



N° 2435

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 avril 2010.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI n° 2300 (rectifié), *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 ferroutage entre la France et l'Italie,*

PAR M. LIONNEL LUCA

Député

—

ET

**ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES**

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I – UNE ALTERNATIVE DURABLE AU TRANSPORT PAR VOIE ROUTIERE	7
A – L’AUTOROUTE FERROVIAIRE ALPINE, UN PROJET EXPÉRIMENTAL	7
1) Une expérience conduite depuis dix ans	7
2) La reconduction de l’expérience du fait de retards dans les travaux	8
B – LES CONDITIONS DE LA PÉRENNISATION DU SERVICE DE FERROUTAGE	9
1) Les conditions fixées par les Etats	9
2) Des avantages environnementaux	10
3) La confirmation de créations d’emplois	10
II – L’ACCORD DU 9 OCTOBRE 2009 PERMET DE LANCER LA DERNIERE PHASE DU PROJET	11
A – LA CRÉATION D’UN NOUVEAU SERVICE PUBLIC	11
B – UN SERVICE CONCÉDÉ À UN EXPLOITANT EXTÉRIEUR	12
CONCLUSION	15
EXAMEN EN COMMISSION	17
<hr/>	
ANNEXE – TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	19

Mesdames, Messieurs,

Le 24 mars 1999, l'incendie d'un camion dans le tunnel du Mont-Blanc avait causé la mort de 39 personnes. Ce drame n'a fait que souligner les risques, déjà connus, liés à l'engorgement des tunnels routiers alpins. En l'absence de solutions alternatives à la route, l'augmentation du trafic de marchandises entre la France et l'Italie provoque un effet de congestion sur les liaisons routières existantes, le tunnel du Fréjus et le tunnel du Mont-Blanc.

Au-delà des mesures de sécurité prises directement sur le tunnel du Mont-Blanc, où l'accident est survenu, les Gouvernements français et italien ont décidé de mettre au point une liaison ferroviaire transfrontalière régulière, qui permettrait de transférer une partie du trafic par camions sur des trains.

Une autoroute ferroviaire alpine joignant les terminaux de Bourgneuf-Aiton en France et d'Orbassano en Italie, a ainsi fait l'objet d'une expérimentation, à partir de 2003, renouvelée en 2006. Les investissements nécessaires pour adapter les ouvrages publics aux objectifs de trafic fixés à long terme ayant été pratiquement réalisés, les gouvernements français et italien ont finalement convenu de pérenniser cette expérimentation, et ont signé, à cet effet, l'accord du 9 octobre 2009, qui fait l'objet du présent projet de loi.

I – UNE ALTERNATIVE DURABLE AU TRANSPORT PAR VOIE ROUTIERE

L'encombrement des deux seules liaisons autoroutières transalpines, le tunnel du Mont-Blanc (588 000 poids lourds par an soit 8,6 millions de tonnes) et celui du Fréjus (824 000 poids lourds annuellement, soit 12,2 millions de tonnes) est réel. Plusieurs accidents, dont le plus grave, survenu dans le tunnel du Mont-Blanc, a causé la mort de 39 personnes, ont souligné les dangers liés à cette situation d'engorgement, et ont accéléré la prise de conscience, par les gouvernements, de la nécessité de proposer une alternative aux solutions de transport existantes.

En plus d'un intérêt sécuritaire, le transfert d'une partie du trafic de marchandises par camion sur une voie ferroviaire permettait de répondre à des objectifs environnementaux, dans un contexte de lutte contre le réchauffement climatique. Pour ces raisons, les gouvernements français et italien ont décidé, lors du sommet de Turin du 29 janvier 2001, de lancer, à titre expérimental, un projet de liaison ferroviaire entre la France et l'Italie.

A – L'autoroute ferroviaire alpine, un projet expérimental

1) Une expérience conduite depuis dix ans

Sur la base de l'accord de 2001, une autoroute ferroviaire alpine a fonctionné, de manière expérimentale, à partir de 2003. Elle relie les villes d'Aiton, en Savoie, et d'Orbassano, dans le Piémont. Ce service est exploité par la société Autostrada Ferroviaria Alpina S.p.A, filiale de Logistica, société commune de la SNCF et de Trenitalia. Actuellement, cette société assure quatre allers-retours quotidiens entre les deux communes.

En raison du gabarit insuffisant du tunnel ferroviaire du Mont-Cenis, seules les citernes, ou les remorques surbaissées, peuvent être transportées pour le moment. Des travaux sur ce tunnel, d'une longueur totale de 13,7 kilomètres, ont pour objectif sa mise au gabarit « GB1 », qui permet le passage de conteneurs de grande dimension.

