

# RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères  
et européennes

NOR : MAEX1000749L

## PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française  
et le Gouvernement de la République italienne relatif à la mise en place  
d'un service de ferroustage entre la France et l'Italie

-----

## ÉTUDE D'IMPACT

### **I. - Situation de référence et objectifs poursuivis par l'accord :**

#### **1° L'expérimentation d'autoroute ferroviaire alpine (AFA)**

Le trafic actuel de poids-lourds enregistré entre la France et l'Italie a des effets de plusieurs ordres, dont un impact environnemental et un impact en termes de sécurité routière, qui suscitent des inquiétudes.

L'essentiel du trafic routier dans les Alpes du Nord s'effectue par deux passages dont les trafics s'accroissent de façon parallèle et qui a été le théâtre d'accidents graves, dont l'un a fait 39 morts en 1999. En 2008, le tunnel du Fréjus a connu un trafic de 824 000 poids-lourds, soit 12,2 millions de tonnes, et le tunnel du Mont-Blanc 588 000 poids-lourds, soit 8,6 millions tonnes.

Face à de tels trafics terrestres, tant à l'échelle nationale qu'europpéenne, la voie ferroviaire constitue une alternative modale crédible pour limiter la croissance de la circulation des poids lourds sur ces axes routiers très contraints, avec les goulets d'étranglement que représentent les vallées alpines, et contribuer ainsi au développement d'un transport durable au sein de l'Union européenne.

C'est pourquoi, lors du sommet de Turin du 29 janvier 2001, les gouvernements français et italien ont décidé d'accompagner la réouverture du tunnel routier du Mont-Blanc par la mise en œuvre d'un service d'autoroute ferroviaire expérimental à travers les Alpes, avec l'objectif non seulement de disposer d'une alternative aux passages routiers, mais aussi de tester une solution de franchissement des Alpes efficace, sûre et respectueuse de l'environnement.

Cette expérimentation a été mise en place fin 2003 dans les Alpes jusqu'à l'achèvement des travaux de mise au gabarit haut du tunnel du Mont-Cenis réalisés par les gestionnaires d'infrastructures ferroviaires français et italien, Réseau ferré et France (RFF) et Rete ferroviaria italiana (RFI). Initialement prévus s'achever fin 2006, les travaux se sont révélés plus complexes à réaliser en raison du maintien de la ligne en exploitation. Compte tenu des modifications de calendrier, les Etats ont décidé de poursuivre l'expérimentation jusqu'à la mise en place du futur service prévue en janvier 2011, une fois achevés les travaux.

Depuis la fin 2003, le service expérimental d'autoroute ferroviaire alpine relie le terminal de Bourgneuf-Aiton, non loin de Chambéry à celui d'Orbassano, à proximité de Turin. Il est exploité par une filiale commune de la SNCF et Trenitalia. Il offre quatre allers-retours par jour entre Aiton (Savoie) et Orbassano (Piémont). Dans l'attente de l'élargissement du gabarit du tunnel ferroviaire du Mont-Cenis, il permet le transport de citernes ou de remorques surbaissées accompagnées ou non de leur tracteur routier et de leur chauffeur, accessible ainsi au transport accompagné comme non accompagné.

Après une période de montée en charge, le service enregistre depuis 2006 un niveau de trafic de plus de 20.000 poids lourds pour atteindre désormais environ 22 à 23 000 poids lourds par an. La fréquentation s'est traduite en 2008 par un taux de remplissage moyen de 70%, une part de transport non accompagné de l'ordre de 65 % et un trafic de matières dangereuses de l'ordre de 45 %. Le service résiste bien à la crise économique actuelle avec un recul de trafic de seulement 3% en 2009, quand le tunnel du Fréjus a vu sa fréquentation en poids lourds diminuer de l'ordre de 20%. En juillet 2009, le cap des 100 000 poids lourds transportés depuis le lancement de l'expérimentation a été franchi<sup>1</sup>. L'expérimentation a permis, à ce jour, de tester la fiabilité technique du wagon surbaissé Modalohr. Elle a aussi été l'occasion d'évaluer les potentialités commerciales des autoroutes ferroviaires, avant même l'achèvement des travaux importants de mise au gabarit haut sur la ligne Dijon-Modane et en particulier ceux du tunnel ferroviaire du Mont-Cenis.

