue

à mettre à disposition ces infrastructures, optimisées avec les opérateurs pour concentrer et optimiser les efforts ;

- Les pouvoirs publics seraient légitimes, pour concrétiser leur volonté que le fret ferroviaire se développe, à prendre en charge tout ou partie des coûts fixes ;
- Pour inciter à cette optimisation, et assurer une base objective, cette prise en charge ne devrait pas être forfaitaire, comme l'est malheureusement devenue de fait la redevance d'accès pour les voyageurs régionaux ;
- Les contributions publiques devraient donc être indexées, par exemple, sur le linéaire du réseau et les installations de services (cours marchandises, voies de service...) effectivement inscrits à l'offre de service et utilisés par les opérateurs de fret ;
- Ce dispositif pourrait utilement prendre le relai de la contribution exceptionnelle apportée par l'État pour compenser une partie des redevances payées par ces opérateurs.

Le choix de confier un tel dispositif, qui pourrait se coupler avec les efforts d'investissements de modernisation et de rénovation de ces infrastructures, à l'État ou aux Régions mérite d'être approfondi.

Recommandation 12. **Engager la réflexion pour substituer progressivement à des aides au fonctionnement, trop circonstancielles, la prise en charge par la puissance publique, à un niveau adéquat, des coûts fixes d'infrastructures dédiées au fret dans une répartition des rôles entre l'État et les collectivités à approfondir.**

4.9 Clarifier le rôle de la puissance publique dans un secteur économique de libre entreprise

4.9.1 L'État n'a pas vocation à se comporter en autorité organisatrice de la mobilité des marchandises.

Lors d'une audition a été posé au COI une question ouverte que l'on peut résumer ainsi :

En accumulant les dispositifs d'intervention dans tous les domaines du fret ferroviaire (investissements, accompagnement de la modernisation des matériels roulants, aides au fonctionnement – aide à la pince, dégrèvement de redevances d'accès au réseau, aide au wagon isolé...), l'État ne se comporte-t-il pas implicitement comme une autorité organisatrice ? Si les enjeux, environnementaux notamment mais aussi liés au caractère stratégique pour l'économie de la mobilité des marchandises, et dans un contexte où les collectivités locales sont souvent plus à l'écoute des besoins de mobilités des personnes, l'État n'aurait-il pas la responsabilité d'instaurer de nouvelles formes de régulation, voire de s'impliquer comme autorité organisatrice, ce qui reviendrait à instaurer une forme de service public du transport de marchandises comme une contribution de la CGT le demande ?

Le COI attire l'attention sur le fait que tous les encadrements européens ne vont pas dans un tel sens et que de telles évolutions se heurteraient à de graves incohérences. Il considère au contraire qu'un modèle économique durable ne peut s'appuyer que sur la performance des acteurs de l'ensemble de la chaîne logistique, y compris les gestionnaires d'infrastructures, et des collectivités concernées.

Certes le COI préconise de décliner les orientations de la stratégie dans des programmes

opérationnels concrets, mais il met en garde l'État, qui n'en a d'ailleurs certainement ni les moyens, ni les compétences, contre la tentation, au motif du besoin de soutien du secteur, d'« administrer » celui-ci. Durant les auditions, nombre de cas ont été cités d'investissements (par exemple sur des terminaux) qui se sont révélés inefficaces, voire inemployés parce que les chargeurs ou les opérateurs n'ont pas été au rendez-vous.

Recommandation 13. *Se garder de la tentation que l'État, au motif de l'importance de sa mobilisation en faveur du fret ferroviaire, en vienne à vouloir développer une gestion administrée du secteur.*

4.9.2 Les pouvoirs publics doivent soutenir la structuration du secteur et susciter des consortia d'opérateurs, de collectivités et de chargeurs aptes à porter des projets globaux

Le regroupement des acteurs du fret ferroviaire au sein de 4F est un pas en avant très important déjà souligné plus haut, pour un secteur du champ concurrentiel et constitue un utile porte-parole qui faisait cruellement défaut.

Des initiatives telles que Fret ferroviaire Axe Seine, NorLink, ou MedLink, ou sectorielle, telle que celle d'Intercéréales saluée plus haut, permettent un travail de fond (perspectives de marchés, optimisation des circuits et installations...) et doivent également être fortement encouragées.

Mais au-delà de se faire mieux entendre, ce dont le secteur a fortement besoin, c'est de la constitution d'outils opérationnels assurant le portage concret et mettant en commun des moyens techniques, financiers et opérationnels. Ces consortia d'acteurs (chargeurs, opérateur, gestionnaire d'infrastructure, collectivités) autour de projets, seraient susceptibles de répondre de façon crédible à des appels d'offres nationaux.

Recommandation 14. *Soutenir la structuration sectorielle et géographique des acteurs du fret ferroviaire, y compris les chargeurs. Encourager la constitution de consortia d'acteurs mobilisés autour de projets concrets, et aptes à répondre à des appels à projets en assurant la crédibilité dans la durée des démarches entreprises.*

4.9.3 En intensifiant son soutien, l'État doit être beaucoup plus exigeant à l'égard de ses partenaires quant à leurs engagements

Outre son rôle de régulation déjà abordé par ailleurs, l'action de l'État est bien d'intensifier les aides aux initiatives et de s'entourer des précautions suffisantes pour s'assurer de l'emploi réel et efficace des dépenses qu'il développe. De ce point de vue, le projet de SDFF, fortement dominé à juste titre par l'esprit d'accompagnement des acteurs privés, n'est pas entièrement convaincant et n'évite pas explicitement le risque de chèque en blanc.

Recommandation 15. *Renforcer significativement les principes d'engagements réciproques de l'ensemble des parties en conditionnant clairement les soutiens publics au respect d'engagements chiffrés d'ensembles d'acteurs concernés par le projet.*

4.9.4 Quel rôle pour les Régions ?

Le COI doute que l'État puisse porter seul avec les acteurs économiques les démarches de développement du fret ferroviaires. S'agissant de développement économique et d'aménagement du territoire, les compétences des collectivités sont incontournables et une stratégie nationale n'a de sens que si elle s'appuie sur une réelle et forte mobilisation des Régions et des Métropoles. Si certaines régions ont pris des initiatives (voir § 2.6.2) importantes en ce sens, le COI constate cependant que les volets fret, et plus spécifiquement fret ferroviaire, sont très peu présents dans les SRADDET et souvent de façon trop générale pour servir de socle opérationnel à de véritables stratégies territorialisées assorties de règles opératoires. Les SRDEII peuvent également permettre de définir une stratégie logistique intégrée dans la stratégie de développement économique régional, certaines régions, rares, s'en sont saisies. La France n'a pas, comme l'Allemagne, un code de l'urbanisme qui impose plusieurs modes d'accès à certains types d'industries : celles-ci y ont en conséquence pleinement intégré dans leur modèle économique l'entretien d'un réseau capillaire fret autrement plus dense et en bien meilleur état que les 3800 km de capillaires du réseau français.

Recommandation 16. *Mettre au point avec les Régions les mécanismes permettant d'inscrire le développement du fret ferroviaire de façon volontariste et concrète dans les politiques qu'elles conduisent et dans les documents de planification régionaux. Examiner notamment la pertinence d'instaurer un document régional opérationnel sur ce sujet, ayant vocation à s'intégrer dès que possible dans les SRADDET et SRDEII et à y acquérir une dimension prescriptive.*

4.10 Resituer la SDF dans des stratégies plus globales

Le COI insiste pour que cette stratégie ne soit pas conçue comme isolée des autres dispositifs et suggère au gouvernement de revisiter l'ensemble de la gouvernance un peu trop disparate du transport de marchandises (logistique, fluvial, portuaire) et de resituer dans la programmation d'ensemble des investissements les efforts qui sont envisagés, beaucoup des investissements nécessaires sur le réseau étant multiusages, notamment pour les nœuds ferroviaires. Nombre des projets évoqués sont encore insuffisamment étudiés à ce stade et insuffisamment hiérarchisés : le COI souhaite disposer d'un volet de propositions clarifiées et argumentées dès la phase de début 2022 de ses travaux sur la programmation, afin que le fret et la logistique, dans leur ensemble, soient mieux identifiés dans les justifications des investissements examinés et que tous les projets envisagés soient examinés sous l'angle de leur effet sur le fret ferroviaire et le fret fluvial.

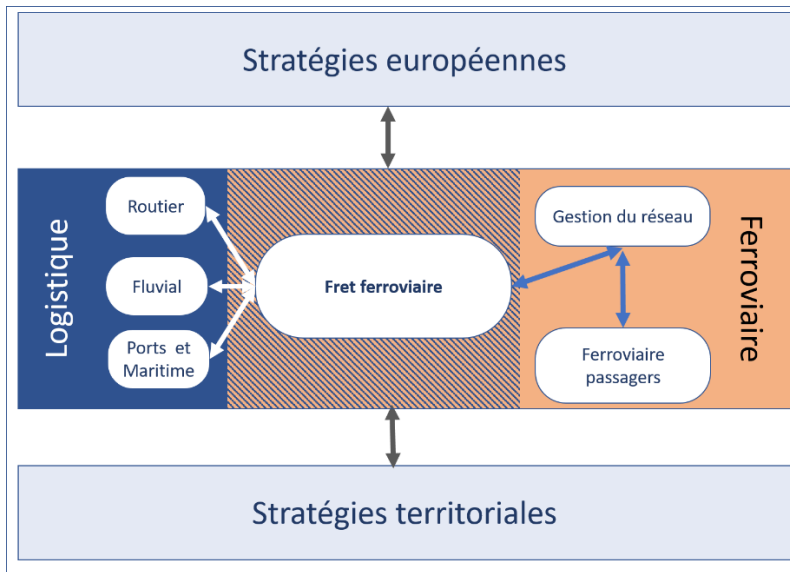


Figure 14 : La stratégie de fret ferroviaire ne peut être isolée d'autres stratégies plus globales

Recommandation 17. Réinsérer la SDF dans son environnement de multiples autres stratégies et priorités et notamment les stratégies d'échelle européenne dans un contexte très concurrentiel. Distinguer très strictement les dépenses ayant une vocation quasi unique pour le fret ferroviaire et examiner l'ensemble des investissements dans le cadre des travaux de programmation de la LOM.

4.10.1 Les investissements ferroviaires sont multiusages

Faire progresser la socio-économie

L'analyse coûts/avantage ou socio-économique des projets doit prendre en compte tous les trafics, quelle que soit leur motivation.

Aujourd'hui les calculs montrent généralement une forte disproportion entre les bénéfices socio-économiques liés aux déplacements des voyageurs et ceux des marchandises, il convient d'une part d'approfondir au plan méthodologique cette situation paradoxale au regard des attentes exprimées par la société.

D'autre part, comme on l'a vu, les intérêts des principales parties prenantes, et notamment l'intérêt économique du gestionnaire d'infrastructure porteur de ces dossiers, mais aussi l'intérêt des collectivités légitimement préoccupées d'apporter des réponses adéquates à la vie quotidienne des populations conduisent à privilégier les projets permettant de développer les services de voyageurs.

Compte-tenu de ces deux tendances convergentes, si l'État souhaite que les projets ferroviaires qui seront envisagés permettent à long terme de répondre à un fort développement du fret ferroviaire, il doit, au-delà de ses propres contributions financières, s'assurer d'une part que les outils socio-économiques à disposition des maîtres d'ouvrage reflètent autant que possible les bénéfices attendus et d'autre part, s'assurer que tout projet traite explicitement de la question du fret ferroviaire, afin de faire en sorte que le débat public n'escamote pas ce sujet, même s'il est moins au cœur des motivations du public.

Intégrer le fret dans la conception de tous les projets ferroviaires

Le réseau ferroviaire est partagé par plusieurs services de transports de passagers et de fret, poursuivant des objectifs spécifiques. Ainsi, la stratégie de développement du fret ferroviaire prévoit un objectif de doublement de la part modale du fret ferroviaire d'ici 2030, tandis que le transport ferroviaire de passagers est amené à progresser significativement¹¹.

D'une part, les ambitions de développement des lignes de Trains d'équilibre des territoires, portées au niveau régional et soutenues par l'État, conduiront à une hausse des circulations sur les lignes d'intérêt régional ou local.

D'autre part, dans un contexte de transition écologique, menant en particulier à une potentielle suppression de certaines lignes aériennes, certains déplacements de longue distance pourraient être reportés au profit des services ferroviaires à grande vitesse. La trajectoire d'investissement annexée à la Loi d'orientation des mobilités, qui repose sur la programmation établie par le Conseil d'orientation des infrastructures dans son rapport de février 2018, prévoit la réalisation de plusieurs lignes ferroviaires à grande vitesse structurantes pour une mise en service d'ici la prochaine décennie, supposant de nombreux travaux à la fois pour de nouvelles infrastructures, mais également au niveau des gares et des nœuds du réseau.

Enfin, la Loi d'orientation des mobilités prévoit dans son rapport annexé que l'État transmette au Parlement une étude concernant « *le développement de nouvelles lignes de TET, [...] en précisant, en particulier, les conditions d'une amélioration de l'offre des trains de nuit au regard de leur intérêt pour répondre aux besoins de désenclavement des territoires les plus éloignés des grands axes de circulation ainsi que de liaisons nationales et intra-européennes et pour réduire l'empreinte écologique* ». Cette stratégie de développement des trains de nuit nécessiterait de ce fait l'utilisation de sillons nocturnes, actuellement utilisés pour la réalisation des travaux de maintenance, et pour les circulations de trains de fret.

Ainsi, alors que certaines infrastructures ferroviaires connaissent déjà des phénomènes de saturation, tout particulièrement au niveau de certains nœuds ferroviaires, nécessitant la réalisation de nombreux travaux de maintenance, modernisation et construction d'ici 2030 avec un impact très probable sur les circulations ferroviaires. La stratégie de développement du fret ferroviaire ne détaille pas à ce stade les conditions permettant sa pleine articulation avec les ambitions concernant le développement du transport ferroviaire de passagers, et ne permet pas de s'assurer que les travaux envisagés permettent de répondre à l'ensemble des besoins exprimés dans les différentes stratégies.

De ce fait, il sera nécessaire de s'assurer de la pleine adéquation entre la stratégie de développement du fret ferroviaire et l'ensemble de ces autres ambitions, afin de se prémunir d'un conflit entre ces stratégies, susceptible d'entraîner des retards à l'atteinte de leurs objectifs. Une analyse spécifique pourrait être menée par le ministère des Transports en ce sens.

Plus largement, il sera nécessaire d'établir une priorisation adéquate des travaux, et d'anticiper les éventuels besoins supplémentaires nécessaires à leur réalisation. Cette priorisation pourrait être réalisée à l'occasion de la mise à jour de la programmation des infrastructures prévue par la Loi d'orientation des mobilités, et que devra mener le Conseil d'orientation des infrastructures.

Étudier la pertinence du développement en France d'outils de régulation économique de la congestion des infrastructures ferroviaires

Le COI a constaté que la France ne déployait pas les mécanismes prévus au niveau européen par la directive 2012-34 en cas de saturation de sections du réseau : déclaration de saturation prévisible, application de règles de priorité, déclaration de saturation, plan de renforcement des

¹¹ + 30 Md pax.km (distances totales parcourues par des passagers) entre 2015 et 2030 et + 8 Md pax.km d'ici 2050 selon le scénario de référence de la Stratégie nationale bas carbone.

capacités, et possibilité d'une redevance de saturation,

Ces dispositions sont mises en œuvre selon des modalités variées dans une moitié des pays de l'Union européenne, dont tous les autres grands pays, ainsi qu'en Suisse et au Royaume-Uni, selon une analyse conduite par IRG Rail¹².

Cette analyse ne dégage pas de bonnes pratiques généralisables sur les processus, les règles de priorité d'allocation des capacités (types de trains voyageurs ou fret ou de liaisons, maximisation du bénéfice socio-économique) et de facturation complémentaire (forfaits, enchères...). Elle montre cependant le grand intérêt de l'outil pour objectiver les situations de saturation, faciliter la recherche de consensus, et le cas échéant rendre plus transparents les arbitrages nécessaires. En France, où le fret paraît « sous-priorisé » face aux circulations voyageurs dans l'allocation des capacités, cette transparence serait bienvenue.

Une redevance de saturation peut avoir plusieurs objectifs : couvrir les coûts induits par la saturation, servir de « repoussoir » pour inciter les opérateurs à la concertation, ou fournir une source de financement pour la désaturation. Les échanges du COI avec l'ART ont montré que ce dernier objectif était peu viable selon les règles complexes de la directive. En revanche la directive ouvre la possibilité d'une redevance complémentaire pour des projets d'investissements futurs spécifiques. Cette possibilité est déjà utilisée en France pour quelques projets (Serqueux Gisors, déploiement d'ERTMS sur la LGV Paris-Lyon...). L'utiliser pour des investissements de désaturation paraît une piste intéressante : elle permet de mettre équitablement à contribution toutes les activités, dans un contexte où bien souvent, aucune des AOT concernées ni aucune des EF voyageurs ou fret ne considère qu'elle est « la goutte d'eau qui fait déborder le vase » sur une section donnée : il en résulte que le financement des opérations de désaturation est actuellement souvent difficile à assurer, aucune collectivité ne considérant qu'elle a « intérêt à agir ». Si les tentatives en ce sens de SNCF Réseau se sont à ce stade heurtées aux positions des régions qui craignent un effet dissuasif sur la meilleure utilisation des capacités, elles ne doivent cependant pas être écartées a priori là où les Plateformes services et infrastructures auront estimé qu'il n'est pas possible sans investissement de satisfaire à toutes les expressions de besoins.