La mise au niveau du tunnel du Mont-Cenis est effectuée par chacun des deux Etats impliqués dans le projet, en fonction de la longueur des tronçons situés sur leurs territoires. Pour la France, l'ensemble des travaux a été évalué à 104,4 millions d'euros, pris en charge par l'Etat, la région Rhône-Alpes et Réseaux Ferrés de France. Les travaux à effectuer et la longueur concernée sont équivalents du côté italien (environ 6 900 mètres pour chaque partie), mais le montant de l'investissement réalisé n'est pas connu précisément par la France.

L'équilibre financier de l'expérimentation est assuré, depuis l'origine, par le versement d'une subvention de la part des deux Etats, système approuvé par la Commission dans une décision du 10 décembre 2003. La convention, signée entre l'Etat et la SNCF le 28 juillet 2003, prévoit les modalités de ce soutien public côté français. Une partie de ce soutien est calculée en fonction du nombre de poids lourds transportés. Depuis 2007, cette part variable est égale à 50 % du montant global de la subvention, soit 3 des 6 millions d'euros versés annuellement par chaque Etat.

2) La reconduction de l'expérience du fait de retards dans les travaux

Soutenu par des fonds publics, le service expérimental de ferroutage entre la France et l'Italie devait prendre une forme pérenne dès l'achèvement des travaux du tunnel du Mont-Cenis. En autorisant le passage de véhicules plus grands, ces derniers augmentaient la taille des marchés pour les exploitants, rendant l'ensemble du service plus facilement viable à long terme. L'expérimentation devait donc se terminer en 2006, date prévue initialement pour l'achèvement des travaux.

Toutefois, des difficultés non prévues (sécurité, caractéristiques du tunnel, procédés techniques inefficaces) ont été rencontrées dans le déroulement des travaux tant sur le territoire français que sur le territoire italien. Ainsi, près de deux ans de décalage ont été constatés dans les travaux sur la partie italienne de l'ouvrage, désormais achevés. Réseaux ferrés de France a engagé les travaux en mars 2007 et retient l'objectif d'une mise en service avant la fin de l'année 2010 sur la base d'un calendrier d'achèvement des travaux soutenu mais atteignable.

La question de la continuation de l'expérience était donc posée. Par des décisions du 10 septembre 2008, puis du 15 janvier 2010, la Commission européenne a autorisé les Etats français et italien à verser les aides indispensables au maintien du service de transport ferroviaire sur l'autoroute ferroviaire alpine jusqu'en 2011.

Depuis 2006, le service expérimental connaît une montée en puissance. Le trafic annuel est supérieur à 20 000 poids lourds, entre 22 et 23 000 poids lourds par an. Malgré la crise économique mondiale, la société AFA S.p.A. n'a connu qu'un recul limité de son activité, avec 22 632 camions transportés en 2009, soit 3 % de moins qu'en 2008.

L'avancement des travaux du tunnel Mont-Cenis, qui devraient être achevés en 2011, et le succès de l'expérimentation, en termes de fréquentations de l'autoroute ferroviaire tout au moins, ont incité les Etats parties au projet à prévoir dès maintenant la pérennisation de ce service. Celle-ci suppose en effet que soient remplies plusieurs conditions, outre la rénovation du tunnel ferroviaire.

B – Les conditions de la pérennisation du service de ferroutage

Si la mise en place d'un service expérimental a nécessité un soutien public non négligeable, de six millions d'euros par an, la pérennisation du service de ferroutage entre la France et l'Italie implique que les conditions d'exploitation du service soient revues. Les conséquences, tant sur l'environnement que sur l'emploi, de la mise en service définitive de l'autoroute ferroviaire apparaissent, pour leur part, plutôt positives.

1) Les conditions fixées par les Etats

Satisfaits du bilan de l'expérimentation, la France et l'Italie avaient décidé, dès 2007, leur volonté de poursuivre le service, dans une déclaration ministérielle du 27 novembre. Précisant les objectifs fixés pour ce projet, les deux Etats ont signé un mémorandum d'entente le 24 février 2009.

Celui-ci charge un groupe de travail déjà existant au sein de la Commission intergouvernementale pour la nouvelle liaison Lyon-Turin ⁽¹⁾ de définir, en partenariat avec tous les intervenants dont les collectivités locales, les caractéristiques minimales demandées pour le service définitif.

