

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

*Article 178 de la loi d'orientation des mobilités  
Avis rendu le 3 juin 2021*

# Les travaux du COI et l'avis sur la SDFF

11 mars 2021 : Installation du COI par le ministre Jean-Baptiste Djebbari.  
Présentation des grandes lignes de la SDFF

16 avril : Transmission au COI d'un projet de SDFF non chiffré

50h d'auditions – 70 Personnalités

3 juin : Transmission de l'avis du COI au ministre

- **La France est en retard au plan européen**
- **C'est un paradoxe au regard de sa situation et ses savoir-faire**
- Les plans précédents ont souffert de **défauts de conception, de mobilisation et de méthode** :
  - ⌚ Logique d'offre mais modèle économique défavorable
  - ⌚ Faible écoute des besoins des chargeurs
  - ⌚ Faibles réactivités aux changements de contexte (désindustrialisation, circuits courts...)
  - ⌚ Faible intermodalité et approche logistique intégrée
  - ⌚ Faible mobilisation collective des acteurs avant 4F
  - ⌚ Faible mobilisation des collectivités
  - ⌚ Contexte budgétaire instable et manque de crédibilité
  - ⌚ Absence d'études d'impact et d'analyses socio-économiques
  - ⌚ Manque de suivi de la mise en œuvre des mesures et d'évaluation.

# Une urgence à court terme : restaurer la confiance tout en préparant l'avenir

- ☺ **Reconstruire la crédibilité du ferroviaire pour les chargeurs** : progrès de conception, d'attribution et de gestion des sillons (améliorer significativement la qualité de l'offre, clarifier et quantifier les engagements correspondants).
- ☺ **Montrer des progrès ponctuels rapides et concrets et les faire connaître.**
- ☺ **Favoriser les innovations techniques** : sur l'infrastructure, le matériel roulant et les services aux chargeurs (appels à projets, simplification des normes).
- ☺ **Territorialiser et entraîner les acteurs locaux** : **soutenir un travail rapide des plateformes ferroviaires services et infrastructures** et les prendre en compte dès les volets transports des CPER 2023-2027
- ☺ **Afficher la dimension européenne** (déclaration du conseil des transports ☝)

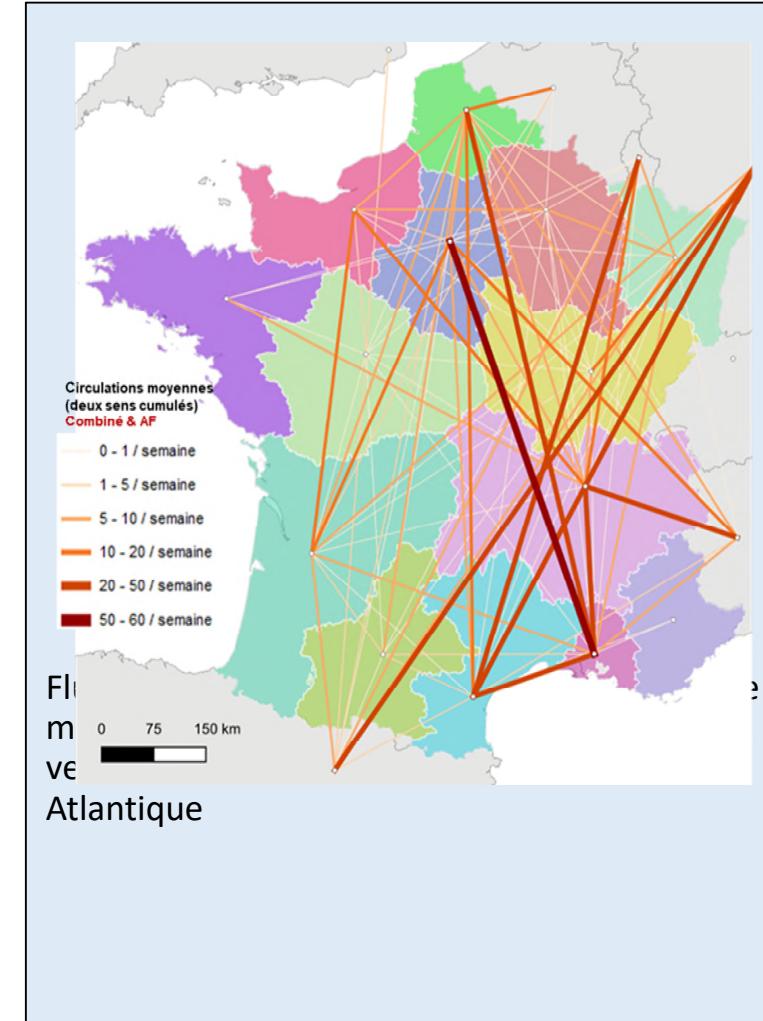
# Fonder la stratégie sur la RSE et la demande des chargeurs