Recommandation 18. Examiner les évolutions possibles des fiches-outils guidant les maîtres d'ouvrages dans les analyses socio-économiques des projets d'infrastructures de transports pour y incorporer les dernières appréciations des bénéfices socio-économiques du report modal vers le ferroviaire et le fluvial.

Recommandation 19. Veiller à ce que tous les dossiers qui seront présentés au COI lors de la revue de la programmation des investissements en faveur de la mobilité comportent un volet explicite quant aux effets du projet au regard du fret ferroviaire et fluvial.

4.10.2 La SDFF doit être intégrée dans une stratégie globale logistique et coordonnée avec stratégie portuaire et maritime et stratégie fluviale

Le projet de SDFF pointe la nécessité de l'articuler avec les politiques portuaires et fluviales. La

¹² A survey of congested infrastructure, priority criteria, and capacity charges in Europe, IRG Rail. 15 novembre 2019.

stratégie nationale portuaire présentée par le gouvernement le 22 janvier 2021 prévoit de porter à 80 % à l'horizon 2050 la part du fret conteneurisé à destination ou en provenance de la France qui est manutentionnée dans les ports français (contre 60 % actuellement) et de reconquérir également les flux européens pour lesquels les ports français représentent un point de passage pertinent. Elle prévoit également d'accroître de 30 % la part des modes de transport massifiés dans les pré- et post-acheminements portuaires, à horizon 2030. La démarche du groupe Ports de Strasbourg est particulièrement développée.

Partant de parts modales des modes massifiés beaucoup plus faibles dans les ports Français (hors Dunkerque) que dans ceux du Bénélux, chaque port a défini ses propres objectifs de développement des pré/post acheminements ferroviaire et routiers.

Le projet de SDFF n'explicite pas la cohérence de ces objectifs avec l'objectif de général de doublement de la part du fret ferroviaire, ou la part qu'il pourraient prendre dans l'objectif et selon quelle géographie.

De même, les auditions conduites par le COI ont mis en évidence la nécessité d'une mise en cohérence et d'une mutualisation des perspectives de développement du transport ferroviaire avec le mode fluvial, sur les grands corridors dotés de voies navigables, et pour la desserte des cœurs d'agglomération.

Le projet de SDFF ne développe cette perspective que pour le long terme et de ce fait de façon peu concrète, mais de très nombreux interlocuteurs, et notamment les spécialistes de la logistique urbaine, ont mis en avant que celle-ci est nécessaire dès à présent. À ce titre, le COI se félicite de la signature récente d'une convention de partenariat entre SNCF Réseau et VNF, qui doit faciliter l'articulation de leurs objectifs respectifs, mais qui reste à décliner en actions opérationnelles concrètes.

Recommandation 20. ***Articuler les perspectives quantitatives du fret ferroviaire avec le contrat de performance signé entre l'État et VNF, qui prévoit une augmentation de 50 % à l'horizon 2030 du fret transporté par voie fluviale.***

4.10.3 *La SDFF doit pouvoir se décliner dans les stratégies d'aménagement territoriales et notamment dans les politiques foncières*

- **Des outils opérationnels sont nécessaires**

Outre la mobilisation des Régions via des volets opérationnels des SRADDET, une réflexion foncière approfondie est une clé majeure de la réussite du développement du fret ferroviaire. S'appuyant sur la prise de conscience de la population (§ 4.3) et sur les projets de maîtrise des nuisances de proximité (§ 4.4), des concertations pour reconstituer une armature performante de sites (chantiers de transports combiné, terminaux multimodaux) sont indispensables dans la plupart des grandes métropoles et de leur périphérie.

Pour les plus grandes métropoles notamment l'Île-de-France, l'expérience montre que les documents de planification ne sont pas suffisants face à la pression foncière : la logistique est une activité très concurrentielle, qui n'a pas la capacité à financer des charges foncières ou des loyers élevés. Il en résulte une inadéquation croissante entre les localisations logistiques effectives et celles qui seraient optimales. Cette situation est particulièrement fâcheuse pour le foncier multimodal : un accès au fleuve ne se reconstitue pas, un accès ferré seulement au prix de travaux très coûteux.

Le caractère crucial de cette dimension, sans laquelle tous les projets et discours resteraient vains, devrait conduire les pouvoirs publics à rechercher des outils spécifiques de maîtrise foncière pour le foncier multimodal. Le COI a noté avec intérêt les réflexions engagées par VNF sur le sujet (idée de création de sociétés foncières dédiées à la création de nouveaux ports), et recommande que SNCF Réseau et SNCF Immobilier engagent des réflexions analogues, en lien avec les autres outils de l'État que constituent les Établissements publics foncier, ainsi qu'avec les collectivités et leurs outils.

Recommandation 21. Mobiliser les collectivités locales autour des enjeux de maîtrise foncière pour permettre l'inscription des sites de terminaux dans les documents de planification urbaine. Étudier la mise en place d'outils fonciers spécifiques pour la pérennisation et le développement de terminaux, notamment en Ile-de-France.

- **Des dispositifs orientant l'implantation des entrepôts vers un accès multimodal peuvent être développés**

L'un des grands facteurs de déprise du fret ferroviaire, et handicap majeur à son redressement, est l'absence ou la faiblesse des dispositifs permettant d'orienter les nouvelles grandes implantations logistiques sur des sites embranchés ou facilement embranchables sur le réseau ferré (il en va de même pour le mode fluvial).

Certains SRADDET formulent des orientations, plus ou moins précises, en la matière, le SDRIF en Ile-de-France également, mais seulement opposables aux documents d'urbanisme locaux qui doivent leur être compatibles et pas directement aux autorisations de construire. D'autres pays Européens conduisent des politiques plus prescriptives en la matière.

Le développement important de très grands entrepôts, liés en particulier à l'essor du commerce électronique, est ainsi très peu orienté vers une logique multimodale. A l'inverse, certains chargeurs déjà installés, et qui souhaiteraient pouvoir se reporter vers les modes alternatifs à la route, dans le cadre d'une politique de responsabilité sociale et environnementale, ou pour s'abstraire des coûts et aléas issus de la congestion routière et des réglementations de plus en plus contraignantes en milieu urbain, sont conduits à y renoncer, lorsque leurs entrepôts sont trop éloignés d'un embranchement ou d'un terminal de transport combiné.

Cette disjonction est coûteuse pour la collectivité et contrarie les politiques de report modal : il serait plus économe d'orienter les implantations logistiques près des modes massifiés et terminaux existants bénéficiant de marges de capacités (à l'instar des politiques de densification autour des gares qui sont maintenant bien inscrites dans les politiques publiques pour valoriser les réseaux de transport en commun et favoriser leur usage).

En Ile-de-France, depuis 1955, en vue de favoriser une meilleure répartition des activités économiques du territoire, toute construction, reconstruction, réhabilitation ou extension de certains locaux d'activités est subordonnée à la délivrance d'un agrément¹³ par le Préfet de Région, au-delà de 1 000 m² pour la construction de locaux à usage technique, scientifique, d'enseignement ou de bureaux, et de 5 000 m² pour la construction de locaux industriels non affectés ou d'entrepôts.

Cet outil pourrait être utilisé de manière plus volontariste en Ile-de-France pour conditionner la création de très grands entrepôts à l'existence d'un accès ferroviaire ou fluvial¹⁴, mais il pourrait également être envisagé de l'étendre, au-delà d'un seuil de surface à définir, aux autres régions

¹³ La procédure de l'agrément est régie par les articles L. 510-1 à L. 510-4 et R. 510-1 à R.510-15 du code de l'urbanisme

¹⁴ Fiche repère : *Instruction des demandes d'agrément relatives aux entrepôts logistiques*, DRIEA Ile-de-France, Octobre 2018

françaises, selon des modalités de concertation avec les collectivités et les acteurs locaux inspirées de l'urbanisme commercial.

Recommandation 22. **Compléter les processus d'autorisation de construire pour polariser la création de très grands entrepôts sur les accès au réseau ferré ou fluvial (embranchement ou proximité d'un terminal de transport combiné) par des dispositions impliquant les collectivités et les acteurs locaux inspirées de l'urbanisme commercial. En Ile-de-France, utiliser l'agrément pour favoriser de manière plus volontariste la multimodalité de la logistique.**

4.11 Phaser la stratégie et définir des priorités opérationnelles pour chaque phase

Le COI tente de sérier les grandes étapes de la reconquête nécessaire d'une place raisonnable du fret ferroviaire. Il ne se risque pas, à ce stade de connaissance, à valider ou contester des chiffres globaux d'objectifs qui ne lui semblent pas l'essentiel du sujet, le principal étant d'agir au plus vite de façon concrète. L'idée générale est qu'il faut de l'ordre de :

- **cinq à sept ans pour redresser la situation** et crédibiliser la démarche auprès des chargeurs et de la population, en faisant connaître les bonnes pratiques et les résultats des « *quick wins* », notamment en terme d'amélioration de qualité de service,
- **dix à douze ans pour revenir à une situation assainie** et constater une croissance significative des parts de marchés,
- **une vingtaine d'années pour retrouver une place raisonnable**. Dans la décennie 2031-2040, les grands travaux de désaturation des nœuds et l'achèvement des efforts de modernisation de l'exploitation offriront de l'espace pour un fort accroissement de toutes les circulations ferroviaires. Le fret doit être prêt et structuré pour y prendre toute sa part.

Les étapes proposées tiennent compte du calendrier des prochains CPER (2023-2027).

Recommandation 23. **Organiser la stratégie en étapes et définir pour chacune des objectifs spécifiques et des moyens clairement identifiés.**



Priorités	Nouveaux atouts	Actions sur la demande, les services et le matériel	Actions sur les infrastructures	Modèle de financement	Résultats attendus
2021-2027 Phase 1 : sauver et redresser	Mobilisation collective et européenne Révision RTE-T Plateformes services et infrastructures	Communication – marketing – connaissance Sillons : qualité de service indicateur action/perf à définir Matériel Semelles composites ...% Automatisation ...% Décarbonation FF ...%	Infrastructures ERTMS ...km AF au gabarit ...km CTC équipés ... ITF modernisés ... Capillaires rénovés ... km Triages...	Aides au fonctionnement Aides à l'innovation Plans de relance Investissements Etat Collectivités Acteurs privés	Maintien tissu économique Stabilisation générale trafic Amorce localisée de la croissance
2028-2032 Phase 2 : Développer	Gains d'exploitation Eco-contribution	Communication – marketing – connaissance Sillons : qualité de service indicateur action/perf à définir Matériel Semelles composites 100 % Automatisation ...% Décarbonation FF ...%	Infrastructures ERTMS ...km AF au gabarit ...km CTC équipés ... ITF modernisés ... Capillaires rénovés ... km Triages...	Nouveau modèle économique (opérateurs et GI) Aides à l'innovation Investissements Etat Collectivités Acteurs privés	Combiné et autoroutes ferroviaires > x2 Trains complets ↗ Wagons isolés ↗ OPF ↗
2033-2043 Phase 3 : Amplifier	Désaturation des nœuds Grands itinéraires européens	Communication – marketing – connaissance Sillons : qualité de service indicateur action/perf à définir Matériel Automatisation ...% Décarbonation FF ...%	Infrastructures ERTMS ...km AF au gabarit ...km CTC équipés ... ITF modernisés ... Capillaires rénovés ... km Triages	Equilibre économique (opérateurs et GI) Aides à l'innovation Investissements Etat Collectivités Acteurs privés	Part modale x2 ou plus

Figure 15 : Proposition de cadre de synthèse de la formalisation des étapes, de leurs moyens et de leurs résultats attendus.

4.11.1 Assurer une déclinaison rapide de la SDFF dans les prochains CPER 2023-2027

Les plates-formes ferroviaires service et infrastructure permettront, après la consolidation des besoins projetés voyageurs et fret, via la construction des plans d'exploitation, de mesurer de façon très précise le potentiel effectif issu des investissements envisagés. En effet, la confrontation entre les besoins de services exprimés, l'appréciation de ceux liés à la maintenance et la capacité de l'infrastructure, fonction des travaux envisagés, offrira le cadre d'un exercice en grandeur réelle de la construction horaire, sur des trames de 24 heures. Ainsi seront vérifiées les hypothèses qui fondent les différents projets. Des pistes d'ajustements ou de nouvelles hypothèses d'intervention pourront également découler de ces travaux. La première version des plans d'exploitation sera disponible dans le courant de l'automne 2021, suffisamment tôt donc au regard du calendrier de négociation des CPER, les volets transports 2023-2027 n'ayant fait l'objet que d'approches exploratoires à ce stade, en l'absence d'enveloppes identifiées pour cette période. Il importe donc que leurs enseignements soient valorisés lors de cette négociation, notamment pour apprécier les impacts sur le fret, jusqu'alors souvent négligés. Pour tenir ce calendrier ambitieux, il importe que l'État et SNCF Réseau accordent tous les moyens humains et financier nécessaires dans l'année qui vient.

Recommandation 24. **Soutenir un travail rapide des plateformes ferroviaires services et infrastructures pour permettre une déclinaison de la SDFF dans les volets transports des CPER 2023-2027.**

4.11.2 Sauvetage et redressement 2021-2027

Tableau 1 : Propositions pour la période 2021-2027

Priorités de la période 2021-2027	
Actions à effet rapide	Actions à effet de moyen terme
<p>Sauvetage Fort soutien sectoriel aux entreprises, y compris maintien cinq ans de l'aide au wagon isolé, et au gestionnaire d'infrastructure (post crise sanitaire).</p> <p>Crédibilisation et valorisation Révision des méthodes de conception et d'attribution des sillons, en maintenant une forte priorité à la régénération, mais avec des arbitrages plus raisonnés fret / voyageurs. Communication sur la base de « quick wins » clairement identifiés, approfondissement des analyses socio-économiques. Développement d'un étiquetage environnemental du transport de marchandises. Innovations « orientées clients » portées par les opérateurs (géolocalisation des cargaisons, visualisation des « vides retour » disponibles...).</p> <p>Réduction des nuisances (protections phoniques et réduction du bruit des freins).</p> <p>Investissements urgents Dépenses urgentes d'investissement de rattrapage (plan de relance, CPER 2023-2027...) : voies de services, ITE, capillaires, CTC, cours marchandises. Mise au gabarit P400, si possible trains de 850 m.</p> <p>Simplification des normes et procédures Vérification de gabarit, lignes à faible trafic, délégation de gestion de l'infrastructure, circulations internationales...</p>	<p>Internalisation des coûts fixes Étude et mise en œuvre d'un système de prise en charge par les pouvoirs publics d'une partie non finançable par les usagers des coûts fixes du réseau.</p> <p>Inscription dans l'aménagement et le développement économique territorial Travail avec les filières et en vue de mutualiser les infrastructures terminales. Mobilisation des Régions sur le fret ferroviaire et multimodal et développement de stratégies régionales en lien avec les SRADDET et les SRDEII, et avec le SDRIF en Ile-de-France. Déploiement de PDM intégrant la logistique urbaine. Soutien aux initiatives d'OFP notamment en lien avec ports, les filières pondéreuses (céréales, granulat) et en logistique urbaine Lancement d'appels à projets (nouveaux terminaux, logistique urbaine...)</p> <p>Infrastructures, dédiées fret et polyvalentes Accélération du déploiement de la signalisation (ERTMS) sur les grands axes et de la commande centralisée du réseau (CCR) Priorisation des études et investissements sur les segments et territoires porteurs de développement pour lever les freins (Atlantique, Ile-de-France) Études de création de nouveaux terminaux de transports combinés. Études d'investissements capacitaires spécifiques (voies d'évitement, raccordements portuaires...)</p> <p>Modernisation du matériel roulant Locomotives et wagons, avec engagement des opérateurs et définition du soutien public dans la durée</p> <p>Soutien aux innovations et à leur déploiement Dans tous les domaines (techniques, nouveaux services...)</p>
<p>Objectifs et indicateurs de la période Dans cette phase il s'agit d'enrayer les tendances actuelles de déclin, avec le maintien d'un effort public soutenu en faveur du tissu économique du fret ferroviaire ; faible effet quantitatif direct en chiffres globaux, mais progression mesurable de la qualité de service, succès locaux forts et symboliques, progression du transport combiné, reprise de confiance des chargeurs, pression citoyenne. Un prérequis : outiller la connaissance du secteur</p>	

À court terme, tous les outils doivent être mobilisés pour éviter que les activités replongent de nouveau vers la décroissance. Les points d'appui les plus crédibles sont dans la longue distance et le transport combiné, mais, comme la SDFP l'indique à juste titre, des aides au wagon isolé sont à court terme indispensables.

Les investissements proposés sont des travaux de mise au gabarit P400 (ou approchant celui-ci) et le développement de l'ERTMS sur les grands axes internationaux, un maillage complété de terminaux modernisés pour le transport combiné et le maintien et la rénovation des capillaires fret des embranchements, si possible dans l'esprit de mutualisation dont font d'ores et déjà preuve les acteurs du secteur agroalimentaire. Dans le même temps, les efforts de SNCF Réseau pour améliorer la qualité de l'offre, les modernisations de flotte, la géolocalisation doivent converger vers l'objectif de redonner confiance à des cibles bien identifiées de la clientèle.

