

Comment la Stratégie de développement du fret ferroviaire peut renforcer l'ambition du secteur en France

Yann Briand (Iddri), François Combes, Patrick Nierat (Université Gustave Eiffel), Henri Waisman (Iddri)

Après être restée stable autour de 18 % dans les années 1990 à 2000, la part du fret ferroviaire dans le transport de marchandises n'a depuis cessé de diminuer pour atteindre environ 10 % depuis 2010. Dans le même temps, deux plans de relance et stratégies soumis en 2009 et 2016 ont fixé des objectifs ambitieux, respectivement 25 % en 2022 et 20 % en 2030. La dernière loi d'orientation des mobilités de 2019, dans son article 178, propose la définition d'une nouvelle Stratégie de développement du fret ferroviaire (SDFF), ce qui témoigne d'un intérêt politique toujours important pour le développement de ce secteur, et pose la question de l'ambition d'une telle stratégie dans un contexte de décroissance continue du secteur et de son rôle concret compte tenu du décalage entre l'ambition des stratégies précédentes et les évolutions constatées.

La Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) publiée en 2020 semble acter un arrêt de l'ambition sur ce sujet en envisageant seulement le maintien de la part modale jusqu'à 2030 et une légère augmentation à 12,4 % en 2050. Pourtant, le fret ferroviaire possède des atouts incontestables pour jouer un rôle important dans la transition vers une économie neutre en carbone à 2050. Mobiliser cette option dans une stratégie de transition demande de prendre en compte les enjeux posés par la pluralité des offres de services de fret ferroviaire et leur lien systémique avec l'évolution des besoins et usages de transport de marchandises spécifiques qui peuvent changer dans le temps. Les tendances actuelles sur ces déterminants ne sont pas favorables au ferroviaire, ce que semble acter l'hypothèse conservatrice retenue dans la SNBC.

Dans ce contexte, la SDFF peut jouer deux rôles essentiels pour redonner une perspective au secteur. D'une part, explorer des chemins de transition permettant de redonner une ambition au secteur du fret ferroviaire et aider ainsi à identifier les ruptures à envisager sur ses déterminants fondamentaux pour réaliser cette ambition. D'autre part, guider l'identification des leviers d'action à mettre en œuvre pour induire ces ruptures nécessaires et ainsi informer les décisions à prendre pour réaliser l'ambition.

MESSAGES CLÉS

Pour donner un cap ambitieux au secteur, la SDFF devrait définir un objectif de part modale à 2030 et 2050 en cohérence avec la neutralité carbone à 2050.

Pour informer les leviers d'atteinte de l'objectif, la SDFF devrait expliciter le contexte d'ensemble dans lequel s'insère l'évolution du secteur, notamment la transformation des types de marchandises, de l'organisation des chaînes logistiques, des attentes vis-à-vis des services de transports et des offres alternatives.

Pour guider la gestion dynamique de la transition dans un contexte incertain, la SDFF devrait explorer plusieurs alternatives et évaluer leurs impacts sur les opportunités de développement du fret ferroviaire.

Cette nouvelle stratégie définie par voie réglementaire devrait permettre d'ouvrir un débat public et parlementaire sur les actions à mener et les décisions à prendre pour soutenir une augmentation effective de la part modale du fret ferroviaire à 2050.

1. INTRODUCTION

Pour qu'une stratégie sectorielle soit mise en œuvre dans la durée et suivie d'effets, elle doit répondre à un certain nombre d'exigences. Tout d'abord, elle doit comprendre un ou des objectifs clairs et explicites permettant d'en suivre la mise en œuvre et d'en mesurer les résultats de façon synthétique. Ensuite, elle doit être conçue sur un horizon de temps qui couvre le délai entre la mise en œuvre des moyens et la réalisation des effets. Elle doit également s'appuyer sur une vision systémique claire de l'évolution du contexte et des contraintes dans lesquelles elle s'inscrit et doit décrire de façon détaillée les transformations spécifiques au secteur. Enfin, elle doit s'accompagner d'un dispositif d'évaluation et de suivi pour assurer son pilotage et son adaptation dans le temps.

Ainsi la Stratégie de développement du fret ferroviaire (SDF) doit-elle définir un objectif de part modale du fret ferroviaire à l'horizon 2050, cohérent avec une France neutre en carbone. Il serait utile qu'elle donne également quelques jalons intermédiaires. Elle doit également expliquer comment va évoluer le contexte d'ensemble : les types de marchandises, l'organisation des chaînes logistiques, les attentes vis-à-vis des services de transports et les offres alternatives. Elle doit ensuite détailler quelles infrastructures ferroviaires et quels types de services ferroviaires doivent être développés, ou non, et sont cohérents avec les évolutions de ce contexte logistique. Elle doit enfin établir la gouvernance de sa mise en œuvre et de son adaptation dans le temps.