## Priorité : connaître la demande

Passer à des objectifs plus ciblés par segment (combiné, trains complets, wagon isolé) et par axe ou territoire avec des jalons temporels

**Urgence : meilleure connaissance** (des flux, des marchés et des coûts, mais aussi des terminaux et installations ferroviaires)

→ Dispositif pérenne



## Clé du succès : la RSE

Mettre en avant les enjeux de RSE pour les chargeurs (Lien avec les attentes de l'opinion publique)

## Convaincre des avantages

- **Priorité** : Sensibilisation et communication sur les conséquences environnementales des choix modaux du transport de marchandises ;
- **Outil** : « étiquetage » de l'empreinte environnementale liée au choix du mode de transport et des modalités de livraison à destination des consommateurs.

## Redresser une image dégradée

- **Priorité** : Réduire les nuisances, notamment sonores,
- **Outil** : Programme partenarial fort et rapide (semelles de freins, murs anti-bruit...).

## Affecter toute éco-contribution

**Internaliser les externalités des différents modes, en particulier du transport routier.**

Même à l'horizon, lointain, de décarbonation complète du transport routier, le fret ferroviaire conservera des avantages certains (économie d'énergie).

**Orienter les recettes de toute éco-contribution vers la décarbonation des transports** et en particulier vers des dépenses permettant de rattraper le retard d'investissement pour les modes alternatifs à la route.