En revanche, le COI ne considère pas qu'il faille dégrader la productivité des chantiers indispensables à tous de rénovation du réseau structurant en réduisant excessivement les plages de travaux qui leur sont accordés : ces bénéfices de court terme pour le fret ferroviaire se feraient de fait, dans des conditions économiques contraintes, au détriment du rythme de régénération du réseau qui reste une priorité majeure.

Recommandation 25. À court terme, mettre l'accent sur les améliorations de conception, d'attribution et de gestion des sillons pour améliorer significativement la qualité de l'offre de service, clarifier et quantifier les engagements correspondants.

4.11.3 Développement 2028-2032

Tableau 2: Propositions pour la période 2028-2032

Priorités de la période 2028-2032	
Actions à effet pendant la période	Actions à effet de moyen terme
<p>Assainissement et stabilisation du modèle économique</p> <p>Internalisation des coûts des différents modes de transport achevée</p> <p>Réduction progressive des aides au fonctionnement en leur substituant dans la mesure du nécessaire une intervention publique incitative en soutien au gestionnaire d'infrastructure</p> <p>Mises en service d'infrastructures</p> <p>Généralisation du P400 et des trains de 850 m au moins sur le réseau magistral</p> <p>Mise en service de nouveaux terminaux modernes</p> <p>Achèvement de la rationalisation, modernisation et mutualisation des points d'accès au réseau</p> <p>Mise en service d'investissement locaux en faveur du fret.</p> <p>Déploiement significatif de la commande centralisée du réseau</p> <p>Premières mises en service d'investissements sur les nœuds ferroviaires</p>	<p>Infrastructures dédiées fret et polyvalentes</p> <p>Poursuite des études de développement de nouveaux terminaux.</p> <p>Poursuite des études puis travaux de désaturation des nœuds et contournements et grands projets.</p> <p>Déploiement des stratégies régionales, par filières, et urbaines</p> <p>Déclinaison progressive des stratégies à tous les niveaux, favorisant une logistique plus multimodale et décarbonée</p> <p>Modernisation du matériel roulant</p> <p>Locomotives et wagons, avec engagement des opérateurs et définition du soutien public dans la durée à calibrer en fonction des avancées obtenues</p> <p>Poursuite et déploiement des innovations</p> <p>Dans tous les domaines (techniques, nouveaux services...)</p>
<p>Objectifs et indicateurs de la période</p> <p>Doublement (au moins) du transport combiné et de la longue distance, hausse des trains complets, wagons isolés, hausse significative de la part des modes massifiés dans la desserte des grands ports.</p> <p>Stabilisation d'un modèle économique pérenne en fin de période</p>	

La période suivante permettra de tirer avantage des avancées réalisées et des investissements livrés. Elle conduira à compléter les investissements notamment sur les nœuds ferroviaires.

L'un de ses objectifs sera de réduire progressive les aides de fonctionnement et finaliser la substitution de l'intervention publique en soutien au gestionnaire d'infrastructure, par un mécanisme de prise en charge, si possible pour une part dégressive également, et avec la montée progressive des taxations CO₂ incitatives.

Au bout de dix ans le fret ferroviaire devrait avoir retrouvé une situation assainie. Croissance tirée par le transport combiné et la longue distance. Au minimum un doublement du transport combiné et de la longue distance avec l'espoir que la dynamique aille au-delà pourraient être atteints. Les objectifs de 4F en revanche semblent difficilement atteignables, notamment parce que l'ensemble des contraintes sur le réseau ne seront pas levées et que la crédibilité aujourd'hui du marché reste à construire.

4.11.4 Amplification 2033-2043

Tableau 3: Propositions pour la période 2033-2043

Période 2033-2043
Stabilité du modèle économique, privilégiant là où c'est nécessaire les aides publiques à l'infrastructure Dégagement et équipement des grands itinéraires européens généralisé, maillage en terminaux modernes complété, commande centralisée généralisée Mise en service des opérations de désaturation des nœuds, de certains contournements et grands projets dégageant de la capacité pour le fret Effets concrets sensibles des politiques régionales (SRADDET...) et métropolitaines (PDM, ZFE,...) sur le report modal Déploiement à grande échelle des évolutions technologiques (motorisation décarbonée, automatisation...)
Objectifs et indicateurs de la période Doublement (au moins) de la part modale du ferroviaire

La décennie suivante verra une amélioration majeure des performances et capacité du réseau ferroviaire : désaturation des nœuds, voire contournement de certains, généralisation des systèmes de signalisation et commande centralisée.

Le fret ferroviaire, s'il a su se reconstruire dans la décennie précédente, devra être clairement et explicitement l'un des bénéficiaires de ces progrès, qui ne doivent pas être entièrement captés par les activités voyageurs.

Il devra également bénéficier du déploiement de toutes les innovations qui lui sont davantage propres : automatisation des attelages, des triages et des terminaux...

4.11.5 Mettre en place des indicateurs de suivi des résultats dans la durée

Pour chacune des phases et dans la durée, le pilotage de la SDFP nécessite la mise en place d'indicateurs précis, assortis d'objectifs par phase.

Il ne relève pas du COI de définir ces indicateurs, mais il est nécessaire qu'ils intègrent tous les leviers d'action et tous les acteurs.

Par exemple :

- **Qualité de service** : régularité, taux de demandes de sillons satisfaites...

- **Évolution des volumes** par segment (combiné, trains complets, wagons isolés...) et **part de marchés du fret ferroviaire**
- **Infrastructures** : nombre et taux d'embranchements, ITE, cours marchandises... modernisés, nombre de terminaux de transports combinés disponibles, linéaire et part du réseau mis au gabarit P400, équipé d'ERTMS...
- **Matériel roulant** : taux d'équipement en semelles de frein composites, taux de conversion motorisations, taux d'équipement en ERTMS...
- **Système** : part des terminaux automatisés, taux de décarbonation du fret ferroviaire...
- **Financement** : suivi des financements (investissements et fonctionnement) de l'État, de l'Union européenne, des collectivités, des acteurs privés
- **Socio-économie** : évaluation ex ante et ex-post du bénéfice socio-économique des investissements publics et aides publiques au fonctionnement consentis.

Le renforcement de la connaissance initiale, puis son actualisation régulière, sont des prérequis indispensables, comme évoqué plus haut, pour suivre les objectifs et résultats obtenus.

5 Gouvernance et suivi

5.1 Finaliser un dispositif de gouvernance adapté pour le secteur ferroviaire donnant toute sa place au fret

La présentation par l'État d'une stratégie nationale de développement du fret ferroviaire conduit nécessairement à réorganiser les cadres de pilotage et d'animation dans ce domaine. Une architecture comprenant trois ensembles, s'appuyant largement sur l'existant, paraît opportune :

- Un **comité stratégique national**, piloté par l'État, appuyé par SNCF Réseau, comprenant des représentants des régions, des acteurs économiques et des instances européennes, assure la cohérence générale des approches, **en particulier pour le transport combiné et les autoroutes ferroviaires**, et veille aux ancrages internationaux. La plate-forme nationale ferroviaire créée en 2019 par SNCF Réseau serait fondue dans cette entité et 4F et ses principales composantes y seraient représentés ;
- Des **groupes de travail spécialisés**, doivent continuer à être constitués au sein du COOPERE, instance généraliste animée par SNCF Réseau en fonction des besoins et dédiés à des sujets opérationnels de court terme (quelques années) ;
- Les **plates-formes services et infrastructures, complétées par une coordination spécifique pour l'Île-de-France**, sont les lieux naturels de la conciliation des usages du réseau ferroviaire et elles sont alimentées par les groupes territoriaux fret constitués récemment pour éclairer les besoins du fret et structurer durablement leur expression.

Il est essentiel dans cette gouvernance ferroviaire que les acteurs du fret soient en situation de faire valoir leurs enjeux : il faut pour cela qu'ils puissent y travailler ensemble, mais aussi qu'ils ne soient pas relégués dans des instances qui leurs seraient dédiées et les écarteraient des arbitrages stratégiques.

Recommandation 26. **Organiser la gouvernance de la stratégie en s'appuyant sur un comité de pilotage national et sur des groupes spécialisés et les plateformes services et infrastructures existants.**

5.2 Revisiter l'ensemble des outils de gouvernance de la logistique

Le présent avis n'est pas le lieu de faire des propositions au gouvernement dans un champ plus large que le fret ferroviaire, mais le COI appelle le gouvernement à reconsidérer l'articulation des multiples gouvernances ayant trait aux questions de logistique :

- Le choix d'une stratégie de développement du fret ferroviaire, qui a servi de cadre à cet avis, est trop limité. *A minima*, une stratégie de développement des modes massifiés (incluant le fluvial, les ports et le transport maritime) dans leur ensemble permettrait une meilleure visibilité et un positionnement plus clair des propositions. Avec des perspectives mondiales comme le projet chinois des routes de la Soie, y compris le transport maritime sera en concurrence avec le transport de fret ferroviaire.
- Le mode routier restera essentiel et il constitue la plupart du temps pour les modes massifiés le maillon de bout de chaîne du déplacement des marchandises.
- Les innovations de la chaîne logistique, notamment l'évolution des formalités douanières et portuaires et le développement du suivi de la marchandise de bout en bout conduisent à des démarches intégrées qu'une vision limitée à un maillon de la chaîne ne permet pas

d'appréhender. À considérer le fret ferroviaire de façon trop isolée, une stratégie limitée à celui-ci courrait le risque de passer à côté des mouvements généraux des innovations logistiques.

- La nécessaire évolution vers une plus grande frugalité des modes de consommation et les schémas d'approvisionnement sont, au-delà des optimisations de la logistique et des motorisations des modes de transport, des enjeux de société qui interpellent l'ensemble du secteur de la distribution.
- Chaque instance (CILOG, CIMER, futur comité de pilotage de la SDFF, CMDIT, COI, etc.) est naturellement génératrice de documents stratégiques, tout comme les contrats de performance des opérateurs d'État (VNF, SNCF, etc...), qui comportent nécessairement des objectifs, indicateurs, etc... Il est délicat de s'assurer de la cohérence de toutes ces dispositions et de la réalité de la prise en charge financière de l'ensemble des objectifs ainsi développés. Il est pourtant absolument essentiel pour la crédibilité de l'action publique que chaque citoyen puisse s'assurer que les arbitrages financiers et les objectifs affichés sont en cohérence.

Recommandation 27. **Préférer des stratégies multimodales. Réexaminer la gouvernance d'ensemble des différentes stratégies. S'assurer qu'elles sont coordonnées et financées.**

5.3 Suivi et évaluation des étapes quinquennales de la stratégie

Le COI a constaté que des composantes importantes de la stratégie devaient s'intégrer dans une appréciation globale des trajectoires financières de l'État et ne pouvaient être appréciées séparément, ne serait-ce que parce que la logistique est multimodale par nature et que les investissements ferroviaires sont généralement justifiés par divers usages.

Le fait d'organiser la stratégie en étapes ayant des objectifs et des financements bien identifiés est propice à insérer celle-ci dans la revue quinquennale que la loi a confiée au COI.

Recommandation 28. **Mettre à disposition du COI un volet de propositions clarifiées et argumentées dès la phase de début 2022 de ses travaux sur la programmation, afin que le fret et la logistique, dans leur ensemble, soient mieux identifiés dans les justifications des investissements examinés et que tous les projets envisagés soient examinés sous l'angle de leur effet sur le fret ferroviaire et le fret fluvial.**

Recommandation 29. **Permettre que chaque révision de la programmation que le COI aura à conduire comporte un volet d'évaluation des efforts et des résultats atteints en matière de logistique, et des prochaines étapes quinquennales à programmer en mettant l'accent sur les flux massifiés.**

6 Conclusion

Le COI tient à remercier toutes les personnalités et organismes qui se sont montrés d'une grande disponibilité à son égard. La documentation et les auditions lui ont permis de forger une conviction collective forte qu'une stratégie pragmatique permettra de donner une place nouvelle aux modes de transport massifiés, ferroviaire et fluvial. Pour cela elle sera fondée sur les attentes des chargeurs et sur la mobilisation de la population, et elle sera phasée, financée, innovante, territorialisée et tournée vers l'Europe.

Le présent avis a été adopté à l'unanimité par le COI par consultation électronique le 31 mai 2021.

Annexes

Annexe 1 Liste des organismes et personnes auditionnées

NOM Prénom	Organisme	Fonction	Date
PAPINUTTI Marc	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer	Directeur général	11/03/2021
VERDIER Amélie PICHARD Laurent	Direction du budget	Directrice Sous-directeur	18/03/2021
IDRAC Anne-Marie LAGANE Jean-François	France Logistique Nestlé Waters	Présidente Responsable logistique ferroviaire	25/03/2021
ACCARY Fabrice CORNET Valérie	AUTF AUTF	Directeur général Déléguée aux transports terrestres	
DELORME Frédéric PUECH D'ALISSAC Charles MINARY Bertrand	SNCF Fret / Rail Logistics Europe Naviland Cargo et VIIA SNCF Fret	Président Président Directeur Innovation et digital	25/03/2021
TUFFEREAU Franck	Association Française du Rail (AFRA)	Délégué général	25/03/2021
STEMPEZYNSKI Ivan BARBE Aurélien	Groupement National des Transports Combinés (GNTC)	Président Délégué général	25/03/2021
RUIJTERS Herald	Commission européenne – Direction Générale de la mobilité et des transports (MOVE)	Directeur Investissement, Transport innovant et durable	26/03/2021
LALLEMAND Luc DELON Isabelle	SNCF Réseau	Président Dir. générale adjointe clients et services	26/03/2021
CHAUVINEAU Jacques THINIERES André	Objectif OFP (Opérateurs ferroviaires de proximité)	Président Délégué	26/03/2021
FARANDOU Jean-Pierre SIGNOURET Muriel	SNCF	Président Directrice de cabinet	1/04/2021
CHALUS Jean-Pierre RAISON Stéphane PUYRAZAT Michel LE MOUILLOUR Mériadec CARMES Olivier ROCHET Benoît MARTEL Hervé	Union des Ports de France HAROPA GPM La Rochelle CCIM Bretagne Ouest Port de Sète Port Boulogne Calais GPM Marseille	Président Préfigureur Président du directoire Directeur général Directeur général Dir. général délégué Président du directoire	1/04/2021
HEMAR Eric SANCIER Jean-Pierre DEGOUY Alexis	Transports et Logistique de France (TLF)	Président Vice-Président Délégué général	1/04/2021

DERLINCOURT Stéphane GALLO Alexandre DOUTREBENTE Raphaël GIRAUDO Jean-Marc ALIADERE Luc TUFFEREAU Franck GARCIN-BERSON Solène	4F Captrain France Euro Cargo Rail Europorte AFWP Fédération des industries ferroviaires (FIF) AFRA AFRA	Président Président Président Délégué général Conseiller pour les Affaires Européennes Délégué général, Coordinateur de 4F Directrice juridique	1/04/2021
LE BOUDEC Solenn BOUVAT-MARTIN Bruno LEPY Jean-François	Intercéréales Axereal Soufflet Négoce	Déléguée générale 1 ^{er} vice-président Directeur général	1/04/2021
GUIMBAUD Thierry DUFUMIER Benoît ROUILLON Lionel SPAZZI Renaud BELARD Charles	Voies Navigables de France (VNF)	Directeur général Dir. gén. délégué Dir. du développement Dir. gén. adjoint Dir. juridique et financier	2/04/2021
VIEU Patrick SALESSE Olivier	Autorité de régulation des transports (ART)	Vice-Président Directeur de la régulation des transports ferroviaires	2/04/2021
LASSMAN-TRAPPIER Anne ALLARD Gérard	France Nature Environnement (FNE)	Membre du directoire des réseaux santé-envi- ronnement et transports et mobilités durables Directoire Transports et mobilités durables	15/04/2021
BERTHELOT Florence LANZ Rodolphe CELERIER Erwann	Fédération nationale des transports routiers (FNTR)	Déléguée générale Secrétaire général Délégué aux affaires techniques, à l'environnement et à l'innovation	15/04/2021
DE LAURENS Pascal LACOSTE Jean-Philippe BOMMIER Mathilde	Syndicat des entrepreneurs de travaux de voies ferrées de France (SETVF)	Président Vice-Président Secrétaire générale	15/04/2021
THIRION Benoît GEOFFRON Patrice	Altermind Université Paris Dauphine	Associé Professeur d'économie	16/04/2021
LOMBARD Marie-Christine GUERIN Virgine	GEODIS	Présidente Directrice de cabinet et des affaires publiques	29/04/2021

SEBBANE Jonathan AUBERT Guillaume	SOGARIS	Directeur général Directeur général adjoint	29/04/2021
GAZEAU Bruno LENOIR Jean GOBBITZ Bernard SIVARDIERE Jean FROUIN Jean-François	FNAUT	Président VP, animateur du pôle ferroviaire VP FNAUT Ile-de-France Membre du bureau Géographe	29/04/2021
DORGE Philippe COPIGNEAUX François GRAS Jean-Yves	Groupe La Poste	Directeur général adjoint en charge de la branche services- courrier-colis Directeur du développement industriel, de la logistique et du système d'information Directeur général Colissimo	29/04/2021
RIVERA Jean-Marc	OTRE	Délégué général	30/04/2021
PERENNES Patricia	Région Centre Val-de-Loire	Directrice adjointe des transports Universitaire	30/04/2021

Annexe 2 Les textes européens concernant le fret ferroviaire

Livre blanc - Feuille de route pour un espace européen unique des transports, Commission européenne (2011)

Report de 30 % du transport routier de marchandises supérieur à 300 km vers d'autres modes de transport tels que le chemin de fer ou la navigation d'ici à 2030 et plus de 50 % d'ici à 2050 ;

Stratégie de mobilité durable et intelligente (décembre 2020)

Hausse de 50 % de la part modale du fret ferroviaire d'ici 2030 et doublement d'ici 2050 (par rapport à 2015) ;

« D'ici à 2030, le transport intermodal ferroviaire et par voie navigable sera en mesure de concurrencer le transport routier sur un pied d'égalité dans l'UE en termes de part des coûts externes internalisée » ;

RTE-T : Achèvement du réseau central transeuropéen d'ici 2030 et du réseau global d'ici 2050.