En évaluant les stratégies sectorielles récentes¹ à l'aune de ces critères, on constate d'abord qu'elles ont proposé en général un objectif de part modale aux horizons 2022 et 2030 et non 2050. On constate également qu'elles ont toutes proposé des mesures de développement des infrastructures et d'amélioration de la compétitivité du rail. Mais elles ont rarement explicité les évolutions du contexte logistique et leur mise en cohérence avec le développement de la part de marché du rail. Pourtant ce contexte logistique définit l'ensemble des limites et contraintes dans lequel doit s'inscrire le développement des infrastructures et des offres de services de transport et logistique². Dans un monde incertain, sans éclairage sur ce contexte, la prochaine SDF ne pourra offrir une vision cohérente des principales orientations pour le fret ferroviaire.

Ce *Décryptage* propose trois principales questions qui constituent une ébauche de cadre pour penser les principales évolutions du contexte logistique et leurs interactions avec le fret ferroviaire. Ces questions concernent l'ensemble des acteurs de la transformation : les décideurs publics (européens, nationaux et locaux), qui définissent les règles socio-économiques des systèmes de production, de consommation et d'échange ; les citoyens, dont les comportements de consommation peuvent

jouer un rôle sur les chaînes logistiques ; les investisseurs, qui doivent sélectionner les projets d'infrastructures prioritaires, rentables et compatibles avec l'Accord de Paris sur le climat ; et les acteurs privés de la chaîne logistique et du transport de marchandises, de l'entreprise qui expédie jusqu'à celle qui réceptionne en passant par les transporteurs et prestataires logistiques qui effectuent le transport.

2. LES ÉLÉMENTS DE CONTEXTE À CONSIDÉRER DANS LA SDF

Les caractéristiques de la demande de transport de marchandises

La structure physique et spatiale de la demande de marchandises influence l'économie des transports et du mode ferroviaire. Elle se compose des caractéristiques physiques propres aux différentes marchandises (vrac ou palettisable, masse, volume, valeurs monétaires, dangerosité, etc.) et de leur distribution spatiale (flux internationaux, interrégionaux ou régionaux, concentration ou déconcentration des origines-destinations, etc.)³. Quand ils sont transportés en grande quantité sur petite ou longue distance, certains types de marchandises sont favorables à l'utilisation du fret ferroviaire conventionnel : le vrac, les produits relativement homogènes comme les conteneurs ou les voitures, les produits lourds et encombrants et les marchandises dangereuses entre autres. En France, c'est encore le cas pour le transport de matières premières ou produits intermédiaires pour les industries lourdes, pour le transport de produits pétroliers et chimiques ou encore pour le transport de céréales et produits alimentaires par exemple.

Cependant, le passé a montré que des grandes orientations macroéconomiques et sociales peuvent bouleverser cette structure productive et spatiale. Les choix d'indépendance électrique vis-à-vis du charbon et du pétrole ont mené à la forte réduction du transport de ces marchandises réalisé principalement par le rail. L'ouverture à la compétition internationale de parties de l'économie a également mené à une forte réduction de certaines industries lourdes et de leurs produits intermédiaires ayant souvent des caractéristiques adaptées au fret ferroviaire conventionnel.

Il est dès lors important de s'interroger sur les grandes transformations macroéconomiques et sociales qui peuvent arriver dans les 10 à 30 prochaines années et de préciser leur influence structurelle sur les caractéristiques physiques de la demande de transport de marchandises.

¹ 2009-12, L'engagement national pour le fret ferroviaire sous la direction de Dominique Bussereau, Secrétaire d'Etat chargé des Transports ; 2013-16, Plan d'action pour la relance du fret ferroviaire sous la direction d'Alain Vidalies, Secrétaire d'Etat chargé des Transports, de la Mer et de la Pêche.

² McKinnon, A. (2018). *Decarbonizing logistics: Distributing goods in a low carbon world*. Kogan Page Publishers.

³ Dente S.M.R., Tavasszy L.A. (2017). Impacts of trade related sustainability strategies on freight transportation: Modelling framework and application for France. *Transportation Research Part D: Transport and Environment* 58 (2018), 308-319.