## Réformer l'aide au secteur et le modèle du GI

**SNCF Réseau pour le rendre incitatif à l'accueil du fret.**

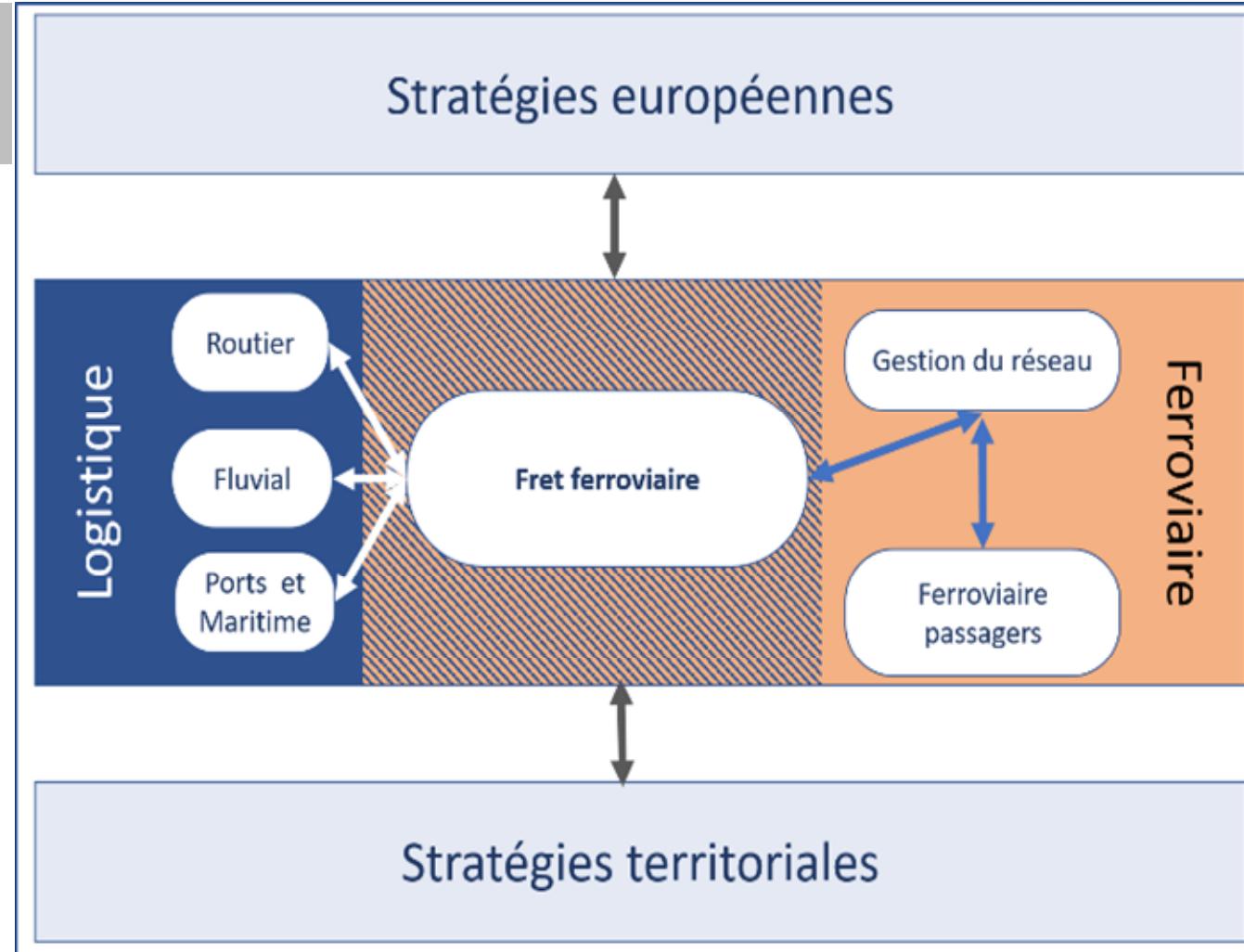
**Remplacer progressivement les aides au fonctionnement par une prise en charge des coûts fixes d'infrastructures** dédiées au fret ferroviaire.