Les contraintes imposées aux futurs exploitants du service définitif sont les suivantes :

- au minimum, service équivalent au service expérimental actuel en termes de fréquence (quatre navettes par jour, cinq jours par semaine) mais également de jours d'exploitation et de temps de chargement et de déchargement ;
- accessibilité du futur service définitif aux ensembles routiers et semi-routiers de dimension standard ;
- possibilité de faire transiter des produits dangereux sur la ligne ;
- possibilité d'utiliser d'autres terminaux que ceux actuellement exploités (Aiton et Orbassano) pour améliorer la flexibilité du service et allonger les trajets.

(1) Créée le 15 janvier 1996, la Commission intergouvernementale Lyon Turin est chargée, notamment, de contrôler l'avancée des travaux de la liaison ferroviaire Lyon-Turin, qui implique le creusement d'un nouveau tunnel entre la France et l'Italie. Son mandat a été élargi à la rénovation du tunnel du Mont-Cenis par les accords sus-mentionnés, dans la mesure où ce nouveau tunnel remplit la même fonction de report du trafic routier vers le rail que les projets impliqués dans le programme Lyon-Turin.

2) Des avantages environnementaux

A terme, l'objectif fixé au service définitif est de 100 000 poids lourds par an, soit environ 10 % du trafic annuel du tunnel du Fréjus. Un tel report modal aura des conséquences écologiques notables.

Les services du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer estiment ainsi que de 15 000 à 20 000 tonnes de CO₂ par an, ainsi que 10 tonnes de particules fines, 80 tonnes de Nox (monoxyde et dioxyde d'azote), 40 tonnes de carbone organique volatil et 40 tonnes de monoxyde de carbone.

D'autres avantages environnementaux sont attendus, comme la réduction de la pollution engendrée par l'engorgement des tunnels routiers existants ou l'amélioration de l'environnement sonore.

Enfin, la possibilité, requise par les Etats, de pouvoir transporter des matières dangereuses sur le réseau ferré, plus sûr que le transport par route, doit également permettre de diminuer les risques d'accidents dans les deux tunnels routiers transalpins.

3) La confirmation de créations d'emplois

La mise en place du service expérimental a notamment permis de tester la fiabilité technique du wagon surbaissé Modalohr, créé spécifiquement pour le tunnel du Mont-Cenis. Bien qu'il soit difficile d'estimer précisément le nombre d'emplois créés, il est certain que la construction de 35 wagons pour l'exploitation expérimentale de l'autoroute ferroviaire alpine a soutenu le développement de l'unité de production de Modalohr situé à Duppigheim, en Alsace. Dix sous-traitants de cette entreprise ont également bénéficié de ce projet.

Les travaux nécessaires pour la mise à niveau du tunnel du Mont-Cenis, et la construction du terminal d'Aiton, ont également permis de développer de soutenir l'activité d'entreprises spécialisées dans ces domaines.

Enfin, l'exploitation du service devrait permettre de développer plusieurs activités : fourniture de nouveaux wagons, mais également acquisition de matériels de traction ferroviaire adaptés aux infrastructures existantes. Concernant ces dernières, le groupe Alstom, déjà fournisseur de locomotives pour le service expérimental, développe une nouvelle génération de matériels à laquelle il pourrait être fait appel.

II – L’ACCORD DU 9 OCTOBRE 2009 PERMET DE LANCER LA DERNIERE PHASE DU PROJET

La pérennisation du service expérimental d’autoroute ferroviaire alpine est une décision commune des Etats français et italien. L’accord du 9 octobre 2009, qui fait l’objet du présent projet de loi, encadre les dernières étapes qui permettront de lancer le service définitif dès l’achèvement des travaux du Mont-Cenis, comme le précise le premier article de l’accord.

A – La création d’un nouveau service public

La France et l’Italie s’engagent à autoriser l’exploitation d’un service de ferroutage entre les deux pays. L’article 2 de l’accord prévoit que ce service pourra prendre la forme d’une concession de service public, en l’absence d’offre privée de service de ferroutage transalpin.

L’article 3 rappelle que les conditions de passation du contrat entre les Etats et les exploitants du service devront respecter les règles fixées par le droit communautaire, tant en termes de passation du marché de concession que pour le fonctionnement effectif du service.

Parmi ces conditions figurent celles fixées par l’arrêt de la Cour européenne de Justice *Altmark* du 24 juillet 2003. Celui-ci précise, s’agissant des aides versées par les Etats aux entreprises chargées d’un service d’intérêt économique général :

– premièrement, que l’entreprise bénéficiaire ait effectivement été chargée de l’exécution d’obligations de service public et que ces obligations aient été clairement définies ;

– deuxièmement, que les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation aient été préalablement établis de façon objective et transparente ;

– troisièmement, que la compensation ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l’exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d’un bénéfice raisonnable pour l’exécution de ces obligations ;

– quatrièmement, que, lorsque le choix de l’entreprise à charger de l’exécution d’obligations de service public n’est pas effectué dans le cadre d’une procédure de marché public, le niveau de la compensation nécessaire ait été déterminé sur la base d’une analyse des coûts qu’une entreprise moyenne, bien gérée et adéquatement équipée en moyens de transport afin de pouvoir satisfaire

aux exigences de service public requises, aurait encourus pour exécuter ces obligations, en tenant compte des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable pour l'exécution de ces obligations.

