

PROJET DE LOI

autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française
et le Gouvernement de la République italienne pour la réalisation
et l'exploitation d'une nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin

NOR : MAEJ1234994L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - Situation de référence et objectifs de l'accord

Le massif alpin constitue un espace stratégique pour les déplacements des personnes et les flux de marchandises au sein de l'Europe mais demeure une zone très fragile, présentant des difficultés de franchissement importantes liées au relief escarpé. Aujourd'hui, les trafics sur les Alpes franco-italiennes entre le lac Léman et la Méditerranée se concentrent sur 5 axes : les tunnels routiers du Mont-Blanc et du Fréjus, l'autoroute côtière A8 qui traverse notamment l'agglomération niçoise, la voie ferrée historique empruntant le tunnel du Fréjus et la ligne ferroviaire côtière. Le mode routier dans ces échanges est prépondérant. Pour le transport de marchandises, la part des poids lourds effectuant des trajets de plus de 500 kilomètres y est majoritaire, ce qui rend pertinent le report d'une partie de ce trafic sur le mode ferroviaire.

Toutefois, la saturation de la voie ferrée sur la côte méditerranéenne, supportant un trafic régional très conséquent, et les caractéristiques très difficiles de la ligne historique de la Maurienne limitant les vitesses des trains de fret à 30 km/h dans les sections les plus pentues, ne permettent pas d'obtenir une qualité de service suffisante pour offrir une alternative ferroviaire efficace au mode routier.

En outre, la concentration des flux de poids lourds sur trois axes seulement crée des nuisances ainsi qu'une fragilité du système de transport particulièrement préjudiciable. Ainsi, les incendies dans le tunnel routier du Mont Blanc en 1999, celui survenu dans le tunnel routier du Fréjus en 2005 ou encore l'éboulement rocheux sur l'autoroute A8 en 2006 ont mis en évidence qu'en l'absence d'une alternative ferroviaire performante et de capacité suffisante, seule une réduction des trafics à travers les passages alpins ou un fort détour des trajets permettaient au système de pouvoir fonctionner, ce qui ne saurait constituer une solution satisfaisante durablement.

Enfin, les liaisons ferroviaires entre les grandes agglomérations alpines du versant français sont peu satisfaisantes, notamment par manque de capacité des infrastructures. En particulier, la liaison entre Lyon et Chambéry et par-delà s'effectue par une voie unique où doivent se croiser les trains régionaux, les TGV nationaux et les trains internationaux, ce qui génère une mauvaise qualité de service.

C'est pour répondre à ces enjeux de report modal, de réduction des impacts négatifs dans les vallées alpines, d'amélioration des liaisons entre les principales agglomérations alpines et de sécurisation du système de transport franchissant cette portion des Alpes qu'a été conçu le projet d'une nouvelle liaison ferroviaire pour les trains de voyageurs et le transport de marchandises susceptible d'offrir une grande capacité et surtout des caractéristiques permettant des services ferroviaires performants.

Le projet ferroviaire Lyon-Turin doit donc tout à la fois permettre de basculer, de la route vers le fer, le trafic de marchandises traversant les Alpes franco-italiennes et améliorer les liaisons entre les grandes agglomérations alpines de France et d'Italie, et ainsi de réduire le temps de trajet Paris-Milan à 4 heures (7 heures aujourd'hui).

Élément du projet prioritaire n° 6 du réseau transeuropéen de transport (RTE-T)¹ assurant la liaison entre la péninsule ibérique, l'arc méditerranéen, le Nord de l'Italie et la Slovénie, le projet ferroviaire Lyon-Turin est appelé à recevoir un financement substantiel de la part de l'Union européenne.

Ce projet a été initié au début des années 1990 et a fait l'objet d'études préliminaires. Il comporte une section internationale assurant le franchissement du massif montagneux entre l'Ouest de Chambéry et l'Ouest de Turin et une partie purement nationale assurant son raccordement aux réseaux ferrés des agglomérations de Lyon et de Turin.

Un premier accord signé le 15 janvier 1996 à Paris² a créé la Commission intergouvernementale du Lyon-Turin (CIG) chargée de conduire, pour le compte des deux gouvernements, les premières études de ce projet et de fixer les modalités financières et juridiques de l'ouvrage.