**Répartir l'effort entre État et Collectivités**, à un niveau pertinent et de façon dégressive.

# Développer une stratégie intégrée

## A l'articulation des politiques logistique, ferroviaire, européenne et territoriale

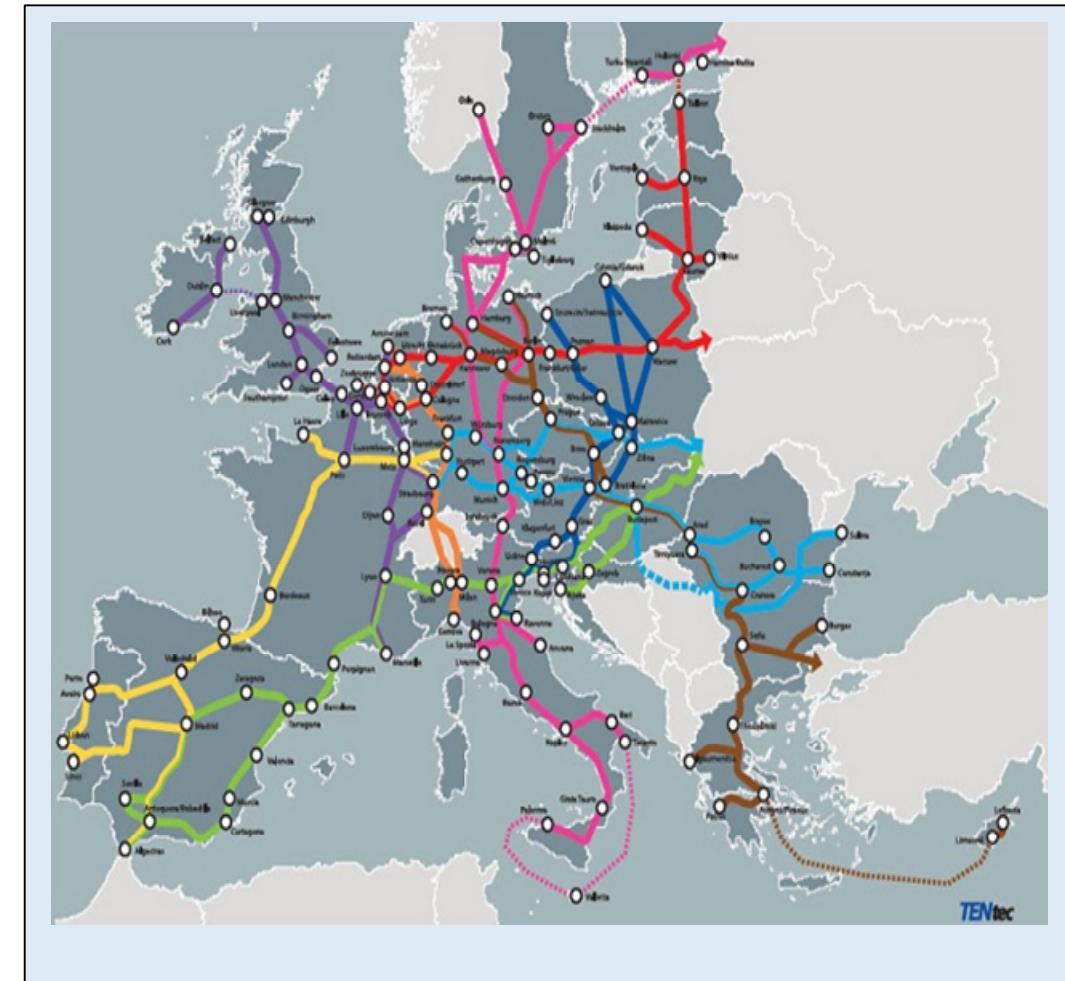
- Resituer la stratégie fret dans la **programmation des infrastructures de transports**.
- **Articuler avec le développement du transport ferroviaire de voyageurs.** Prendre en compte le fret ferroviaire dans tous les projets.
- **Mieux s'insérer en Europe** (révision du RTE-T).
- **Ancrer la stratégie dans les dispositifs de concertation territoriale** comme les plateformes services et infrastructures et dans les stratégies régionales (aménagement, développement économique).
- **Revisiter l'ensemble de la gouvernance** dans une approche globale de la logistique.



# Transport multimodal et réseau magistral sont à impulser aux niveaux européen et national

Il y a un réel potentiel de développement du fret multimodal à longue distance

- **Veiller à l'inscription des itinéraires et terminaux structurants dans la révision du RTE-T.** Peu dense en France, en particulier dans une moitié Ouest-Sud-Ouest.
- **Énoncer des objectifs pour le transport multimodal (combiné et transport de remorques routières).**
- **Définir un Schéma directeur national concerté des infrastructures magistrales (réseau et terminaux)**
- **Proposer au COI une programmation de leur adaptation** (gabarit P400, trains de 850 m ...) au sein des arbitrages généraux d'investissement.



# Trains complets, wagons isolés : approches sectorielles et territoriales

Portée moyenne courte, et repose pour plus de 50 % sur des capillaires fret

- **Travail par filière** : identifier les potentiels de marché
- **Approche régionale** des infrastructures nécessaires
- **Soutenir la structuration** sectorielle et géographique en impliquant les chargeurs.
- **Encourager la constitution de consortia** aptes à répondre à des appels à projets.