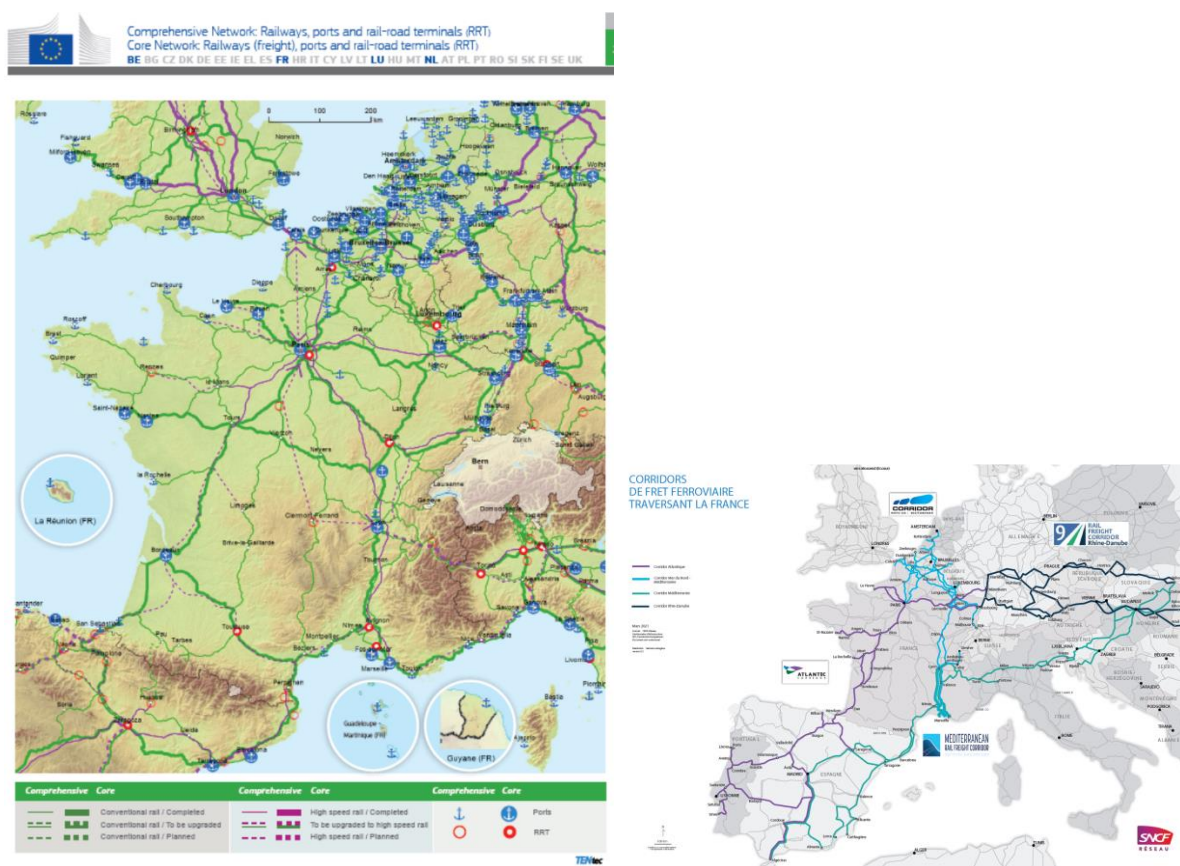


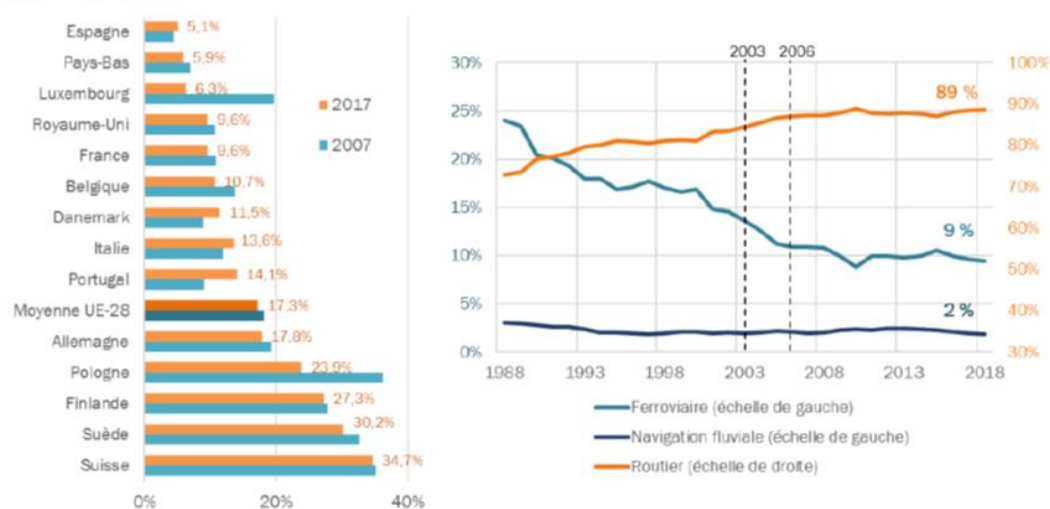
Figure 16: Les réseaux transeuropéens de transport et les corridors européens de fret ferroviaire concernant directement la France. Source : Commission Européenne, SNCF-Réseau

Annexe 3 Comparaison des pays européens

Le fret ferroviaire en France stagne dans une position basse au sein de l'Union Européenne

Si la situation générale du fret ferroviaire en France s'est dégradée jusqu'en 2010 beaucoup plus vite que dans le reste de l'Union Européenne, elle est restée approximativement stable depuis : environ 8 % des volumes totaux transportés par le fer dans l'UE, pour environ 13 % de la population.

Figure 9 – Part modale en tonnes.km du transport ferroviaire de marchandises : comparaison européenne (à gauche) et autres modes (à droite)

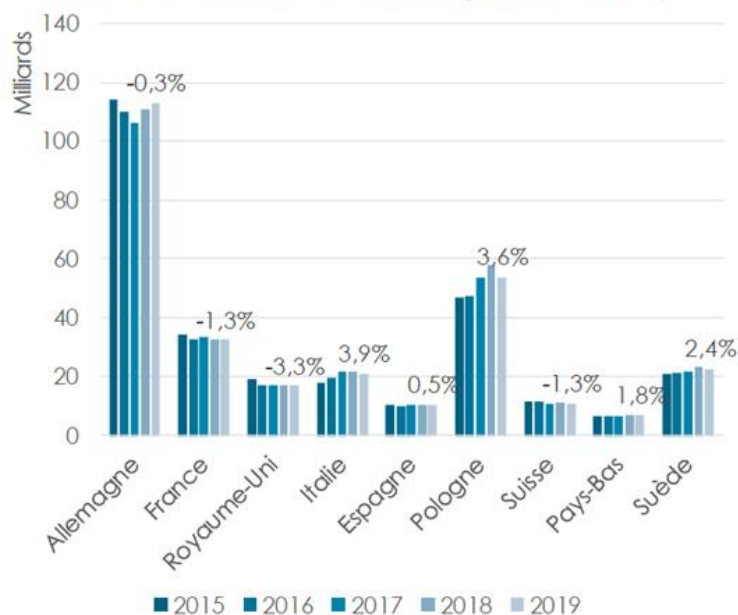


Note : 2003 et 2006 correspondent aux dates de libéralisation du fret ferroviaire en France, respectivement sur les marchés internationaux en 2003 et domestiques en 2006. La circulation effective du premier train privé sur un trafic international n'a eu lieu cependant qu'en juin 2005 (circulation d'un train de la société CFTA Cargo entre la Meuse et l'Allemagne³⁸).

Sources : Eurostat, SDES et Autorité de régulation des transports

Figure 17 : Comparaisons européennes des parts modales (calculée sur les t.km) du transport de marchandises ferroviaire. Source : ART, Le marché français du transport ferroviaire de marchandises, 2018

Figure 24 – Comparaison de l'évolution du transport ferroviaire de marchandises par pays européen (en milliards de tonnes.km – évolution moyenne 2015/2019)



Source : Eurostat, ART

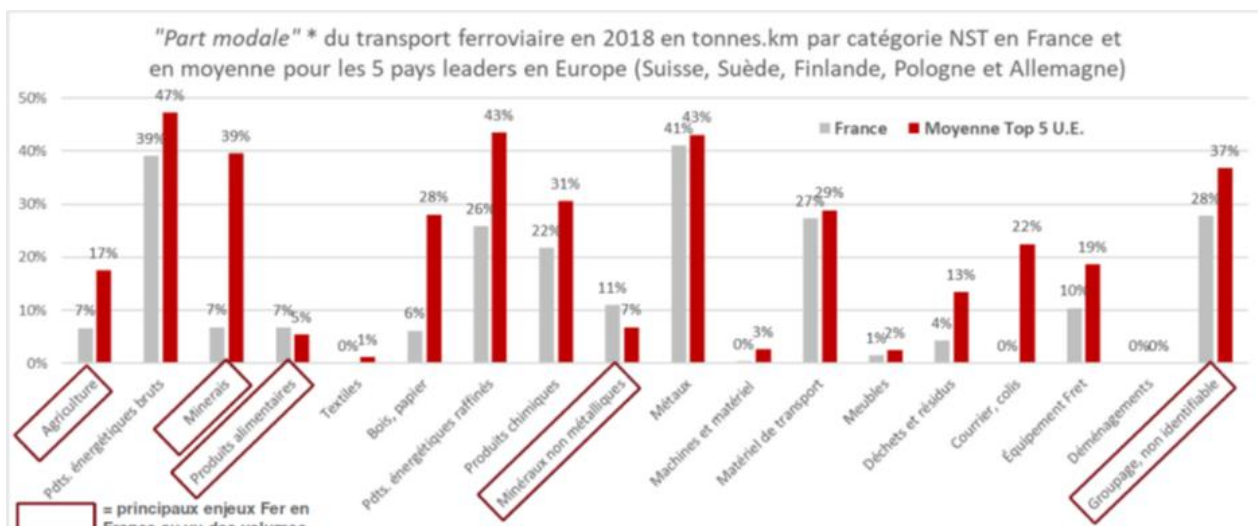
Figure 18: Comparaison de l'évolution du transport ferroviaire de marchandises. Source : ART, Le marché français du transport ferroviaire en 2019.

L'Allemagne reste stable, avec des volumes et des parts de marché beaucoup plus élevées qu'en France. Durant les cinq dernières années, la Pologne et (ainsi que le Portugal, la Hongrie, la Slovénie, le Danemark) ont connu une croissance significative. La Suisse a connu une baisse de même ordre que la France.

Les différences de structures industrielles n'expliquent qu'une part minoritaire des écarts avec les pays en pointe du ferroviaire en Europe

Les structures industrielles, de mix énergétiques, et la position géographique sont largement corrélées avec les flux totaux de transports intérieurs de marchandises ; le volume des transports intérieurs de marchandises s'élève ainsi en 2018 (Eurostat) à 220 milliards de t.km en France, contre 511 en Allemagne, 459 en Pologne, 259 en Espagne et 157 en Italie.

Ces différences n'expliquent cependant pas tout s'agissant des parts modales et non plus des volumes : par catégorie de marchandises, on observe des différences parfois sensibles de parts modales entre la France et les 5 pays « leaders » du ferroviaire en Europe, la France étant souvent en retrait (agriculture, minerais, marchandises groupées), mais pas toujours.



* Attention : le volume de marchandises considéré pour le mode routier n'inclut pas les pavillons étrangers (ventilation par catégorie NST non disponible), il n'inclut donc que les pavillons français (de plus de 3,5 tonnes). Calcul réalisé hors oléoducs (pour uniformité entre pays). Les parts modales calculées pour le Fer sont donc surestimées et leur moyenne, même pondérée, ne permet pas de retrouver la part modale globale de 9% du Fer en France (qui inclue elle tous les pavillons). Source : SDES, Eurostat

Figure 19: Comparaison de la France et de cinq pays leaders pour les principaux segments. Source : Norlink, Etude des besoins fret ferroviaire 2030, novembre 2020

Par comparaison avec l'Allemagne, on observe que la différence de 9 % de part modale s'explique pour 1/3 par un mix produit structurellement différents, pour 1/3 par une moindre part modale par type de marchandises, et pour 1/3 par une part de conteneurisation plus faible en Europe.

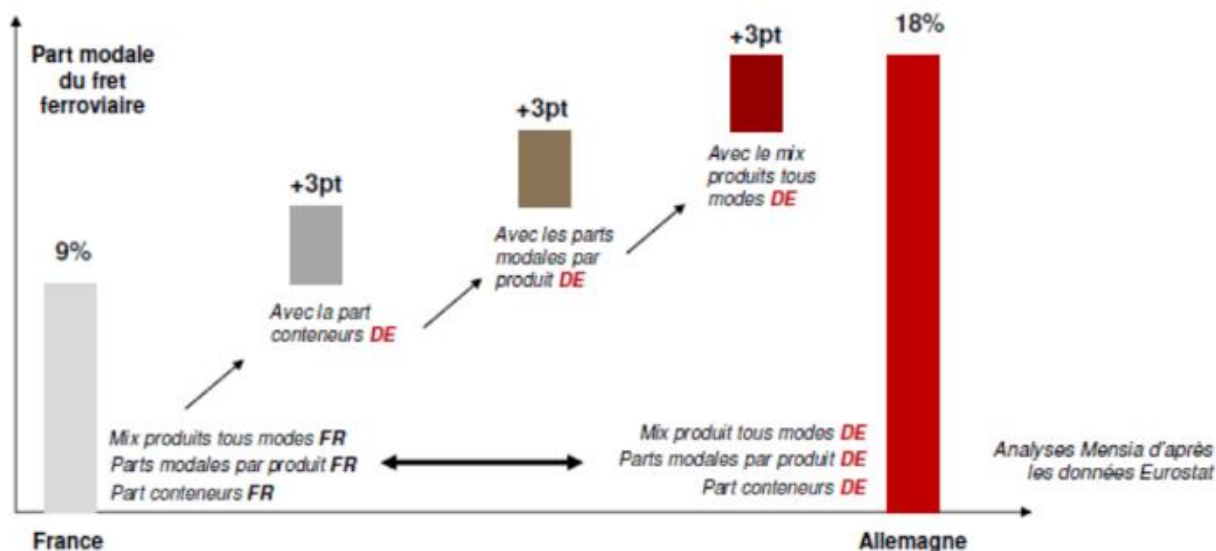


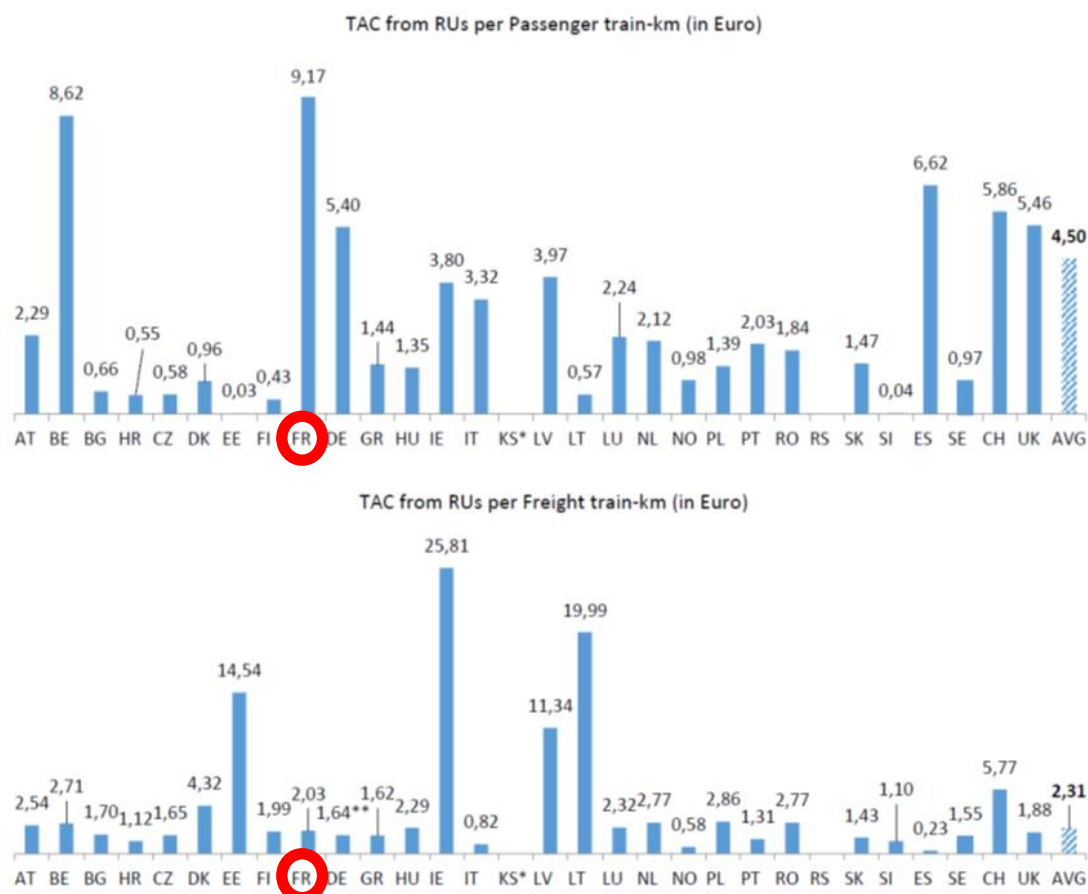
Figure 20 : Facteurs explicatifs de l'écart de part modale du fret ferroviaire entre la France et l'Allemagne. Source : Norlink, Étude des besoins fret ferroviaire 2030, novembre 2020.