Cette expérimentation bénéficie d'un soutien à parité des deux Etats. Pour la partie française, il est assuré dans le cadre d'une convention entre l'Etat et l'exploitant signée le 28 juillet 2003 modifiée par avenant, qui fixe chaque année les engagements de l'opérateur sur la qualité du service et l'objectif annuel de trafic. Depuis 2007, la part variable directement proportionnelle au nombre de poids lourds transportés représente de l'ordre de 50% de la subvention. Le niveau d'aide annuel de chacun des Etats est désormais de l'ordre de 6 M€ Les aides apportées par les Etats ont été approuvées par la Commission européenne par décision du 10 décembre 2003 pour la période 2003-2006, décision prolongée successivement par les décisions du 10 septembre 2008 et du 15 janvier 2010 ; elles sont aujourd'hui approuvées jusqu'en 2011, année prévue pour la mise en place du futur service.

## **2° Le futur service concédé de ferroulage franco-italien**

A la fin de la première période d'expérimentation en 2006, jugeant le bilan de l'expérimentation satisfaisant, et devant la nécessité de développer les alternatives à la route pour les traversées alpines, les Etats ont affirmé leur volonté de poursuivre le service. Cette volonté s'est traduite par la signature d'une déclaration ministérielle le 27 novembre 2007 et d'un mémorandum d'entente le 24 février 2009.

Conformément aux accords bilatéraux, ce futur service pourra accepter des poids lourds d'une hauteur plus importante que le service expérimental grâce à l'augmentation du gabarit du tunnel du Mont Cenis. Ses principales caractéristiques se fondent sur :

- un service au moins équivalent au service actuel en nombre de fréquences (quatre navettes quotidiennes, cinq jours sur sept), en jours d'exploitation et en temps de chargement/déchargement,

---

<sup>1</sup>Données de trafic issues des rapports d'activités mensuels et annuels de l'exploitant du service. Le trafic cumulé depuis la création du service atteint 110.346 passages à fin décembre 2009.

- un service accessible aux ensembles routiers ou semi-remorques de dimension standard, ce qui ouvre un marché beaucoup plus large que le marché actuel,
- l'acceptation des marchandises dangereuses,
- une amélioration de la gestion quotidienne des circulations par les deux gestionnaires d'infrastructure.

L'accord international signé le 9 octobre 2009 permet d'affirmer la compétence des Etats français et italien pour mettre en place le service susceptible d'être érigé en service public et concéder un service international de ferroutage.

Le cadre juridique envisagé offre la possibilité pour les Etats de maintenir un service d'autoroute ferroviaire alpine sur les moyen et long termes, condition indispensable pour assurer un report pérenne du trafic de la route sur le rail, et d'envisager un service plus fréquent. En l'absence d'un service d'autoroute ferroviaire d'initiative privée sur cet axe alpin, les deux Etats envisagent de recourir à une concession dont le schéma contractuel définit le cadre d'une relation durable entre les pouvoirs publics et l'exploitant retenu à l'issue de la procédure de consultation. A cet effet, le contrat détermine les engagements réciproques de l'exploitant et des Etats en fixant les caractéristiques du service, les objectifs cibles en terme de performance et régularité, le niveau de service pendant le durée du contrat, et les concours publics éventuellement nécessaires.

Sur cette base, les Etats ont lancé une consultation internationale le 16 octobre 2009 par la publication au Journal officiel de l'Union européenne de l'avis public d'appel à candidatures s'appuyant notamment sur les principales caractéristiques mentionnées dans le mémorandum du 24 février 2009. Cet appel à candidatures offre également la possibilité d'un prolongement du service côté français, comme le mentionne la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement. Les Etats ont reçu plusieurs candidatures. A l'issue de la sélection des candidatures, la procédure se poursuit avec l'objectif d'une mise en exploitation du nouveau service début 2011, après l'achèvement des travaux de mise au gabarit du tunnel du Mont-Cenis.

## **II. - Conséquences estimées de la mise en oeuvre de l'accord :**

### **1° Conséquences économiques :**

L'objectif de ce nouveau service est de parvenir, en quelques années, à un report modal de 100.000 poids lourds par an, soit environ 10% du trafic circulant chaque année dans le tunnel du Fréjus. A titre indicatif, sans préjuger des résultats de la procédure de consultation, le service pourrait assurer 4 allers-retours quotidiens, puis 10 allers-retours quotidiens après ouverture d'un nouveau terminal en région lyonnaise, qui s'ajoutera au terminal d'Aiton.