Les Etats ont déjà eu plusieurs échanges avec la Commission concernant la possibilité de considérer le service de ferroutage créé par l'accord d'octobre 2009 comme un service d'intérêt économique général. La Commission a indiqué qu'elle pourrait envisager cette classification, bien que le service offert soit celui de transport de marchandises, dès lors que la nature juridique de ce service ne correspond à aucune autre catégorie. L'impact environnemental du projet, et son caractère binational, sont des éléments supplémentaires permettant de penser que la qualification de service économique d'intérêt général pourra être retenue.

B – Un service concédé à un exploitant extérieur

Les articles 4, 6 et 7 de l'accord fixent d'autres règles relatives au fonctionnement final du service définitif de ferroutage. L'article 4 prévoit ainsi que les Etats assurent le financement des travaux d'infrastructures nécessaires au bon fonctionnement du service. Par ailleurs, les Etats peuvent prévoir le versement de subventions aux exploitants, dans la mesure où ces dernières respectent les principes du droit communautaire rappelés ci-dessus. Ces subventions peuvent être financées par différents types d'acteurs : les Etats, mais également leurs collectivités territoriales, voire l'Union européenne.

A l'heure actuelle, la subvention versée annuellement par chaque Etat est égale à 6 millions d'euros environ, dont la moitié calculée en fonction du nombre de poids lourds transportés annuellement. La montée en puissance du service de ferroutage, rendue possible par l'augmentation du gabarit du tunnel du Mont-Cenis permettant d'accueillir des poids lourds auparavant trop grands pour emprunter l'autoroute ferroviaire, pourrait permettre de réduire la somme versée annuellement.

L'article 6 prévoit de confier la procédure de sélection du ou des exploitants au groupe de travail de la Commission intergouvernementale Lyon-Turin, déjà évoqué par le mémorandum d'entente de février 2009. Un avis d'appel public à candidatures en vue de la sélection du futur exploitant a été publié au Journal officiel de l'Union européenne.

A ce jour, deux candidatures ont été reçues : un groupement constitué de SNCF, Lorry-Rail et Opticapital, et un groupement constitué de Trenitalia, Sitaf et Autosped G. Le dossier de consultation devrait être remis prochainement aux candidats, afin de tenir le calendrier initial qui prévoit la remise des offres en septembre 2010 et la signature du contrat de concession avant la fin de l'année.

Au titre de l'article 7 de l'accord, un tribunal de résolution des conflits est chargé expressément du traitement des requêtes ayant trait à la procédure d'attribution du contrat, conformément aux textes communautaires en vigueur. En

revanche, les différends relatifs à l'interprétation de l'accord entre les Gouvernements sont réglés, au titre de l'article 5, préférentiellement par la voie diplomatique, et, éventuellement, par un tribunal arbitral.

L'article 8 précise que l'expiration du contrat d'exploitation entraînera la cessation de l'accord du 9 octobre 2009, sauf dénonciation par voie diplomatique respectant un délai de préavis d'un an.

CONCLUSION

Le drame survenu dans le tunnel du Mont-Blanc en 1999 a accéléré la recherche de solutions alternatives au transport de marchandises par route entre la France et l'Italie, qui entraîne un engorgement des deux tunnels existants, celui du Fréjus et celui du Mont-Blanc.

Prévu pour trois ans, le service expérimental de ferroutage entre Aiton et Orbassano, a été reconduit afin de permettre l'achèvement des travaux du tunnel ferroviaire du Mont-Cenis. Ces travaux doivent permettre d'améliorer la viabilité économique de ce service de ferroutage, en autorisant des convois de plus gros gabarits à emprunter l'autoroute ferroviaire.

L'accord signé par la France et l'Italie le 9 octobre 2009 prévoit la pérennisation du service de ferroutage dès l'achèvement de ces travaux, prévu en 2011. Il fixe les conditions de la création d'un nouveau service public, conforme aux règles communautaires relatives à la concurrence et au marché commun, qui sera concédé à un exploitant dans le cadre d'une procédure publique d'appel d'offres qui devrait s'achever à la fin de cette année.