De telles analyses mériteraient d'être développées pour mieux identifier les gisements de croissance potentiel du ferroviaire en France.

Des péages et surtout des recettes du GI issus du fret en France très inférieurs à la moyenne européenne

Les systèmes de tarification sont assez différents selon les pays, et les comparaisons sont à effectuer avec précaution, mais le système français se caractérise dans le panorama européen par des péages très élevés pour les circulations voyageurs (9,17 € par train.km en 2019), et faibles pour le fret (2,03 € par train.km).

FIGURE 8 - INFRASTRUCTURE MANAGERS' REVENUES FROM RAILWAY UNDERTAKINGS PER TRAIN-KM PER PASSENGER AND FREIGHT SERVICES IN 2019⁹



** Figure 8 : for Germany, from the TAC-value of 1.64 Euro per train-km the "freight TAC funding" of the German state is already deducted. The full revenue for the IM, however, is 2.91 Euro per train-km and includes the funded part by the state.

Figure 21 : Paiement (€/train.km) pour accéder au réseau ferroviaire pour les opérateurs ferroviaires (trains de voyageurs en haut et trains de marchandises en bas). Source : IRG – Rail, Ninth annual market monitoring working document, April 2021

Ce constat est cependant très peu explicatif des parts de marché du fret ferroviaire : les péages sont très bas, et en partie pris en charge par les pouvoirs publics en Allemagne également (depuis une réforme de 2017), et ils sont à l'inverse beaucoup plus élevés en Suisse, ou encore en Pologne et surtout dans les pays baltes, où le fret garde néanmoins une part de marché supérieure à 50 %.

En d'autres termes un prix faible n'a pas automatiquement pour conséquence une forte demande et donc une importante part modale... et un prix fort ne « tue » pas forcément le marché, tout dépend des tissus économiques, des configurations géographiques, de la qualité des installations et du service, des conditions de concurrence (et de la qualité du transport routier), etc.

La tarification française se caractérise pour le fret par une tarification limitée aux stricts coûts marginaux seulement, sans redevance de marché permettant de couvrir une partie des coûts complets, en fonction de la capacité à payer des différents segments de marché, et sans prise en charge par ailleurs des coûts fixes comme cela existe pour les voyageurs sous la forme de la redevance d'accès. Contrairement à plusieurs autres pays européens, la France n'a pas non plus mis en place de redevance de congestion, qui pourrait rééquilibrer la place du fret au regard de celle des voyageurs.

La France se distingue davantage par la très faible part que le gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau tire du fret : 3 %, alors que les trains de fret représentent 15 % des trains.km sur le réseau.

FIGURE 7 – SHARE OF TAC PAID BY RAILWAY UNDERTAKINGS FOR PASSENGER AND FREIGHT SERVICES IN 2019⁷

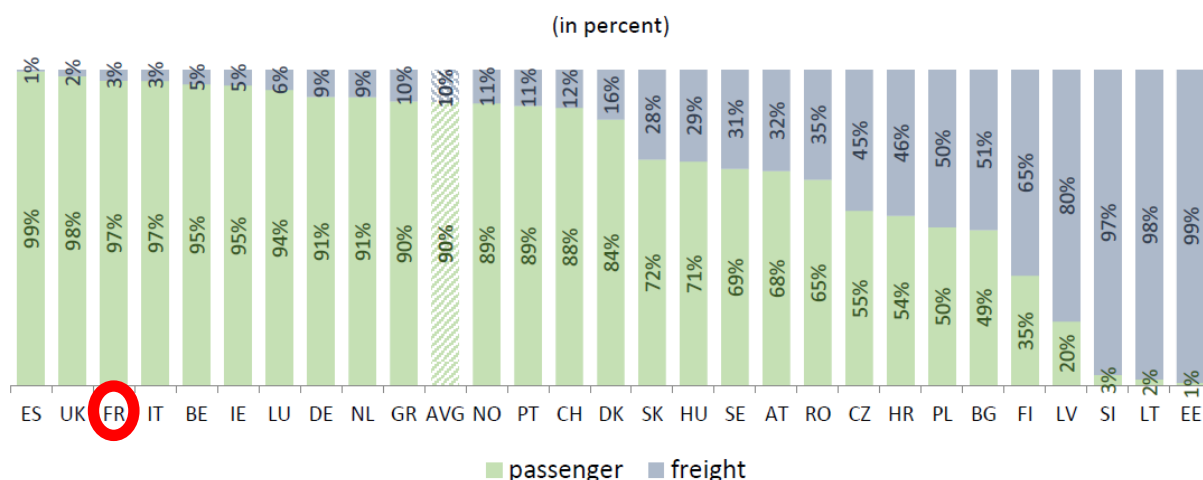
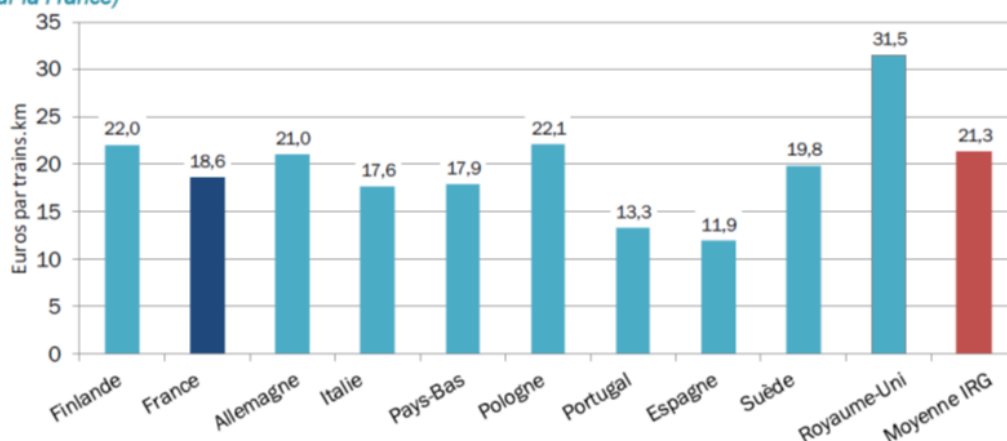


Figure 22 : Répartition des redevances d'usage du réseau ferroviaire dans les pays européens entre transports de voyageurs et de marchandises. Source : IRG – Rail, Ninth annual market monitoring working document, April 2021

Du point de vue des entreprises ferroviaires, les recettes directes de leur activité, sont légèrement inférieures à la moyenne européenne, 18,6 € / train.km contre 21,3 € / train.km, mais sont proches de celles observées en Allemagne ou en Italie. Ne se distinguent fortement que le Royaume Uni avec des valeurs très élevées, et la péninsule ibérique par des valeurs beaucoup plus faibles.

Figure 14 – Recettes directes issues du trafic par train.km dans les pays européens membres de l'IRG Rail en 2017 (2018 pour la France)



Périmètre : pour la France, le ratio est calculé sur un périmètre restreint d'entreprises ferroviaires totalisant 98 % des trains.km du transport de marchandises. Année 2018 pour la France et 2017 pour les autres pays membres de l'IRG Rail.

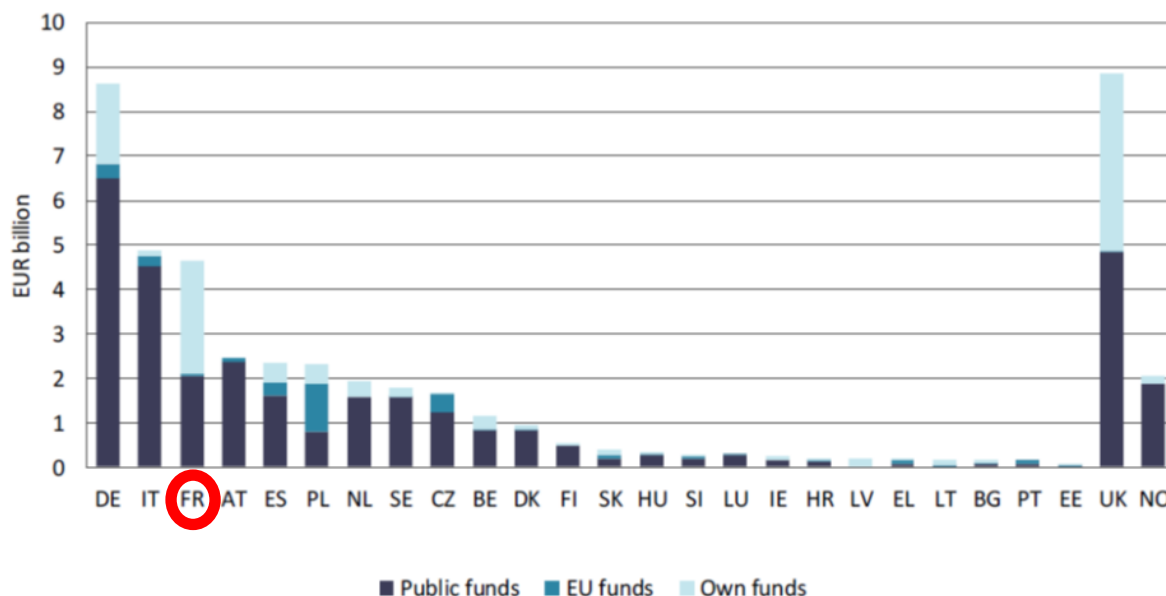
Sources : IRG Rail et Autorité de régulation des transports

Figure 23 : Les recettes des opérateurs ferroviaires de fret en Europe. Source : ART, Le marché français du transport ferroviaire de marchandises, 2018

Peu de données disponibles sur la comparaison des politiques publiques en d'investissements et d'aides au fonctionnement en faveur du fret ferroviaire

Les dépenses sur le réseau sont, pour une très grande part, financées en France par le gestionnaire d'infrastructures plutôt que par des fonds publics (seul le Royaume-Uni présente le même profil, avec un niveau d'investissement globalement près de deux fois plus élevé). Le COI n'a pas pu réunir les éléments nécessaires pour comparer les politiques menées dans les différents pays européens en matière d'aides publiques à l'investissement ou au fonctionnement en faveur du fret ferroviaire.

Figure 17: Rail infrastructure funding by source and country (EUR billion, 2018)



Source: RMMS, 2020. RO not available.

Figure 24: Sources de financement des investissements ferroviaires (Europe et GB). Source : Rail market monitoring, 7th RMMS, Commission européenne, Janvier 2021

Cette situation, combinée à la très faible part des recettes de SNCF Réseau issues des circulation fret, explique que le gestionnaire d'infrastructure n'a guère de motivation économique au développement du fret ferroviaire.

Une spécificité française, le faible nombre de terminaux intermodaux et la faible attention qui leur est portée, ainsi qu'aux autres installations de services ?

Figure 1: Number of intermodal terminals per country in 2018.

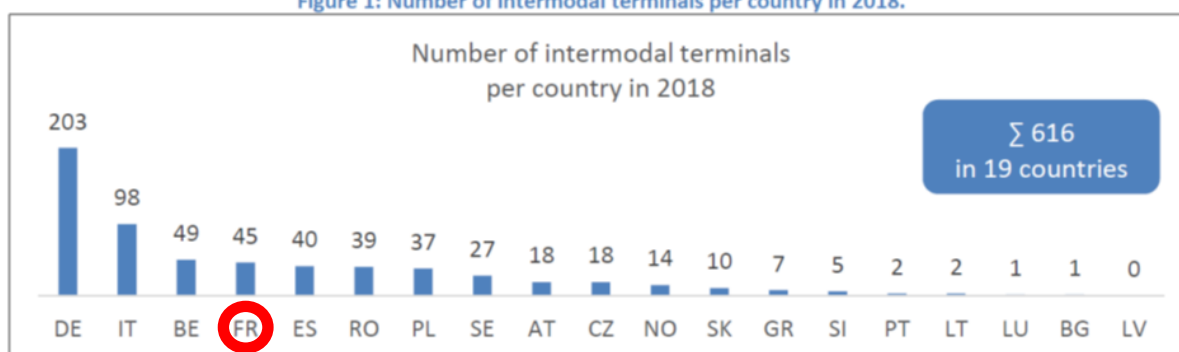


Figure 25: Nombre de terminaux intermodaux en Europe. Source : IRG – Rail, 9th annual market monitoring working document, April 2021

Eu égard à sa superficie, la France se caractérise par un très faible nombre de terminaux de transports combinés (fer/route ou fer/port/route).

Ce nombre n'a en outre guère évolué depuis une trentaine d'années, et peu d'investissements sont

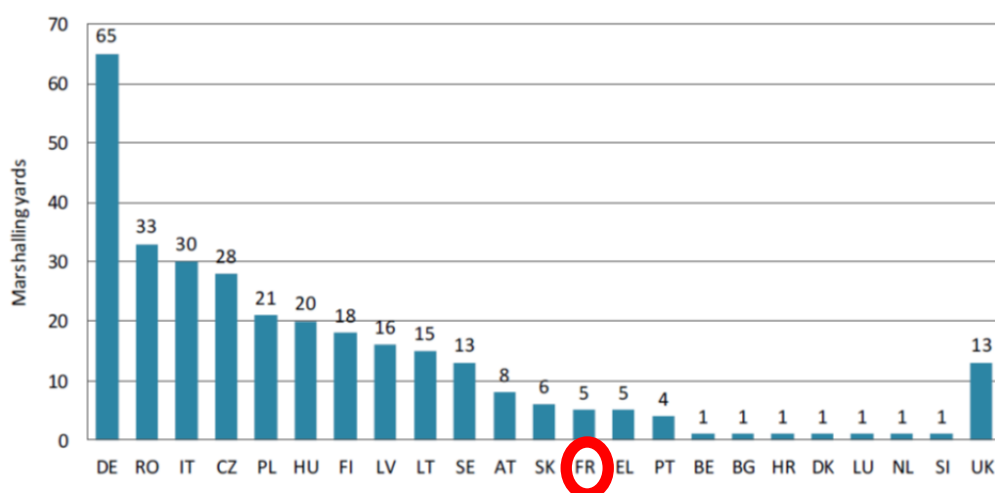
consentis pour leur développement.

Les données consolidées manquent pour une vraie comparaison, mais par exemple¹⁵ :

- En Allemagne, une enveloppe de 92,7 M€ de subventions a été allouée en 2017 au financement de terminaux de transbordement combiné. Sur la période 1998-2014, 829 M€ de subvention ont été alloués par l'État allemand pour les terminaux rail-route, trimodaux, ou portuaires.
- La Belgique, la Suisse, notamment ont également développé des aides importantes à l'investissement.

La même situation se constate sur les triages : la France n'en compte plus que 5 actifs (seuls sont recensés les sites de triage à la gravité) : Dunkerque, Le Bourget, Miramas, Sibelin et Woippy, tous situés à l'Est de Paris, soit beaucoup moins que dans les autres grands pays. Cette situation limite le potentiel du wagon isolé sur une grande moitié sud-ouest de la France

Figure 48: Number of marshalling yards by country (2018)



Source: RMMS, 2020. No data for EE, IE, ES and NO.

Figure 26 : Nombre de triages en opération dans les pays européens. Source : Rail market monitoring, 7th RMMS, Commission européenne, Janvier 2021

¹⁵ Le dispositif d'aide au transport combiné, CGEDD, Patrick Vieu, Octobre 2017

Annexe 4 Textes français concernant le fret ferroviaire

Loi Grenelle 1 (texte abrogé par la LOM)

Article 10

I. — La politique des transports contribue au développement durable et au respect des engagements nationaux et internationaux de la France en matière d'émissions de gaz à effet de serre et d'autres polluants, tout en limitant la consommation des espaces agricoles et naturels. L'objectif est de réduire, dans le domaine des transports, les émissions de gaz à effet de serre de 20 % d'ici à 2020, afin de les ramener à cette date au niveau qu'elles avaient atteint en 1990.

L'État veillera à réduire les pollutions et les nuisances des différents modes de transport. Il favorisera l'adoption de comportements responsables au regard des exigences écologiques, incitera les entreprises du secteur des transports à améliorer leur performance environnementale et encouragera le renouvellement des matériels de transport et les projets innovants de transports favorisant la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La politique de réduction des pollutions et nuisances fera, tous les cinq ans, l'objet d'une évaluation et d'un programme d'actions sur la base d'objectifs chiffrés.

Dans une logique de développement des transports multimodale et intégrée, l'État veillera à ce que l'augmentation des capacités routières soit limitée au traitement des points de congestion, des problèmes de sécurité ou des besoins d'intérêt local en limitant les impacts sur l'environnement. (...)