Besoin d'économies et de flexibilité

- **Soutenir la création d'OFP.**
- **Accélérer la simplification** de la réglementation des petites lignes en matière de sécurité et de la délégation de leur gestion

Des démarches intéressantes :

- InterCéréales suite à la crise sanitaire,
- travail régional Centre Val-de-Loire, Grand Est, Provence Alpes Côte d'Azur...

## Mobiliser les régions

- Assurer une pleine intégration de la logistique dans leurs **stratégies de développement économique et d'aménagement du territoire** (SRADDET, SRDEII).
- **Envisager des outils pour polariser l'implantation des grands entrepôts sur les accès ferrés et fluviaux.**
- Selon les besoins des filières et acteurs au niveau local, **mutualiser et rationaliser le réseau de capillaires fret et embranchements**

## Mobiliser métropoles et agglomérations

**Identifier l'emplacement optimal pour de nouveaux terminaux**

**Assurer la maîtrise foncière nécessaire à l'accès au réseau ferroviaire** des acteurs économiques et logistique (inscription dans les SCOT, et les PDM, dans en lien avec les ZFE, outils fonciers spécifiques).

**L'Île-de-France et l'Arc Atlantique, où le fret ferroviaire est aujourd'hui très insuffisamment présent, méritent une mobilisation particulière.**

# Structurer la stratégie en trois phases

2021-2027

*Phase 1*  
Sauver et redresser

2028-2032

*Phase 2*  
Développer

2033-2043

*Phase 3*  
Amplifier

Stopper la baisse du fret ferroviaire, redresser le secteur et crédibiliser la démarche.

Déploiement de « *quick win* », modernisation de la gestion du réseau et des sillons fret, et lancement des premiers grands travaux.

Revenir à une situation assainie pour le secteur.

Augmentation progressive de la part modale grâce aux efforts sur la qualité de la gestion des flux fret, et aux premiers investissements, doublement du transport combiné

Fret ferroviaire conquérant, atteinte d'une part modale raisonnable (doublement - au moins - de la part modale).

Achèvement des grands travaux et des efforts de modernisation, libérant davantage de capacité.

# Des actions différenciées selon les phases

2021-2027

Phase 1

Sauver et redresser

2028-2032

Phase 2

Développer

2033-2043

Phase 3

Amplifier

**Sauvetage du secteur** : soutien sectoriel aux entreprises, temporaire et conjoncturel.

**Hausse de la qualité de service** : révision des méthodes de conception et d'attribution des sillons.

**Infrastructures** : Régénération des lignes et installations jugées essentielles (voies de services, ITE, capillaires, CTC, cours marchandises). Mise au gabarit P400 des axes prioritaires, et étude d'un passage aux trains de 850 m.

Engagement des grands travaux d'infrastructures, accélération ERTMS, éventuellement CCR. Simplification des normes et procédures (notamment sur les lignes d'intérêt régional et local)

**Autres investissements** : qualité de service, modernisation du matériel roulant, et réduction des nuisances sonores

**Performance de la stratégie** : Approfondissement des analyses socio-économiques.

**Promotion** : Développement d'un étiquetage environnemental.

**Rééquilibrage du modèle économique** : Internalisation des coûts des différents modes de transport achevée, réduction progressive des aides au fonctionnement vers une couverture des coûts fixes.

**Infrastructures** : Généralisation du P400 et des trains de 850 m au moins sur le réseau magistral, mise en service de nouveaux terminaux modernes

Achèvement de la rationalisation, modernisation et mutualisation des points d'accès au réseau. Déploiement de la commande centralisée du réseau. Mise en service d'investissement locaux en faveur du fret.

Premières mises en service d'investissements sur les nœuds ferroviaires.

**Autres investissements** : Poursuite de la modernisation du matériel roulant et du déploiement des innovations (notamment sur le bruit)

**Modèle économique stabilisé** : aide publique concentré sur le développement des infrastructures

**Infrastructures** : Dégagement et équipement des grands itinéraires européens généralisé, maillage en terminaux modernes complété, commande centralisée généralisée.