Ce projet doit permettre, à terme, de reporter 10 % du trafic du tunnel du Fréjus sur un mode de transport plus sûr, et moins polluant. Son impact environnemental se double d'un intérêt économique pour les entreprises impliquées dans la construction des infrastructures nécessaires à l'exploitation du service.

L'intérêt pour la France, et l'Italie, se double d'un intérêt européen. La multiplication des liaisons entre les Etats membres, permet de donner à voir à nos concitoyens une Europe concrète, qui répond à des attentes quotidiennes en proposant des solutions innovantes et respectueuses de l'environnement.

Pour ses raisons, votre Rapporteur conclue en faveur de l'adoption de ce projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du 6 avril 2010.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

M. Michel Terrot. Je suis surpris qu'on n'ait pas évoqué la future liaison à grande vitesse France – Italie sur le tracé Lyon – Turin. La ligne « historique » vers Modane par le Mont-Cenis, ouverte aux Corail et au TER, n'est utilisée qu'à 38 % de sa capacité maximale. Avez-vous des informations complémentaires sur les perspectives de déplacements transnationaux ?

M. Lionnel Luca, rapporteur. La ligne à grande vitesse est encore virtuelle et ce n'était pas l'objet de ce rapport ; je n'ai donc pas d'information particulière à communiquer. On pérennise ici une expérience sur un trajet bien ciblé. C'est plutôt Dominique Bussereau, ministre des transports, qui serait compétent pour apporter des éléments de réponses.

M. le président Axel Poniatowski. Nous pourrions d'ailleurs l'auditionner sur les questions de feroutage et de transports maritimes internationaux.

M. Claude Birraux. Concernant la liaison Lyon Turin, on a signé un mémorandum de compréhension (MOU), sans aller encore au-delà, pour des raisons techniques et financières. Est-ce que le présent accord n'est pas un peu le « plan B », si le projet de ligne à grande vitesse se révélait d'un coût astronomique ?

M. le président Axel Poniatowski. De nouveau, c'est une question qui concernerait plutôt Dominique Bussereau.

M. Jean-Paul Lecoq. On a pu mesurer la qualité de l'air quand le tunnel du Mont-Blanc a été percé. Le trafic routier a augmenté et, au moment de la catastrophe, on a pu se rendre compte de la pollution qui en a résulté. La question qui se pose est celle de la position et de l'action de l'Europe sur les thèmes environnementaux. Il faut qu'il y ait une intervention volontaire des Etats, pour aller plus loin que le coup par coup. Il faut une politique volontariste pour étudier la faisabilité des solutions alternatives, libérer l'initiative pour imaginer des nouvelles solutions. Sans cela, les investisseurs sont paralysés et s'interdisent les innovations. Ce rapport montre que c'est indispensable.

M. Lionnel Luca, rapporteur. Je suis d'accord. En la matière, c'est ce qui s'est passé ; il y a eu un partenariat avec l'Union européenne, qui a permis de

donner des subventions à l'exploitation. L'autorisation a été possible grâce au dialogue entre les Etats et la Commission européenne. La liaison France-Italie est importante. Nous devons progresser dans le domaine du ferroutage, car il y a d'autres Etats alpins, la Suisse, l'Autriche, qui ont une autre culture et ont déjà développé ce mode de transport plus respectueux de l'environnement. Ce n'est pas seulement un Plan B mais aussi la preuve que cela peut marcher. Il y a effectivement un aspect volontariste, souhaitable, et qui s'est manifesté ici.

M. le président Axel Poniatowski. Michel Destot voulait intervenir sur le même sujet.

M. Jean-Claude Guibal. A une époque, on disait le ferroutage non rentable, techniquement peu au point, et coûteux. Cela a-t-il évolué ? Quel est le point de départ de cette ligne ? Le transit se fait surtout depuis la péninsule ibérique vers l'Europe centrale, quelle est la part prise en charge géographiquement ?

M. Lionnel Luca, rapporteur. Pour l'essentiel, les réponses sont dans le rapport. Il y a une vraie réalité d'économie de trafic de l'ordre de 10 %. Quant aux matériels, il semble qu'il n'y ait plus d'obstacles majeurs aujourd'hui. Ils ont été renouvelés et sont mieux adaptés et moins coûteux. Les subventions sont prévues dans un premier temps, de 6 millions d'euros. L'ouverture du marché permettra de les baisser à terme.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 2300).

*

* *

La commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

ANNEXE

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée 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 ferroutage entre la France et l'Italie, signé à Luxembourg le 9 octobre 2009, et dont le texte est annexé à la présente loi.