Cet accord s'inscrit dans la stratégie globale des deux Gouvernements de développer, dès à présent, le report modal sur la ligne existante afin de préparer la mise en service et la montée en puissance de la nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin.

Cette offre massifiée et à forte fréquence doit assurer, à terme, la viabilité économique, et emporter ainsi la pérennité du dispositif. L'impact pour l'exploitant est de se positionner sur un service innovant, susceptible de diversifier l'offre ferroviaire de transport de marchandises, et de favoriser l'émergence de ce type de services dans une perspective de réseau, qui fait défaut en l'absence d'implication des pouvoirs publics.

S'agissant de services innovants, l'impact économique lié à ces projets d'autoroute ferroviaire peut difficilement être apprécié avec certitude. Cependant, l'expérimentation en cours peut apporter un éclairage. Elle se traduit par l'emploi direct d'une cinquantaine de personnes, dont la moitié côté français. La création d'un nouveau terminal en région lyonnaise et le développement des services sur ce nouveau site devraient avoir une incidence sur l'emploi. De même, le renforcement de l'activité sur le terminal d'Aiton, pour traiter 6 allers-retours par jour au lieu de 4 actuellement, pourrait nécessiter l'embauche de personnels supplémentaires toutefois dans une moindre mesure puisque le personnel de l'expérimentation actuelle est considéré comme étant déjà bien dimensionné pour gérer plus de trafic. Enfin, l'atelier de maintenance des matériels roulants du service concédé, s'il se situait côté français, pourrait selon l'organisation opérationnelle mise en place par le candidat retenu, créer quelques emplois supplémentaires.

Les emplois indirectement créés par le service expérimentation ont été d'abord d'ordre technique, avec la conception en vue de l'expérimentation puis la production des matériels roulants nécessaires. La société Modalohr a réalisé les wagons de l'expérimentation. Sans pouvoir évaluer très précisément le gain en terme d'emplois, la création de 35 wagons a permis le développement de l'unité de production, située à Duppigheim, en Alsace, mais aussi de 10 sous-traitants du constructeur. Sur les terminaux, la création du terminal d'Aiton a nécessité des travaux ferroviaires et de génie civil d'une année environ, employant ainsi de nombreuses entreprises. De même, l'adaptation des infrastructures, avec notamment la mise au gabarit de l'itinéraire a également mobilisé des entreprises. Avec le prolongement du service côté français au-delà du terminal actuel, comme envisagé, un nouveau terminal sera alors nécessaire. D'une durée de l'ordre de deux ans, la construction de ce terminal, les travaux ferroviaires et de génie civil ainsi que les aménagements de l'infrastructure sur ce nouvel itinéraire seront également générateurs d'emplois pendant les différents chantiers. Le développement du service devrait aussi conduire à l'acquisition de nouveaux matériels roulants selon la technologie retenue par l'exploitant. Tant le volume que le calendrier des commandes résulteront des caractéristiques du service définies par le contrat. De même, l'exploitation du service se traduira par des contrats de sous-traitance notamment de traction ferroviaire, avec potentiellement la nécessité de nouvelles locomotives. Pour circuler sur les réseaux français et italien, elles devront présenter des performances spécifiques en terme de puissance et d'interopérabilité. Parmi les fournisseurs potentiels figurent le groupe Alstom, qui a livré les locomotives actuellement utilisées par le service expérimental et développe une nouvelle génération de matériels, ainsi que les constructeurs mondiaux de matériels de traction.

## **2° Conséquences financières :**

Le service expérimental actuel est opéré dans des conditions économiques spécifiques du fait de son marché limité, et bénéficie d'une subvention aujourd'hui de l'ordre de 6 M€an par Etat. A l'issue de la consultation internationale, le contrat avec le nouvel exploitant devrait conduire à une optimisation des conditions financières au regard des objectifs de trafic et de régularité qui seront fixés par les Etats à l'exploitant. A ce titre, l'accord permet d'envisager un service à moindre coût pour la puissance publique au vu du report modal qui sera réalisé.