Mise en service des grands projets (désaturation des nœuds, contournements et projets capacitaires)

**Autres investissements** : Déploiement à grande échelle des évolutions technologiques (motorisation décarbonée, automatisation...)

→ Atteinte de l'objectif de doublement de la part modale sur la période

# Des indicateurs par phase

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 Matériel indicateur action/perf à définir 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 Matériel indicateur action/perf à définir 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 ↗ OFP ↗
2033-2043 Phase 3 : Amplifier	Désaturation des nœuds Grands itinéraires européens	Communication – marketing – connaissance Sillons : qualité de service Matériel indicateur action/perf à définir 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

# Compléter le financement et la socio-économie. Construire la gouvernance et le suivi.

Compléter la stratégie sur les aspects manquants (financement, socio-économie) dans le document présenté au COI

- Présenter un **chiffrage** solide des mesures et de leur **financement**
- Réaliser l'analyse de pertinence **socio-économique** et l'étude d'impact des mesures

Construire des cibles, des indicateurs et une gouvernance de pilotage, de suivi et d'évaluation

- S'appuyer sur un **comité de pilotage national** à créer et sur les **plateformes services et infrastructures** existantes ;
- Renforcer les principes d'**engagements réciproques des acteurs** en conditionnant clairement les soutiens publics au respect d'engagements chiffrés ;
- **Mettre en place des indicateurs de suivi des moyens et des résultats dans la durée** (qualité de service, évolution des volumes par segment et filière, infrastructures, matériel roulant, externalités, financements, bilan socio-économique).

# Annexe

## Les recommandations complètes du COI sur la SDFF

# Les cinq objectifs principaux des recommandations

1. 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 ;
2. 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 ;
3. Inscrire le développement du fret ferroviaire et plus largement de la logistique massifiée dans les stratégies des territoires ;
4. Améliorer la gouvernance pour donner une place plus visible aux modes massifiés ;
5. Organiser la stratégie par périodes dotées d'objectifs précis et évaluables. Rendre la stratégie plus pragmatique et plus engageante.

## 1 : 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.

### Affecter toute éco-contribution

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 dérogatoire 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.

### Faire évoluer le modèle économique

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.

## 2 : 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 (1/3).

### Informer et sensibiliser

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.

### Améliorer l'acceptabilité

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.

## Connaître et partager

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)

## Encourager et faciliter

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.

## Améliorer l'offre de sillons

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.

## 2 : 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 (3/3).

### Traiter au niveau national et européen le transport multimodal

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.

### Un schéma directeur et une programmation pour le multimodal

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.

### Une approche par filières et territoires pour le train complet et le wagon isolé

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.

### 3. Incrire le développement du fret ferroviaire et plus largement de la logistique massifiée dans les stratégies des territoires (1/2).

## Conquérir des parts modales dans l'Ouest et en Ile-de-France, conforter ailleurs et sauver les capillaires utiles

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.

## Structurer les acteurs en impliquant les chargeurs

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.

## Intégrer le fret ferroviaire dans les SRADDET et les SRDEII

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.

### 3. Incrire le développement du fret ferroviaire et plus largement de la logistique massifiée dans les stratégies des territoires (2/2).

#### Maîtriser le foncier nécessaire

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.

#### Privilégier les implantations d'entrepôts embranchées

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. Améliorer la gouvernance pour donner une place plus lisible aux modes massifiés et mieux intégrer la dimension européenne.

### Intégrer la gouvernance et les stratégies

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.

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.

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.

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.

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

### Donner toute sa place à la socio-économie

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.

### Responsabiliser et concerter

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.

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.

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

Soutenir un travail rapide des plateformes ferroviaires services et infrastructures pour permettre une déclinaison de la SDFF dans les volets transports des CPER

### Rendre le système plus agile et innovant

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.

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.

### Inclure les objectifs de fret ferroviaire dans les stratégies générales d'investissement

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.

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.