Les niveaux de service exigés pour le transport de marchandises

Les stratégies des industriels et distributeurs ainsi que les comportements des consommateurs définissent le cahier des charges du transport et jouent un rôle déterminant sur la place que peut prendre le fret ferroviaire au sein des chaînes logistiques. La gestion de chaîne logistique est une recherche de compromis entre des injonctions fortement contradictoires liées à la disponibilité et à la diversité des produits, à la flexibilité et à la rapidité des livraisons mais aussi à un coût logistique global compétitif⁴. Ces stratégies influencent entre autres les politiques de gestion des stocks et des envois et les contraintes temporelles de mise à disposition des produits.

Le fret ferroviaire n'est pas un mode très flexible, ni rapide. Il a besoin de gares de triage ou de terminaux pour assurer les premiers et derniers kilomètres, ce qui augmente son coût logistique global, mais il peut offrir un coût de transport attractif. En France, le wagon isolé et le transport combiné rail-route parviennent dans certains cas à offrir des niveaux de service pertinents tout en assurant les conditions d'une massification économiquement efficace. Par exemple, le commerce en ligne et la grande distribution peuvent s'appuyer sur le transport ferroviaire entre des grandes plateformes de distribution régionales amont et aval à partir desquelles le premier et le dernier kilomètre resteront essentiellement routiers. Cette massification des envois entre deux points de la chaîne logistique nécessite un travail d'anticipation et d'organisation des acteurs pour mutualiser les flux.

Par le passé, les comportements de ces acteurs, via leurs stratégies commerciales et leurs comportements d'achats, se sont orientés vers des produits toujours plus variés, plus nouveaux, livrés dans des délais toujours plus courts. Associés aux stratégies industrielles plus générales de minimisation du coût logistique, entre autres des coûts d'immobilisation des stocks et des coûts d'entreposage, ces comportements ont pu contribuer à revoir les stratégies industrielles de gestion des stocks, la valeur de la flexibilité de la production et de la chaîne logistique, le coût du transport et accompagner la transformation industrielle d'une économie de stock vers une économie de flux. Ces exigences de services sur le coût logistique total, sur la flexibilité du système et sur la rapidité de livraison ont contribué à fractionner les envois et ont éparpillé les sites industriels et de distribution. Cela a pu peser sur le choix des modes de transport et favoriser un modèle routier très flexible et relativement bon marché.

Mais quels changements de comportements des acteurs pourraient modifier les exigences de niveau de service en 2050 et faciliter la massification de certains flux ?

Les niveaux de services proposés par le transport routier

Les offres de services logistiques comprenant du fret ferroviaire sont hétérogènes (train entier, wagon isolé, transport combiné et autoroute ferroviaire) et entrent en compétition sur certains segments de marchés avec des offres « tout routier » principalement. Les transformations du niveau de service offert par le transport routier peuvent jouer un rôle déterminant dans certaines situations⁵. En effet, ce principal compétiteur est imbattable en terme de flexibilité et il est par exemple complexe de développer une offre logistique comprenant du fret ferroviaire sur certains axes si les offres logistiques par route coûtent moins cher. De la même manière, il sera difficile de développer des offres si la qualité de suivi et le respect des délais sont très inférieurs à ceux du routier.

Par le passé, le mode de transport routier a connu d'importants gains de productivité liés à un meilleur remplissage des véhicules, à l'augmentation de la taille des poids lourds, aux réductions de consommation de carburants, et à la compétition salariale intra-européenne, qui ont amélioré sa compétitivité coût. Les infrastructures routières n'ont fait que s'améliorer et permettre de maintenir une compétitivité-temps efficace, en particulier sur la rapidité des livraisons et le respect des délais, malgré le développement de la congestion. En parallèle, le mode ferroviaire n'a pas connu de gains de productivité aussi importants et ses coûts ont même pu augmenter localement sur certaines dessertes. De plus, les infrastructures ferroviaires et leurs règles d'accès ont favorisé le transport de passagers au détriment du fret et sa compétitivité-temps ne s'est pas améliorée, voire s'est dégradée.

Il est donc nécessaire d'analyser les possibles transformations sociales, technologiques, réglementaires ou organisationnelles du transport routier qui pourraient modifier les niveaux de service de ce mode d'ici à 2050 et dès lors faciliter ou menacer certains usages du ferroviaire.