Article 11

I. — Pour le transport des marchandises, le développement de l'usage du transport fluvial, ferroviaire, du transport maritime, et plus particulièrement du cabotage, revêt un caractère prioritaire. À cet effet, l'État accordera, en matière d'infrastructures, une priorité aux investissements ferroviaires, fluviaux et portuaires, tout en tenant compte des enjeux liés au développement économique et à l'aménagement et à la compétitivité des territoires. Il soutiendra le développement des trafics massifiés de fret ferroviaire et fluvial, du transport combiné ferroviaire, fluvial et maritime, des autoroutes ferroviaires et des autoroutes de la mer.

Les moyens dévolus à la politique des transports de marchandises sont mobilisés pour faire évoluer la part modale du non-routier et non-aérien de 14 % à 25 % à l'échéance 2022. En première étape, le programme d'action permettra d'atteindre une croissance de 25 % de la part modale du fret non routier et non aérien d'ici à 2012. Cette augmentation sera calculée sur la base de l'activité fret enregistrée en 2006.

Des dotations du budget de l'État encourageront le recours au transport combiné par des compensations tarifaires aux opérateurs, au moyen de conventions passées entre l'État et les opérateurs qui s'engagent sur des objectifs de développement et d'organisation.

II. — La politique durable des transports donne la priorité en matière ferroviaire au réseau existant. Cette priorité s'appuie d'abord sur sa régénération, puis sur sa modernisation.

À cet effet, il sera établi, avant la fin de l'année 2009, une cartographie des points de saturation et de ralentissement du réseau ferroviaire, actuels et prévisibles, à l'horizon 2020. Cette cartographie déterminera en outre les tronçons de lignes qui ne sont pas encore électrifiés. Les moyens dévolus par l'État et ses établissements publics à la régénération du réseau ferroviaire seront accrus régulièrement (...). L'extension progressive du réseau ferroviaire à grande vitesse et la création de lignes nouvelles mixtes libérera de la capacité pour le fret ferroviaire. Les deux principaux axes Nord-Sud du réseau seront aménagés afin de permettre la circulation de trains longs d'au moins 1 000 mètres.

Le réseau ferroviaire national sera modernisé pour permettre un système de transport de fret de qualité répondant à la demande en termes de fiabilité, de rapidité, de régularité et de souplesse. Dans cette perspective, les investissements de l'État seront concentrés sur certains axes prioritaires de circulation importante, où le fret bénéficiera de sillons performants et stables, en prenant notamment en compte les intérêts des chargeurs.

Un réseau d'autoroutes ferroviaires à haute fréquence et de transport combiné sera développé pour offrir une alternative performante aux transports routiers à longue distance, notamment pour les trafics de transit. Dans une première phase, trois autoroutes ferroviaires seront mises en place : l'autoroute ferroviaire alpine, qui sera prolongée jusqu'à la région lyonnaise, l'autoroute ferroviaire entre Perpignan et Luxembourg et l'autoroute ferroviaire Atlantique entre le pays basque, la région parisienne et le nord de la France. L'adaptation des infrastructures fera l'objet d'un financement public complémentaire de 50 millions d'euros et la création des plates-formes multimodales de fret classique ou à grande vitesse de fret fera l'objet d'un financement de 50 millions d'euros. Dans une deuxième phase, l'objectif sera le transfert de 2 millions de camions ; enfin, dans une troisième phase, l'objectif sera d'assurer le trafic de transit de marchandises dans sa totalité par les modes alternatifs à la route. En outre, l'État étudiera la possibilité de mettre en place des prêts à long terme ou des garanties pour faciliter l'acquisition du matériel nécessaire par les opérateurs.

La création d'opérateurs ferroviaires de proximité sera encouragée afin de répondre à la demande de trafic ferroviaire de wagons isolés. La faculté de réserver des sillons sera donnée aux opérateurs de transport combiné. Enfin, les projets innovants, comme les projets de fret à grande vitesse, notamment en correspondance avec le mode aérien, seront encouragés par des dispositifs spécifiques.

Une instance de régulation des activités ferroviaires favorisera la croissance globale des trafics de marchandises tout en veillant au développement sans discrimination de la concurrence sur le marché du transport ferroviaire de fret classique et à grande vitesse.

La conservation des emprises des lignes ferroviaires désaffectées sera favorisée afin de permettre la mise en place ultérieure d'un système de transports de marchandises, de transports en commun ou de transports non motorisés, en concertation avec les autorités organisatrices de transports et les collectivités territoriales concernées.

Le Gouvernement présente un rapport au Parlement, au plus tard six mois après la promulgation de la présente loi, sur l'opportunité d'interdire, à partir du 31 décembre 2015, la circulation sur les lignes électrifiées des trains utilisant un mode de propulsion autre qu'électrique.

III. — L'amélioration de la compétitivité des ports maritimes français dans la concurrence internationale et de leur desserte multimodale permettra l'accroissement du transport de fret et des activités de logistique, créateurs d'emplois et respectueux de l'environnement. L'objectif est de doubler la part de marché du fret non routier pour les acheminements à destination et en provenance des ports d'ici à 2015.

À cette fin, l'État accompagnera le développement des capacités portuaires et créera les conditions d'une desserte terrestre efficace des grands ports maritimes français par les modes de transport massifiés, ferroviaire et fluvial, en respectant les milieux aquatiques continental et estuarien. La desserte ferroviaire entre les ports et leur arrière-pays devra ainsi être fortement améliorée par le développement de lignes dédiées au fret et par sa prise en compte dans le cadre de projets d'amélioration du réseau de grandes lignes ou la réalisation de sections nouvelles. La desserte fluviale des ports maritimes sera significativement accrue par un traitement efficace des flux de transports fluviaux, l'optimisation des coûts de manutention, la révision des pratiques fiscales pénalisantes et la réalisation d'infrastructures assurant l'interface entre les voies d'eau et les zones portuaires.

IV. — L'État soutiendra, avec les différentes parties intéressées, le développement de lignes d'autoroutes de la mer (...)

V. — Le réseau fluvial, dit magistral, et en particulier celui à grand gabarit, fera l'objet d'un plan de restauration et de modernisation dont le montant financier devra être clairement établi (...).

Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et Stratégie de déploiement des mobilités propres (SDMP) actuelles

Le scénario commun avec la SNBC suppose une « *stabilisation des parts modales du fret ferroviaire et du fluvial* » entre 2015 et 2028 (11,4 % pour le ferroviaire d'ici 2028, et 2,3 % à l'horizon 2030), et un trafic routier de marchandises en croissance de 15 % en t.km et de 8 % en véhicule.km (PL et VUL) entre 2015 et 2028.

Orientations pour « développer les modes massifiés pour le fret ferroviaire et fluvial » (hors LOM) :

- « Transformer le modèle économique des ports pour conforter la reconquête des trafics maritimes par les grands ports maritimes » et logique d'axe.
- « Engager une réflexion afin d'objectiver la qualité de service offerte par SNCF Réseau. »
- « Veiller à l'amélioration de l'information relative aux caractéristiques du réseau mises à disposition par SNCF Réseau pour les opérateurs ferroviaires. »
- « Poursuivre le développement des services d'autoroutes ferroviaires. »
- « Revitaliser les installations terminales embranchées (ITE). »
- « Engager une étude prospective sur les capacités des installations de transbordement pour le transport combiné »
- « Maintenir l'aide à l'exploitation des services réguliers de transport combiné pour favoriser l'usage des modes ferroviaire, fluvial et maritime dans le transport de marchandises : réaffirmer le principe d'un soutien au développement aux services réguliers de transport combiné offrant une solution alternative au transport routier de marchandises de bout en bout ; soumettre un nouveau dispositif de soutien pour succéder à celui en place. »
- « Poursuivre l'effort déjà engagé en faveur des lignes capillaires fret »

LOM

Article I-1 [...] A cette fin, cinq programmes d'investissement prioritaires sont mis en place :

- a) L'entretien et la modernisation des réseaux nationaux routiers, ferroviaires et fluviaux existants ;
- b) La résorption de la saturation des grands nœuds ferroviaires, afin de doubler la part modale du transport ferroviaire dans les grands pôles urbains ;
- c) Le désenclavement routier [...];
- d) Le développement de l'usage des mobilités les moins polluantes et des mobilités partagées au quotidien [...];
- e) Le soutien à une politique de transport des marchandises ambitieuse, et notamment le renforcement de l'accessibilité des ports, des pôles logistiques et des grands itinéraires internationaux ferroviaires, maritimes et fluviaux.

Rapport annexé à la LOM

Priorité no 5. – Renforcer l'efficacité et le report modal dans le transport de marchandise

- Ambition forte de rééquilibrage modal marchandises
- zone urbaine: logistiques massifiées et durables au cœur des agglomérations,
- conforter les places portuaires, soutenir le développement de nos ports et d'élargir leur hinterland par des connexions ferroviaires et fluviales performantes. 1 Md€ investissement État dans les cinq ans, et 2,3 Md€ sur la décennie.
- soutien au développement des solutions de transport intermodal diversifiées, notamment par le ferroutage, et des solutions multimodales entre la mer et le fleuve pour répondre aux différents besoins des chargeurs et à l'objectif de transports plus durables.
- Réduction du bruit ferroviaire (infrastructure et matériel)
- Mise à niveau des réseaux capillaires fret et des voies de services.
- Poursuite de son soutien aux opérateurs de transport combiné pour compenser les coûts de manutention lors des ruptures de charges.

Annexe 5 Mesures envisagées dans le projet de SDFF soumis au COI

Un programme d'actions global qui couvre tous les leviers d'amélioration et de développement du fret ferroviaire en l'inscrivant pleinement dans la chaîne logistique du transport de marchandises

Le programme d'actions sur lequel s'appuie la stratégie de développement du fret ferroviaire est construit autour de trois axes, qui se déclinent en 12 orientations :

1^{er} axe : Faire du fret ferroviaire un mode de transport attractif, fiable et compétitif

1. Améliorer la qualité de la réponse au client
2. Améliorer la qualité de service du gestionnaire d'infrastructure
3. Renforcer la compétitivité du rail
4. Investir dans l'innovation et la digitalisation
5. Faire du fret ferroviaire un mode de transport 100% vert

2^{ème} axe : Agir sur tous les potentiels de croissance du fret ferroviaire

6. Développer spécifiquement les différents segments de marché du fret ferroviaire ;
7. S'appuyer sur le potentiel de croissance des ports maritimes ;
8. Jouer la mutualisation avec le transport fluvial ;
9. Inscire le développement du fret ferroviaire dans une dimension européenne

3^{ème} axe : Accompagner la modernisation et le développement du réseau

10. Poursuivre l'adaptation du réseau structurant
11. Moderniser les infrastructures spécifiques au fret ferroviaire
12. Investir dans le développement de nouvelles capacités

De par l'ampleur des mesures et la durée de la période couverte par la stratégie, la réussite de ce programme d'actions nécessitera un pilotage régulier de sa mise en œuvre.

NB : le symbole ► désigne une mesure s'inscrivant dans le cadre du plan de relance, et le symbole ◆ une mesure de soutien public à l'exploitation.

Toutes les mesures sont à engager à court terme.

1^{er} axe : Faire du fret ferroviaire un mode de transport attractif, fiable et compétitif

1. Améliorer la qualité de la réponse au client

Premier levier : améliorer la qualité de service et le développement de nouveaux services, en tirant notamment partie des opportunités offertes par la digitalisation du secteur.

***Mesure 1 :** Développer une plateforme d'information et de gestion en temps réel des capacités de transport disponibles à destination des clients.*

(responsables : opérateurs ; délai : 2022)

***Mesure 2 :** Développer un outil commun d'information et de suivi des chargements de bout en bout partagé entre opérateurs, chargeurs et commissionnaires de transport.*

(responsables : opérateurs ; délai : 2022)

Deuxième levier : mieux inscrire le fret ferroviaire dans la chaîne logistique globale,

***Mesure 3 :** Développer des partenariats afin de proposer aux chargeurs un service de transport complet (planification, exécution et livraison des marchandises transportées) qui s'intègre dans la chaîne logistique.*

(responsables : opérateurs ; délai : 2022)

Troisième levier : renforcer la collaboration avec les chargeurs afin de mieux satisfaire leurs attentes,

***Mesure 4 :** Réaliser une étude sur les bonnes pratiques contractuelles et sur la détermination des indicateurs clés de performance.*

(responsables : 4F et association des utilisateurs de transport de fret ; délai : 2021)

***Mesure 5 :** Élaborer pour chaque filière industrielle ou agricole une feuille de route pour évaluer les besoins de transport ferroviaire, en distinguant les filières déjà utilisatrices du mode ferroviaire et celles jusqu'ici peu ou pas concernées.*

(responsable : 4F ; délai : 2022-2023)

Quatrième levier : mieux mettre en valeur les atouts écologiques du fret ferroviaire,

***Mesure 6 :** Créer un écolabel pour les flux logistiques valorisant le transport de marchandises par des modes massifiés ferroviaires et fluviaux notamment ceux empruntant les ports français*

(responsables : opérateurs et État ; délai : 2023)

2. Améliorer la qualité de service du gestionnaire d'infrastructure

2.1 Réduire l'impact des travaux sur le réseau sur la qualité des sillons fret

► ***Mesure 7 :** Atténuer l'impact des travaux sur le réseau sur la circulation des trains de fret grâce à la mobilisation d'une enveloppe exceptionnelle [durée et montant à préciser], dont la mise en œuvre fera l'objet d'un rapport annuel de SNCF Réseau à l'État*

(responsables : SNCF Réseau et opérateurs ; délai : à préciser)

***Mesure 8 :** Mieux intégrer dans le processus de programmation des travaux sur le réseau les besoins prioritaires des opérateurs*

(responsable : SNCF Réseau en lien avec les opérateurs ; délai : 2021)

2.2 Simplifier et standardiser la construction du service horaire pour une meilleure performance (refonte capacitaire/programmation capacitaire)

a) Intégrer les enjeux fret dans les plateformes services & infrastructures

Mesure 9 : Lancer la réalisation d'études prospectives pour élaborer une expression de besoins fret à 5 et 10 ans et construire sur cette base de premiers plans d'exploitation (responsables : SNCF Réseau en lien avec les autres acteurs ; délai : 2022)

b) Moderniser les outils de gestion de la capacité ferroviaire

► **Mesure 10** : Lancer la modernisation des outils informatiques de gestion de la capacité avec une première série d'objectifs :

- assurer l'interopérabilité des messages et la cohérence de l'offre de service des systèmes d'information (de la demande jusqu'à la facturation et sans rupture entre réseaux traversés) ;
- permettre la création de bandes capacitaires ainsi que d'une capacité réservée « Rolling Planning » pour structurer le graphique autour de l'offre longue distance et introduire davantage de flexibilité dans la réservation de capacité ;
- optimiser la capacité sillons, améliorer l'harmonisation sillon et la coordination travaux entre gestionnaires d'infrastructure ;
- définir une application permettant de fournir une réponse plus rapide voire automatique aux demandes de sillons (2022-2023), en vue de sa mise en place rapide.

(responsable : SNCF Réseau ; délai : 2024)

c) Rendre plus fluides les échanges entre les entreprises ferroviaires et SNCF Réseau grâce à la numérisation

► **Mesure 11** : Mettre à disposition des entreprises ferroviaires et des candidats autorisés un outil de simulation de plans de transport performant et applicable aux autres réseaux.

(responsable : SNCF Réseau en lien avec les autres acteurs ; délai : 2024)

d) Simplifier les procédures d'autorisation de transport exceptionnel

► **Mesure 12** : Réformer les procédures d'autorisation de transport exceptionnel

(responsable : SNCF Réseau en lien avec l'EPSF; délai : 2022)

► **Mesure 13** : Mettre en place :

- des outils de suivi, de fiabilisation et de centralisation des données gabarit à destination des entreprises ferroviaires
- les systèmes d'information permettant la connaissance en temps réel des sections aptes au transport combiné et la commande simple des sillons concernés

(responsable : SNCF Réseau; délai : 2023)

► **Mesure 14** : Moderniser l'outil d'instruction technique des demandes d'autorisation de transport exceptionnel

(responsable : SNCF Réseau; délai : 2023)

2.3 Mieux planifier et gérer les circulations de bout en bout

a) Améliorer la régularité des circulations fret :

► **Mesure 15** : Mettre en œuvre la géolocalisation des trains

(responsable : SNCF Réseau ; délai : 2024)

► **Mesure 16** : Mettre en place un PC d'assistance mutualisé pour tous les opérateurs

(responsable : SNCF Réseau ; délai : 2023)

b) Améliorer les échanges entre le gestionnaire de réseau et les opérateurs

► **Mesure 17** : Améliorer la communication entre les conducteurs de train et les agents de circulation de SNCF Réseau grâce à la mise en place d'une interface standardisée (responsable : SNCF Réseau ; délai : 2021-2025)

► **Mesure 18** : Développer un outil numérique permettant d'améliorer la gestion des faisceaux de voies de service (responsable : SNCF Réseau ; délai : 2021-2024)

c) Standardiser, mettre en qualité et rendre disponibles les données

► **Mesure 19** : Mettre en place une interface commune pour assurer une transmission de données standardisées et interopérables entre tous les acteurs du fret (y compris les acteurs internationaux).

(responsable : SNCF Réseau ; délai : 2024)

► **Mesure 20** : Mettre en qualité la numérisation de la description du réseau, de l'usage du réseau et du matériel à finalité fret (notamment les voies de services)

(responsable : SNCF Réseau ; délai : 2023)

2.4 Mesurer et s'engager sur la qualité de service

Mesure 21 : Intégrer dans le prochain contrat de performance avec l'État des objectifs de résultat sur la qualité de service de SNCF Réseau aux opérateurs de fret et notamment le principe d'une réponse aux demandes de sillons au maximum 3 mois avant la date de la circulation prévue.