Les réflexions menées par les Etats français et italien pour la mise en œuvre du projet de ferroutage franco-italien ont été menées pour s'inscrire pleinement dans les objectifs du Traité instituant la Commission européenne dans le cadre de la politique commune des transports, sans porter atteinte au marché commun et à la concurrence dans une mesure contraire à l'intérêt général. A cet effet, l'une des démarches notamment envisagées par les Etats consisterait à confier par voie contractuelle l'exécution d'obligations de service public pouvant justifier le versement d'une compensation dont les modalités d'octroi satisferaient aux critères posés par la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes dans son arrêt Altmark du 24 juillet 2003<sup>2</sup>.

Au vu des caractéristiques envisagées, les Etats français et italiens estiment que le projet pourrait s'inscrire dans le cadre juridique précisé par l'arrêt Altmark. Les échanges réguliers avec la Commission européenne doivent permettre de s'assurer que tous les critères sont réunis pour répondre à la qualification du projet en service d'intérêt économique général (SIEG).

Dans ce cadre, la mise en œuvre du projet ne serait alors pas soumise à l'obligation d'une notification formelle des éventuelles aides d'Etat auprès de la Commission européenne au titre de l'article 88.3 du Traité instituant la Communauté européenne.

Les conséquences financières de l'accord international résulteront des conclusions de la procédure engagée par les Etats et des dispositions fixées par le contrat signé entre les Etats et le candidat retenu à l'issue de la procédure de consultation internationale.

### **3° Conséquences environnementales :**

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a fixé des objectifs de croissance de la part du fret non routier pour passer de 14% à 25% d'ici 2020. Parmi les mesures illustrant la priorité au développement des modes complémentaires à la route, figurent les autoroutes ferroviaires qui doivent contribuer pleinement à cette évolution. A cet égard, la loi prévoit, dans son article 11, qu'« *un réseau d'autoroutes ferroviaires à haute fréquence sera développé* » et que « *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* ».

La France s'est donc résolument engagée dans le développement de ces solutions de report modal selon les orientations définies par la loi de programme relative à la mise en œuvre du Grenelle Environnement, l'objectif du Gouvernement étant de reporter plus de 500 000 camions par an sur le fer d'ici 2020, soit une économie annuelle de 450 000 tonnes de CO2 avec trois réalisations majeures, dont la pérennisation du service de ferroutage entre la France et l'Italie.

---

<sup>2</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2003:226:0001:0002:FR:PDF>

Avec l'objectif de trafic envisagé par les Etats, le service devrait contribuer à une économie de l'ordre de 15.000 à 20.000 tonnes dont pour partie en zone montagneuse, auxquelles s'ajoutent des économies de particules fines et d'autres composants<sup>3</sup> (Nox, COV, CO). Les bénéfices environnementaux du service pourront être précisés au vu de l'offre de service qui sera retenue par les Etats à l'issue de la procédure de consultation.

Le futur service apportera par ailleurs une réponse concrète à la pollution et aux nuisances diverses (bruit, accidentologie, risque de pollution) liés à la congestion des vallées alpines et des agglomérations traversées le long de l'axe Lyon-Turin (autoroute A 43, entrées ouest de l'agglomération de Turin).

De plus, le service expérimental transporte actuellement une proportion significative de marchandises dangereuses. La part de ce trafic représente environ un tiers du trafic total, soit un quart du marché des marchandises dangereuses à travers l'axe du Fréjus. Les enjeux environnementaux de disposer d'un service pérenne de ferroutage s'en trouvent ainsi renforcés.

Enfin, le développement à venir des interconnexions et donc des distances devrait contribuer à l'amélioration des performances dans le cadre d'un réseau.

#### **4° Impact administratif :**

L'accord international prévoit que le groupe de travail créé par le mémorandum d'entente du 24 février conduise la consultation et formule auprès des Etats des propositions de décisions aux différentes étapes de la procédure engagée.

Il précise que le contrôle et le suivi technique, administratif et financier du contrat seront assurés par un organisme binational dont la composition et les missions seront précisées dans le contrat conclu entre les Etats et l'exploitant.

Par ailleurs, il confie à la Commission intergouvernementale Lyon-Turin la création, après le lancement du service, d'un « observatoire du report modal », afin de suivre les effets du projet en termes de report des poids lourds de la route vers le rail.