3. ÉBAUCHE D'UN CADRE D'ANALYSE DU CONTEXTE ET DE SES LEVIERS DE TRANSFORMATION

Pour prendre de bonnes décisions de court terme sur le développement des infrastructures et des services ferroviaires, il est essentiel de s'appuyer sur une identification des opportunités pour le fret ferroviaire d'ici à 2050, traduites en jalons intermédiaires à 2030 et 2040. Ce processus doit s'appuyer sur une compréhension des transformations possibles du contexte d'ensemble dans lequel le secteur se développe, notamment les évolutions des caractéristiques physiques

⁴ Combes, F. et Niérat, P. (2020) Le report modal en transport de marchandises en France: une politique d'offre insuffisante ?, *Transport, Infrastructures et Mobilité*, n°522

⁵ Jean-Paul Rodrigue (2020), chapter 5.1 - Transportation modes, modal competition and modal shift, *The Geography of Transport Systems*, fifth edition, New York: Routledge, 456 pages

et spatiales de la demande du transport de marchandises, des attentes vis-à-vis des services de transport et du transport routier. Ces trois premiers éléments sont appelés à être complétés pour former un cadre d'analyse complet et systématique afin d'analyser l'ensemble des transformations ayant des conséquences sur les opportunités du fret ferroviaire⁶.

6 Briand Y., Koning M., Combes F., Lamy G., Pourouchottamin P., Cayla J.-M., Lefevre J. (2019). Trajectoires de décarbonation profonde du transport de marchandises en France, Rapport descriptif, Iddri.

Par ailleurs, dans des situations d'incertitude, les prises de décision seront plus robustes si elles s'appuient sur une analyse des possibles changements de situation et de leurs conséquences vis-à-vis de l'objectif de part modale. Dès lors, une stratégie ne devrait pas s'appuyer sur l'analyse d'une trajectoire unique, mais en considérer plusieurs permettant d'explorer l'espace des possibles. Une telle approche permet d'informer un système de pilotage de la transition en capacité d'assurer un suivi par rapport aux objectifs, d'identifier les évolutions sous-jacentes des leviers sur lesquels on peut agir, et de s'adapter au fur et à mesure des décalages inévitables entre la planification et les évolutions constatées (voir Encadré).

ENCADRÉ. ADOPTER UNE VISION LARGE DE LA TRANSFORMATION SECTORIELLE POUR MIEUX GUIDER L'ACTION : ÉLÉMENTS DE CONTEXTE À CONSIDÉRER DANS LA SDFF ET LEVIERS DE TRANSFORMATION CORRESPONDANTS

Quelle demande de transport de marchandises en 2050 ? (nature des biens et organisation spatiale)

- Règles du marché intérieur européen et des accords commerciaux extra-communautaires en lien avec la structure industrielle européenne et nationale et les types de marchandises importées.
- Mesures réglementaires, économiques et infrastructurelles pour accompagner le développement de l'économie circulaire et la relocalisation des écosystèmes de production-consommation pertinents.

Quels niveaux de service pour le transport de marchandises ? (flexibilité, stock, rapidité, coût logistique total)

- Droits commerciaux et industriels et encadrement des stratégies de niveau des services des entreprises sur leurs exigences de flexibilité et de stock selon les secteurs et les marchandises.
- Comportements de production et de consommations en termes de variété des produits, de disponibilité et de temps de livraison.

Quelles transformations du transport routier ? (coût de transport, vitesse, technologies)

- Droit du travail et salaires dans le secteur du transport routier.
- Droits de circulation des camions (lieux, vitesses, poids...) et prise en compte des différentes externalités du transport routier (usures, congestions, accidentologies, bruits, pollution atmosphérique, etc.).
- Mesures réglementaires, économiques et infrastructurelles de soutien aux nouvelles technologies (camions autonomes...) ou nouvelles énergies (électriques, hydrogène...).

Citation : Briand, Y., Combes, F., Nierat, P., Waisman, H. (2020). Comment la Stratégie de développement du fret ferroviaire peut renforcer l'ambition du secteur en France. Iddri, *Décryptage* N°06/20.

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'Agence nationale de la recherche au titre des programmes « Investissements d'avenir » portant les références ANR-10-LABX-14-01. En outre, les analyses sectorielles transport de l'initiative Deep Decarbonization Pathways (DDP) sont soutenues par la Fondation d'Entreprise Michelin et l'Agence de la transition écologique (Ademe).

CONTACT

yann.briand@iddri.org

Institut du développement durable
et des relations internationales
41, rue du Four – 75006 Paris – France

WWW.IDDRI.ORG

[@IDDRI_THINKTANK](https://twitter.com/IDDRI_THINKTANK)