(responsables : État et SNCF Réseau ; délai : 2021)

Mesure 22 : Renforcer les dispositifs d'incitation à la qualité et au respect des sillons fret.

(responsables : État et SNCF Réseau ; délai : 2022)

Mesure 23 : Mettre en place un nouveau régime d'accords-cadres entre SNCF Réseau et les opérateurs à partir de 2022

(responsables : SNCF Réseau et opérateurs ; délai : lancement au premier semestre 2021 pour une mise en place à compter de 2022)

3. Renforcer la compétitivité du rail

3.1 Améliorer la productivité des opérateurs

► **Mesure 24** : Développer un outil de réalité virtuelle pour simplifier les procédures de connaissance de lignes

(responsable : SNCF Réseau ; délai : 2023)

3.2 Agir sur la réglementation

Mesure 25 : Réexaminer dans un objectif de simplification les règles de sécurité sur la base des résultats d'une comparaison européenne

(responsable : EPSF en lien avec l'État et les acteurs ; délai : lancement au premier semestre 2021)

3.3 Accompagner les opérateurs par un soutien public renforcé

♦ **Mesure 26** : Prolonger la prise en charge par l'État d'une partie de la redevance de circulation [durée et montant à préciser]

(responsable : État ; délai : à préciser)

4. Investir dans l'innovation et la digitalisation

Mesure 27 : Lancer un groupe de travail avec les acteurs du secteur pour définir les programmes d'actions concrètes à mettre en œuvre à moyen terme et les plans de financement associés

(responsable : État ; délai : 2021)

4.1 Vers une exploitation optimale des données disponibles

► **Mesure 28** : Développer un incubateur commun aux acteurs pour identifier des cas d'application industriels à court terme

(responsables : opérateurs avec participation financière de l'État ; délai : 2022

Dossier à déposer dans le cadre des appels à projets du PIA)

4.2 Proposer de nouveaux services numériques pour mieux inscrire le transport ferroviaire dans l'ensemble de la chaîne logistique

► **Mesure 29** : Développer un prototype d'outil à destination des clients, visant un objectif essentiel pour les chargeurs (ex : information en temps réel de l'heure de prévision d'arrivée)

(responsables : opérateurs avec participation financière de l'État ; délai : 2022

Dossier à déposer dans le cadre des appels à projets du PIA)

4.3 Préparer l'arrivée du train autonome et des matériels roulants du futur

► **Mesure 30** : Réaliser plusieurs démonstrateurs (terminal de transport combiné ou d'autoroute ferroviaire possédant des automatismes et fonctionnalités digitales, tests d'attaches automatiques et télécommandables)

(Responsables : opérateurs avec participation financière de l'État ; délai : 2022

Dossier à déposer dans le cadre des appels à projets du PIA)

5. Faire du fret ferroviaire un mode de transport 100% écologique et social

5.1 Réussir la transition énergétique du secteur

► **Mesure 31** : Intégrer le verdissement dans les axes de travail avec les acteurs du secteur sur les projets d'innovation

(Responsable : filière ferroviaire avec participation de l'État ; délai : 1er semestre 2021

Dossier à déposer dans le cadre des appels à projets du PIA)

5.2 Limiter la pollution sonore

a) L'équipement en semelles de freins composites des wagons de fret

Mesure 32 : Porter auprès de l'Union européenne la demande de prorogation du dispositif d'aide actuel pour traiter l'équipement des wagons en semelles moins bruyantes dans le cadre du programme MIE2 (2022-2026)

(responsable : État ; délai : 2021)

Mesure 33 : Réactualiser la carte des « itinéraires moins bruyants » en fonction de l'évolution des trafics de fret ferroviaire,

(responsable : État ; délai : 2024)

b) La mise en place d'équipements de protection contre le bruit

► **Mesure 34** : Accélérer le programme de travaux de lutte contre les nuisances sonores par une enveloppe mobilisée par SNCF Réseau dans le plan de relance [montant à préciser]

(responsable : SNCF Réseau ; délai : 2021-2022)

5.3 Faire entrer le fret ferroviaire dans les agglomérations

Mesure 35 : Mettre en place un groupe de travail pour identifier des projets pilotes de dessertes ferroviaires de proximité des agglomérations.

(responsables : État et collectivités territoriales ; délai : 2021)

2^{ème} axe : Agir sur tous les potentiels de croissance du fret ferroviaire

6. Développer spécifiquement les différents segments de marché du fret ferroviaire

6.1 Train entier

Assurer le maintien en condition opérationnelle des installations terminales embranchées existantes et développer de nouveaux points d'accès

► **Mesure 36** : *Accompagner financièrement les projets de création et de modernisation de seconde partie d'ITE par une enveloppe dans le plan de relance [montant à préciser] (responsable : État ; délai : 2021-2022)*

Améliorer la connaissance des acteurs du transport et de la logistique sur les points d'accès au réseau

Mesure 37 : *Achever l'actualisation de la base de données ITE3000 engagée par le CEREMA et diffuser largement cette information (responsable : CEREMA ; délai : 2023)*

Optimiser les conditions opérationnelles de dessertes de certaines ITE

Mesure 38 : *Achever le travail d'analyse de la réglementation engagée avec les parties prenantes (responsable : État et EPSF ; délai : fin 2021)*

Moderniser les cours de marchandises

► **Mesure 39** : *Accompagner financièrement les projets de modernisation des cours de marchandises par une enveloppe dans le plan de relance [montant à préciser] (responsable : État ; délai : 2021-2022)*

6.2 Wagon isolé

Mettre en place un soutien public à l'exploitation des services de wagons isolés

◆ **Mesure 40** : *Prolonger le dispositif d'aide financière au wagon isolé [durée et montant à préciser] et réaliser un bilan à l'issue de cette période (responsable : État ; délai : à préciser)*

Assurer le maintien en condition opérationnelle des installations de tri des wagons

► **Mesure 41** : *Accompagner financièrement les projets de modernisation des installations de tri des wagons par une enveloppe dans le plan de relance [montant à préciser] (responsable : État ; délai : 2021-2022)*

6.3 Transport combiné par caisse

Renforcer l'aide à l'exploitation des services réguliers de transport combiné

◆ **Mesure 42** : *Renforcer le dispositif d'aide au transport combiné [durée et montant à préciser] (responsable : État ; délai : à préciser)*

Mesure 43 : Lors de la prochaine notification, mettre fin à l'exclusion du bénéfice de l'aide les services d'import/export organisés à partir d'un terminal très proche de la frontière nord-est de la France en direction d'un pays voisin (Belgique, Luxembourg, Allemagne, Suisse) ou au-delà, de manière à mettre fin aux actuelles distorsions de concurrence avec les terminaux des pays voisins
(responsable : État ; délai : 2022)

Mettre en œuvre un programme d'investissement dans les infrastructures, et notamment les terminaux multimodaux

Mesure 44 : Notifier un régime d'aide spécifique à ces infrastructures à la Commission européenne

(responsable : État ; délai : 2021)

► **Mesure 45 :** Accompagner financièrement les premiers projets de création ou de modernisation des terminaux multimodaux par une enveloppe dans le plan de relance [montant à préciser]

(responsable : État ; délai : 2021-2022)

Mesure 46 : Réaliser une étude de schéma directeur national du transport combiné à moyen terme (flux, besoin de terminaux ...) puis des études régionales de sites potentiels d'implantation de terminaux multimodaux. En particulier, une étude spécifique à la région francilienne sera lancée dans les meilleurs délais, compte tenu de ses enjeux particuliers de saturation des capacités et de rareté du foncier

(responsable : État en lien avec les acteurs et opérateurs ; délai : 2023)

Évaluer les gains possibles sur la partie routière des opérations de transport combiné

Mesure 47 : Expérimenter l'intérêt du 46 tonnes pour les pré- et post-acheminements routiers des opérations de transport combiné

(responsable : État en lien avec les opérateurs et les gestionnaires de voiries ; délai : 2022)

6.4 Autoroutes ferroviaires

Mettre en place trois nouveaux services d'autoroute ferroviaire à court terme

♦ **Mesure 48 :** Accompagner la mise en place à court terme de 3 nouveaux services d'autoroute ferroviaire, le cas échéant au moyen d'une aide au démarrage

(responsable : État en lien avec les opérateurs ; délai : 2021-2022)

► **Mesure 49 :** Accompagner la réalisation des terminaux de Calais (Turquie), Sète, Cherbourg, Mouguerre, Rungis

(responsable : État en lien avec les opérateurs ; délai : 2021-2023)

Accompagner la création de nouveaux services par un système d'aides au démarrage

♦ **Mesure 50 :** Accompagner la mise en place de nouveaux services d'autoroute ferroviaire par la mise en place d'une aide au démarrage [durée et montant à préciser]

(responsable : État en lien avec les opérateurs ; délai : à préciser)

Assurer la montée en puissance de l'autoroute ferroviaire alpine (Aiton-Orbassano) dans un cadre juridique rénové

Mesure 51 : Finaliser avec l'Italie le processus de relance de la mise en concession de l'autoroute ferroviaire alpine

(responsable : État en lien avec l'Italie ; délai : 2021)

Définir une stratégie de développement des autoroutes ferroviaires à moyen/long terme

► **Mesure 52** : Accélérer en priorité les travaux d'augmentation du gabarit sur les axes Atlantique, Dijon-Paris, Rhin, Centre Europe Atlantique et Alpin en mobilisant une enveloppe supplémentaire dans le cadre du plan de relance [montant à préciser]
(responsable : SNCF Réseau et État ; délai : 2021-2022)

Mesure 53 : Définir une stratégie d'aménagement du réseau ferré national pour viser la couverture de l'ensemble du territoire par un réseau d'autoroutes ferroviaires à horizon 2030

(responsable : État en lien avec SNCF Réseau et les opérateurs ; délai : 2022)

6.5 Anticiper de nouveaux segments de marché et de nouveaux services innovants

Mesure 54 : Évaluer, puis accompagner le cas échéant la mise en œuvre de projets de services innovants

(responsable : État en lien avec les acteurs ; délai : en fonction des projets)

7. S'appuyer sur le potentiel de croissance des ports maritimes

7.1 Mieux coordonner les actions avec l'hinterland

Mesure 55 : Généraliser à l'ensemble des axes logistiques et portuaires les démarches de réseau/platforme de recherche et les partenariats avec les grands ports maritimes, avec l'appui de la communauté de la recherche portuaire

(responsable : CNRS, autorités portuaires, État ; délai : 2022)

7.2 Mettre en œuvre les investissements nécessaires aux objectifs de report modal

► **Mesure 56** : Accélérer en priorité les travaux de développement des infrastructures de report modal vers les transports massifiés ferroviaires et fluvial dans le cadre du volet portuaire du plan de relance [montant à préciser]

(responsable : État ; délai : 2021-2022)

7.3 Intégrer pleinement le fret ferroviaire dans les stratégies des ports

Mesure 57 : Incrire dans les projets stratégiques des trois premiers points d'entrée maritimes français (HAROPA, GPM de Marseille et GPM de Dunkerque) un objectif de report modal vers le fret ferroviaire

(responsables : grands ports maritimes et État ; délai : 2021)

7.4 Renforcer la prise en compte des besoins des ports dans le cadre du travail des plateformes services & infrastructures

Mesure 58 : Accompagner la montée en puissance des plateformes services et infrastructure et les doter d'une boîte à outils pour le développement du fret ferroviaire, en capitalisant les initiatives des délégations d'axes de coopération portuaires et logistique et de la plateforme nationale fret

(responsables : État et SNCF Réseau ; délai : 2022)

8. Jouer la mutualisation avec le transport fluvial

8.1 Améliorer la connaissance des réseaux et marchés communs

Mesure 59 : Lancer les études de marché visant à mieux connaître les flux des principaux flux de marchandises et identifier les marchés potentiels de développement de fret massifié

(responsables : SNCF Réseau et VNF ; délai : 2022)

8.2 Faire des ports intérieurs de vrais sites tri-modaux pour développer la complémentarité fer/fleuve

► **Mesure 60** : Cofinancer la réalisation des opérations identifiées dans le cadre du plan de relance, sur la base du recensement des besoins d'investissement réalisé pour l'ensemble des bassins fluviaux [montant à préciser]
(responsable : État ; délai : 2021-2022)

8.3 Définir une stratégie de long terme pour renforcer l'alliance fer/fleuve et développer l'accompagnement des opérateurs de transport et des chargeurs

Mesure 61 : Lancer une cartographie des caractéristiques des réseaux, avec l'appui d'une équipe de cartographes et géomaticiens afin de promouvoir les synergies possibles entre les deux modes massifiés ferroviaire et fluvial
(responsables : SNCF Réseau et VNF ; délai : 2022)

9. Inscrire le développement du fret ferroviaire dans une dimension européenne

9.1 Améliorer l'efficacité des corridors européens

Mesure 62 : Engager une démarche d'amélioration des outils PCS et TIS avec les gestionnaires d'infrastructure des pays voisins
(responsable : SNCF Réseau ; délai : lancement en 2021)

Mesure 63 : Exploiter l'opportunité du processus d'évaluation du règlement UE n°913/2010 pour renforcer la performance des corridors
(responsable : État ; délai : 2021)

9.2 Promouvoir les partenariats au niveau européen

9.3. Promouvoir les financements européens en faveur du soutien à l'exploitation du fret ferroviaire

Mesure 64 : Porter au niveau européen la demande de création d'un nouvel outil financier pour soutenir financièrement l'exploitation des services de fret ferroviaire.
(responsable : État ; délai : année européenne du rail 2021-2022 dans le cadre de la présidence française de l'Union)

3^{ème} axe : Accompagner la modernisation et le développement du réseau

10. Poursuivre l'adaptation du réseau structurant

10.1 Investir dans la régénération du réseau structurant

Mesure 65 : Maintenir l'effort d'investissement dans la régénération du réseau
(responsable : SNCF Réseau et État ; délai : à préciser)

10.2 Développer la circulation des trains longs et lourds

► **Mesure 66** : Accélérer le déploiement d'un réseau structurant apte à la circulation des trains longs et lourds en mobilisant une enveloppe supplémentaire dans le cadre du plan de relance [montant à préciser]
(responsable : SNCF Réseau et État ; délai : 2021-2022)

10.3 Poursuivre le déploiement de l'ERTMS

Mesure 67 : Intégrer dans l'élaboration du plan national de déploiement de l'ERTMS les objectifs de report modal fixés dans la stratégie de développement du fret ferroviaire (responsable : SNCF Réseau en lien avec l'État ; délai : 2021-2022)

11. Moderniser les infrastructures spécifiques au fret ferroviaire

11.1 Amplifier l'effort de modernisation des capillaires fret

► **Mesure 68 :** Augmenter l'effort de rénovation des lignes capillaires fret en 2021 et 2022 en mobilisant une enveloppe dans le cadre du plan de relance [montant à préciser] (responsable : État en lien avec les autres cofinanceurs ; délai : 2021-2022)

11.2 Poursuivre la modernisation des voies de service

► **Mesure 69 :** Accélérer la rénovation des voies de service orientées fret ferroviaire en mobilisant une enveloppe supplémentaire dans le cadre du plan de relance [montant à préciser] (responsable : État et SNCF Réseau ; délai : 2021-2022)

12. Investir dans le développement de nouvelles capacités

Mesure 70 : Intégrer les besoins de capacité pour le fret ferroviaire dans le cadre de l'actualisation de la programmation des projets d'infrastructure et accélérer les travaux déjà engagés. (responsable : État ; délai : 2021-2023)

Suivi et connaissance

13. Suivi de la mise en œuvre de la stratégie

Mesure 71 : Installer le comité de suivi de la stratégie de développement pour le fret ferroviaire (responsable : État ; délai : 2021)

14. Amélioration de la connaissance

Analyse des flux de transport

Mesure 72 : Relancer les enquêtes Transit (responsable : État ; délai : 2022 puis tous les 5 ans)

Études prospectives des flux ferroviaires (modélisation CGDD – MODEV)

Annexe 6 Documentation consultée

Outre les documents cités ici, le COI a eu accès à quelques études non encore rendues publiques par leurs détenteurs, notamment SNCF-Réseau.