#### **5° Impact juridique :**

L'accord international permet d'affirmer la compétence des Etats français et italien pour mettre en place le service susceptible d'être érigé en service public et concéder un service international de ferroutage.

Ainsi, le présent projet de loi vise à instaurer un cadre juridique spécifique du contrat, conclu entre les Etats et l'exploitant à l'issue de la procédure de consultation, et conforme aux principes du droit communautaire.

L'accord international prévoit en conséquence les modalités de règlement des éventuels litiges entre Etats ou avec des tiers.

---

<sup>3</sup> Estimation annuelle, à titre indicatif, de 10 tonnes de particules fines, 80 tonnes de Nox, 40 tonnes de COV, 40 tonnes de CO.

S'agissant des différends entre Etats relatifs à l'interprétation ou à l'application de l'accord ou des conventions signées avec la société exploitante, il dispose qu'ils seront réglés par voie diplomatique ou à l'amiable. S'ils ne le sont pas dans un délai de 3 mois, les Etats s'engagent à se soumettre aux décisions du Tribunal arbitral, dont la composition et les procédures sont décrites à l'article 5. 3 et 5. 4 de l'accord international.

S'agissant des recours liés à la procédure d'attribution du contrat et afin de se conformer aux exigences issues de la directive n° 89/665/CE du 21 décembre 1989 modifiée par la directive n° 2007/66/CE du 11 décembre 2007, l'accord international prévoit la création d'un organe juridictionnel ad hoc et en fixe les conditions, la composition et les modalités de fonctionnement. Le Tribunal de résolution des conflits tel que défini à l'article 7 est chargé de traiter les éventuels recours de candidats évincés dans le cadre de la procédure à l'encontre de celle-ci ou de ses conditions de mise en oeuvre.

Pour ce qui concerne les litiges entre les Etats et la société exploitante relatifs à l'exécution et à l'interprétation du contrat, l'accord international stipule, en son article 3, que le contrat fixe la loi qui lui est applicable et que le recours relève de l'arbitrage dont les modalités seront précisées dans le contrat lui-même.

Enfin, l'accord traduit aussi l'engagement fort des deux Etats à accompagner ce projet sur la durée dans les conditions qui seront explicitées par le contrat et dont les modalités de répartition entre les Etats seront elles-mêmes déterminées par une convention de financement conclue entre eux.

### **III. - Historique des négociations :**

Le 27 novembre 2007, les ministres français et italien des transports ont signé une déclaration ministérielle sur l'autoroute ferroviaire alpine, dans laquelle ils conviennent de la pertinence d'un service d'autoroute ferroviaire empruntant la ligne historique du Mont-Cenis dans un objectif de développement durable, et donnent un mandat à un groupe de travail franco-italien pour la mise en place du service définitif.

Après les aléas rencontrés lors de la mise en place de la contribution italienne au financement du service expérimental, notamment en 2008, il convenait de trouver une solution stable permettant d'asseoir durablement le financement et, ainsi, la poursuite de ce service, dans la mesure où, après le Grenelle de l'Environnement, il constitue une vitrine pour les autoroutes ferroviaires.

Après l'interruption des relations techniques bilatérales sur le projet à la suite des élections d'avril 2008 en Italie, le sommet franco-italien de Rome du 24 février 2009 a marqué la reprise de ces relations avec la signature par les ministres français et italien des transports d'un mémorandum d'entente. Ce texte réaffirme la volonté commune des deux Etats de mettre en place un service pérenne de ferroutage et en précise les fonctionnalités.

Convenu à l'occasion de la signature de ce mémorandum, le rattachement du groupe de travail de préparation du service définitif au mandat du groupe de travail « report modal » de la Commission intergouvernementale (CIG) Lyon-Turin a permis à la partie italienne d'entrer dans une phase active de préparation du futur service.

Dans ce cadre, le groupe de travail a préparé et négocié le projet d'accord. S'inscrivant dans une politique globale des transports à l'échelle alpine, celui-ci a été soumis aux représentants de la CIG Lyon-Turin.

L'accord international, objet du présent projet de loi, a été signé le 9 octobre 2009 à Luxembourg.

#### **IV. - Etat des ratifications :**

La ratification de cet accord est inscrite à l'ordre du jour du Parlement italien à compter de janvier 2010.