Conseil d'orientation des infrastructures, Février 2018, « Mobilités du quotidien : Répondre aux urgences et préparer l'avenir »

Commission Mobilité 21, Juin 2013, « Pour un schéma national de mobilité durable »

Altermind, Juin 2020, Les co-bénéfices du fret ferroviaire, Éléments d'évaluation et propositions, Rapport pour l'Alliance « Fret Ferroviaire Français pour le Futur »

Alliance 4F, juin 2020, Le fret ferroviaire pour concilier relance économique et écologie, Les propositions de l'Alliance 4F pour doubler la part de marché du fret ferroviaire en 2030

AUTF, juillet 2020, Plaidoyer de l'AUTF et des chargeurs en faveur du wagon isolé

France Chimie, Septembre 2020, Le transport ferroviaire : enjeu stratégique de la filière chimique

Shift Project, Octobre 2020, Vers un plan de transformation de l'économie française en faveur du climat et de la résilience

GREEN CROSS France & Territoires, Novembre 2020, Le rôle du rail dans le maillage et la performance logistique, sociétale & environnementale des territoires

IDDR, Décembre 2020, Décryptage n°6, Comment la Stratégie de développement du fret ferroviaire peut renforcer l'ambition du secteur en France

MTES-SDES, Datalab, Décembre 2020, Bilan annuel des transports en 2019

MTES, Avril 2020, Plan d'action climat du ministère de la Transition écologique

MTES, Mars 2020, Stratégie Nationale Bas carbone, La transition écologique et solidaire vers la neutralité carbone

MTES, Mars 2020, Stratégie française pour l'énergie et le climat, Programmation pluriannuelle de l'énergie

FIF, 2020, 14 propositions clés pour une industrie ferroviaire durable

OTRE, Mars 2019, Contribution citoyenne de l'OTRE, Eco-Transport et financement des infrastructures

Trésor Eco N°283, « Les usagers de la route paient-ils le juste prix de leurs circulations ? », avril 2021

ART, 2018, Le marché français du transport ferroviaire de marchandises en 2018

ART, 2019, Le marché français du transport ferroviaire en 2019

ART, Juillet 2020, Comparaison France – Europe du transport ferroviaire

Rail market monitoring (Commission européenne), Janvier 2021, 7th RMMS

IRG-Rail, Avril 2021, 9th annual market monitoring working document

Patrick VIEU (CGEDD), Octobre 2017, Le dispositif d'aide au transport combiné,

Christian ASSAILLY, Marc SANDRIN (CGEDD), Octobre 2018, Qualité de service offerte par le gestionnaire d'infrastructures aux opérateurs du fret ferroviaire

Denis HUNEAU (CGEDD), Décembre 2019, De nouveaux référentiels pour les petites lignes ferroviaires

France Stratégie, CGEDD, IGF, Février 2021, Pour un développement durable du commerce en ligne

Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, Octobre 2016, Plan d'action pour la relance du fret ferroviaire

Annexe 7 Glossaire

Autorité organisatrice des transports (AOT) : collectivité publique ou regroupement de collectivités chargée de définir la politique de desserte et la politique tarifaire des transports de voyageurs.

Autorité organisatrice de la mobilité (AOM) : remplace les autorités organisatrices de transports urbain (AOTU) depuis la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014. La loi d'Orientations des Mobilités du 29 décembre 2019 leur permet d'intervenir également sur les marchandises.

Chaîne d'approvisionnement ou *supply chain* : ensemble des étapes, et donc des flux, permettant l'approvisionnement, de la production jusqu'à la distribution.

Chaîne logistique : maillon de la chaîne d'approvisionnement correspondant à la gestion de l'entrepôt et des flux d'acheminement jusqu'à la livraison finale

Chargeur : propriétaire de la marchandise transportée.

European Rail Traffic Management System (ERTMS) : dispositif technique qui permet de remplacer la signalisation fixe au sol par un système plus souple d'information et de régulation en cabine et de gérer les inter-distances entre les trains de manière dynamique et non plus par cantonnements rigides. On considère que la mise en œuvre du dispositif actuel (ERTMS 2) permet d'augmenter de 20 à 30 % la capacité d'une voie.

Massification : démarche consistant à regrouper plusieurs marchandises, afin d'organiser un nombre plus réduit de transports et donc une économie par rapport aux acheminements réalisés séparément. La massification des flux se pratique en général à l'aide d'une plateforme ou d'un entrepôt dédié. Elle peut concerner une seule et même entreprise, ou mutualiser le transport de marchandises provenant de fournisseurs différents, mutualisant ainsi les coûts.

Messagerie : transport groupé de colis de moins de 30 kg. En 24 heures : messagerie. En moins de 24 heures : messagerie-express.

Gabarit P400 : gabarit ferroviaire qui admet la circulation de semi-remorques de 4 m chargées sur des wagons poche, gabarit européen standard. En France le gabarit P400 standard n'est pas autorisé sur le RFN, seuls quelques axes acceptent un gabarit proche mais toutes les circulations sont soumises à une Autorisation de Transport Exceptionnel (ATE) ce qui signifie que le gabarit n'est pas garanti sur la durée.

Opérateur ferroviaire de proximité (OFP) : petite ou moyenne entreprise combinant des compétences logistiques et ferroviaires, éventuellement liée à des chargeurs ou des logisticiens, et pouvant assurer des services de transport généralement locaux, notamment dans les zones portuaires. Un OFP peut également assurer des services de maintenance et d'exploitation d'une infrastructure pour le compte de SNCF Réseau (ligne fret à faible trafic), d'une autorité portuaire ou d'un tiers (réseau local public ou privé). Les OFP entretiennent 10% des lignes capillaires fret actives.

Plan local d'urbanisme (PLU) et plan local d'urbanisme intercommunal (PLUi) : document d'urbanisme : documents de planification de l'urbanisme aux échelles respectives de la commune et de l'intercommunalité.

Plan de déplacements urbains (PDU) : document de planification qui détermine, dans le cadre l'organisation du transport des personnes et des marchandises, la circulation et le stationnement.

Plan de mobilité (PDM) : document de planification remplaçant les PDU depuis la Loi d'Orientation des Mobilités du 24 décembre 2019 avec un champ élargi (mobilités actives et partagées...).

RFC : Rail Freight Corridor, Corridor de fret européen défini par le règlement (UE) 913/2010 relatif au réseau ferroviaire européen pour un fret compétitif. Ensemble de lignes ferroviaires nationales ou internationales traversant le territoire des États membres de l'Union européenne et reliant deux terminaux ou plus. Les corridors de fret garantissent la continuité du trafic international de trains de marchandises sur des axes stratégiques ferroviaires européens. La France est traversée par 3 corridors.

RTE-T : Réseau transeuropéen de transport défini par le règlement (UE) 1315/2013 sur les orientations de l'Union pour le développement du réseau transeuropéen de transport. Ce programme de développement des infrastructures vise à éliminer les goulets d'étranglement entre les réseaux de transport des pays membres, à moderniser les infrastructures européennes, à améliorer les connexions entre différents modes de transport et à contribuer à la réalisation des objectifs de l'UE en matière de changement climatique. Le réseau RTE-T est à double niveau : un réseau central qui devra être achevé d'ici 2030, et un réseau global venant l'alimenter, qui devra être fonctionnel au plus tard en 2050. Il inclut tous les modes de transport : routier, ferroviaire, aérien, fluvial et maritime, nœuds et plateformes intermodales. Une révision du RTE-T est en cours en 2021.

Sillon : droit d'un train à circuler à un moment donné d'un point à l'autre du réseau.

Schéma de cohérence territoriale (SCOT) : document de planification à l'échelle de l'intercommunalité. Intègre un ensemble de politiques (habitat, mobilité, aménagement commercial, environnement, paysage).

Schéma directeur de la région Ile-de-France (SDRIF) : document fixant les orientations stratégiques de planification en urbanisme et en aménagement du territoire à l'échelle de la région Ile-de-France.

Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) : document fixant les orientations stratégiques de planification à l'échelle d'une région.

Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII ou SRDE2I) : document fixant les orientations stratégiques d'une région en matière économique.

Zone à Faible Émission (ZFE) : outil réglementaire pour lutter contre la pollution émise par le trafic routier.

Annexe 8 Sigles et acronymes

4F : Fret Ferroviaire Français du Futur

ADEME : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie

AF : Autoroute ferroviaire

AFITF : Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France.

AFRA : Association française du rail

AMI : Appel à manifestation d'intérêt

ART : Autorité de Régulation des Transports

AUTF : Association des Utilisateurs de Transport de Fret

CCR : Commande centralisée du réseau

CEREMA : Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement

CESER : Conseil économique, social et environnemental régional

CGDD : Commissariat Général au Développement durable

CGEDD : Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

CILOG : Comité interministériel de la Logistique

CIMER : Comité interministériel de la Mer

CMDIT : Conseil ministériel pour le développement et l'innovation dans les transports

COI : Conseil d'orientation des infrastructures

COOPERE : Comité des Opérateurs du Réseau

CPER : Contrats de plan État-Régions

CTC : Chantier de transport combiné

DGITM : Direction Générale des Infrastructures, des Transports et de la Mer

DRR : Document de référence du réseau

EF : Entreprise ferroviaire

EPSF : Établissement Public de Sécurité Ferroviaire

FIF : Fédération des Industries Ferroviaires

FNAUT : Fédération Nationale des Associations des Usagers des Transports

FNTR : Fédération Nationale du Transport Routier

GI : Gestionnaire d'infrastructure

GNTC : Groupement National du Transport Combiné

GNV : Gaz naturel véhicule

GPM : Grand Port Maritime

HAROPA : établissement unique regroupant les ports du Havre, de Rouen et de Paris (en cours de création)

HDS : Horaire de service

IRG-Rail : Independent Regulators' Group - Rail (groupe des régulateurs européens indépendants du transport ferroviaire)

ITE : Installation terminale embranchée

LDFT : Ligne de desserte fine du territoire

LGV : Ligne à grande vitesse

LOM : Loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités

OFP : Opérateur ferroviaire de proximité

OTRE : Organisation des Transports Routiers Européens

PPE : Programmation pluriannuelle de l'énergie

RFN : Réseau ferré national

SA : Service annuel

SDFF : Stratégie de développement du fret ferroviaire

SDMP : Stratégie de développement de la mobilité propre

SETVF : Syndicat des Entrepreneurs de Travaux de Voies Ferrées

TER : Transport express régional

TET : Trains d'équilibre du territoire

TGV : Trains à grande vitesse

THC : *Terminal Handling Charges*

TLF : Transport et Logistique de France

TCF : Transport combiné fluvial

TCM : Transport combiné maritime

TCRR : Transport combiné rail route

TRM : Transport routier de marchandises

UIC : Union internationale des chemins de fer

UIRR : Union internationale pour le transport combiné rail-route

UPF : Union des Ports de France

UTI : Unité de transport intermodal

VNF : Voies navigables de France

VUL : Véhicule utilitaire léger (moins de 3,5 tonnes)

VUTR : Voie unique à trafic restreint

ZFE : Zone faibles émissions

ZFE-m : zones faibles émissions - mobilités

Table des matières

Principaux messages	3
Synthèse	5
Recommandations	11
1 La saisine du conseil d'orientation des infrastructures	15
1.1 L'article 178 de la loi d'orientation des mobilités prévoit la réalisation d'une stratégie pour le développement du fret ferroviaire (SDFF) et un avis du COI sur la SDFF	15
1.2 La saisine du COI a été réalisée sur la base d'un document en cours d'élaboration ce qui permet à l'avis du COI de contribuer efficacement à son amélioration	15
1.3 Le COI a auditionné plus de 70 personnalités et a souhaité apporter un éclairage orienté vers la construction d'une démarche dans la durée plutôt que de commenter ligne à ligne le document soumis	16
2 Un redressement urgent et indispensable	17
2.1 Les enseignements de la crise du SARs-CoV-2	17
2.2 La France n'est pas en avance et s'inscrit encore insuffisamment dans les stratégies européennes	17
2.2.1 Après une forte chute, le fret ferroviaire en France stagne dans une position basse au sein de l'Union Européenne	18
2.2.2 Les différences de structures industrielles expliquent seulement une part des écarts avec les pays en pointe du ferroviaire en Europe	18
2.2.3 Des péages bas ne confèrent pas pour autant une attractivité suffisante au mode ferroviaire	19
2.2.4 Peu de données sont disponibles pour comparer les politiques publiques en d'investissements et d'aides au fonctionnement en faveur du fret ferroviaire	19
2.2.5 Une spécificité française : le faible nombre de terminaux intermodaux et la faible attention qui leur est portée, ainsi qu'aux autres installations de services	20
2.2.6 Des axes stratégiques du réseau trans-européen de transport (RTE-T) sont mal adaptés aux besoins et à leurs évolutions	20
2.2.7 Les lois et les plans d'action engagés en France depuis plusieurs décennies n'ont pas enrayeré ce déclin	21
2.3 Le report modal vers le fer et le fluvial est une nécessité en complément de la décarbonation de l'ensemble des modes	21
2.3.1 Le mode routier restera dominant. Sa décarbonation interviendra par segments successifs en commençant par les VUL et les courtes distances.	21
2.3.2 L'internalisation des coûts externes du transport routier doit contribuer au financement des autres modes	22
2.3.3 Les modes ferroviaire et fluvial ont également des progrès à faire en matière d'émissions. Ils conserveront des avantages intrinsèques, même quand le transport routier sera entièrement décarboné	24
2.4 Améliorer la part modale du fer repose sur une compréhension approfondie des domaines de pertinence des différents segments	25
2.5 Reconstruire la crédibilité de la qualité de l'offre ferroviaire pour les chargeurs	26
2.5.1 SNCF-Réseau a entrepris de redresser la barre mais doit s'engager sur des résultats concrets et des progrès significatifs	26
2.5.2 Il reste indispensable de dédier des plages de travaux suffisantes pour	

optimiser la remise en état du réseau.....	26
2.5.3 Un retard important est à rattraper dans la modernisation des matériels roulants et le développement des nouvelles technologies	27
2.6 Les situations territoriales sont très contrastées. Les objectifs nationaux ne peuvent être que la résultante d'objectifs territorialisés.....	27
2.6.1 Les flux actuels distinguent des situations très contrastées	27
2.6.2 L'insertion du fret ferroviaire dans les stratégies de développement territorial est à ce stade embryonnaire	32
2.6.3 Une contribution du mode ferroviaire à la logistique urbaine qui reste largement à explorer	32
3 Analyse du document « projet de stratégie de développement du fret ferroviaire » soumis au COI.....	35
3.1 Le projet de SDFP propose des objectifs ambitieux essentiellement justifiés par le consensus établi avec les opérateurs.....	35
3.2 Le contexte est décrit de façon générale par le projet de SDFP	36
3.3 Retour d'expérience des stratégies passées et étrangères	37
3.4 Le projet de SDFP propose 72 mesures visant une action à court terme	37
3.5 Le projet de SDFP examiné demande à être chiffré, évalué et suivi	39
4 Les propositions du COI.....	41
4.1 Trois clés pour le succès : adhésion large et profonde, intérêt bien compris du gestionnaire d'infrastructure, crédibilité et pragmatisme à partir des besoins des acteurs de terrain.....	41
4.2 Renforcer dans la durée la connaissance des installations, de la demande, des marchés et des coûts.....	42
4.3 Renforcer la prise de conscience des avantages environnementaux des modes ferroviaires et fluviaux	43
4.4 Améliorer l'acceptabilité sociale du fret ferroviaire par les riverains	43
4.5 Différencier les objectifs par segments de pertinence	44
4.5.1 Transport multimodal	44
4.5.2 Transport conventionnel (trains complets et wagons isolés).....	45
4.5.3 La desserte des grandes agglomérations (fer/fleuve).....	46
4.5.4 Une perspective pour le fret ferroviaire à grande vitesse ?	47
4.6 Cerner les territoires de conquête, territoires à fortes contraintes et territoires d'excellence	47
4.6.1 Les territoires dépourvus de fret ferroviaire peuvent connaître des progrès significatifs	48
4.6.2 Territoires à fortes contraintes : l'Île de France doit faire une place raisonnable au fret ferroviaire	48
4.6.3 Territoires d'excellence	49
4.7 Encourager l'innovation technique, mais aussi organisationnelle. Favoriser la créativité des acteurs par des appels à projets.....	50
4.8 Inscrire le fret dans le modèle économique du gestionnaire d'infrastructure	50
4.9 Clarifier le rôle de la puissance publique dans un secteur économique de libre entreprise.....	51
4.9.1 L'État n'a pas vocation à se comporter en autorité organisatrice de la mobilité des marchandises.....	51
4.9.2 Les pouvoirs publics doivent soutenir la structuration du secteur et susciter	

	des consortia d'opérateurs, de collectivités et de chargeurs aptes à porter des projets globaux	52
	4.9.3 En intensifiant son soutien, l'État doit être beaucoup plus exigeant à l'égard de ses partenaires quant à leurs engagements	52
	4.9.4 Quel rôle pour les Régions ?	53
4.10	Resituer la SDFF dans des stratégies plus globales	53
	4.10.1 Les investissements ferroviaires sont multiusages	54
	4.10.2 La SDFF doit être intégrée dans une stratégie globale logistique et coordonnée avec stratégie portuaire et maritime et stratégie fluviale	56
	4.10.3 La SDFF doit pouvoir se décliner dans les stratégies d'aménagement territoriales et notamment dans les politiques foncières	57
4.11	Phaser la stratégie et définir des priorités opérationnelles pour chaque phase	59
	4.11.1 Assurer une déclinaison rapide de la SDFF dans les prochains CPER 2023-2027	60
	4.11.2 Sauvetage et redressement 2021-2027	61
	4.11.3 Développement 2028-2032	62
	4.11.4 Amplification 2033-2043	63
	4.11.5 Mettre en place des indicateurs de suivi des résultats dans la durée	63
5	Gouvernance et suivi	65
5.1	Finaliser un dispositif de gouvernance adapté pour le secteur ferroviaire donnant toute sa place au fret	65
5.2	Revisiter l'ensemble des outils de gouvernance de la logistique	65
5.3	Suivi et évaluation des étapes quinquennales de la stratégie	66
6	Conclusion	67
Annexe 1	Liste des organismes et personnes auditionnées	71
Annexe 2	Les textes européens concernant le fret ferroviaire	75
Annexe 3	Comparaison des pays européens	77
Annexe 4	Textes français concernant le fret ferroviaire	85
Annexe 5	Mesures envisagées dans le projet de SDFF soumis au COI	89
Annexe 6	Documentation consultée	99
Annexe 7	Glossaire	101
Annexe 8	Sigles et acronymes	103



<https://www.ecologie.gouv.fr/conseil-dorientation-des-infrastructures-coi>