Cet accord a été conforté par l'accord de Turin du 29 janvier 2001³ qui a notamment constitué un promoteur, Lyon-Turin-Ferroviaire (LTF), société anonyme simplifiée filiale de RFF (Réseau Ferré de France) et de RFI (Rete Ferroviaria Italiana) dont le siège est à Chambéry, chargé de conduire les études et travaux préparatoires visant à définir le tracé et les caractéristiques définitives de la partie commune de la section internationale. L'accord prévoit également que la CIG doit approuver le projet définitif de l'ouvrage et son coût dans la perspective du lancement effectif de l'opération.

¹ Des informations concernant le réseau transeuropéen de transport sont disponibles sur le site de la Commission européenne. Voir notamment :

décision de 1996 : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1996:228:0001:0103:FR:PDF>

décision de 2010 actualisant la précédente. Format HTML : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:204:0001:01:FR:HTML>

Format pdf : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:204:0001:0129:FR:PDF>

Par ailleurs, la révision du réseau transeuropéen de transport est actuellement en cours.

² Accord accessible par le lien ci-après :

http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?sessionId=2C38943D5B5B2E7CEACEC388308D0A5C.tpdjo17v_2?cidTexte=JORFTEXT000000194140&categorieLien=id

³ accessible par le lien ci-après :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000429856&fastPos=3&fastReqId=232069740&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

Enfin, l'Italie et la France ont convenu en 2004 d'une clé de répartition du financement des travaux dans le cadre d'un mémorandum signé par les deux ministres des transports. Ce mémorandum reposait sur le principe d'un financement à parts égales de la liaison assurant le franchissement des Alpes à savoir entre la zone de Saint-André-le-Gaz/Pont-de-Beauvoisin et Settimo Torinese. Cette parité était obtenue en laissant à chaque Etat le financement intégral de la partie située sur son territoire en dehors de la partie commune et en appliquant sur cette dernière une clé de financement tenant compte des financements devant être assurés par chaque Etat pour les autres parties du tracé.

Répondant à l'appel à projets pour l'obtention des subventions accordées au titre du programme pluriannuel 2007-2013 des crédits RTE-T, la France et l'Italie ont sollicité la Commission européenne sur la base d'un planning prévoyant d'une part la constitution du promoteur chargé de conduire les travaux définitifs et d'autre part le lancement des travaux de l'ouvrage principal de la partie commune. À cette occasion, l'Italie a indiqué prendre à sa charge la totalité des surcoûts liés à la modification de tracé rendue nécessaire par la concertation dans le val de Suse mais a demandé en conséquence à pouvoir bénéficier des crédits européens à due concurrence. Sur le fondement de cette demande commune, la Commission européenne a attribué une subvention de 671,8 millions d'euros.

Compte tenu de l'ensemble des évolutions du projet, d'une part, et de la nécessité de pouvoir mettre en œuvre le calendrier transmis à l'Union européenne, d'autre part, les deux Gouvernements ont chargé la CIG du Lyon-Turin d'engager des négociations en vue de leur proposer un accord portant sur :

- la définition de la nouvelle section internationale et en particulier de sa partie commune ;
- les principes de report modal devant accompagner la réalisation de l'opération ;
- les principes juridiques, économiques et financiers devant guider la passation des contrats et marchés de la future opération ;
- les règles de gouvernance applicables au futur promoteur ;
- les clés de financement de la partie commune.

Pour conduire cette discussion, la CIG a constitué en son sein un groupe de négociation qui a mené ses travaux de février 2008 à décembre 2011. Le texte de l'accord a été approuvé par la CIG du Lyon-Turin lors de sa réunion à Rome le 20 décembre 2011, et a été signé le 30 janvier 2012 à Rome par M. Thierry Mariani, ministre chargé des transports, et M. Mario Ciaccia, vice-ministre des transports.

Cet accord comporte 7 titres qui fixent notamment la délimitation du projet, les conditions de son financement, les modalités du contrôle exercé par les deux Etats parties ainsi que le cadre juridique spécifique à son action, les principes de report modal ainsi que les principes juridiques, économiques et financiers devant guider l'action du Promoteur public chargé de la conduite des opérations.

II. - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

- Conséquences économiques

L'accord signé à Rome, le 30 janvier 2012, vise notamment à encadrer les conditions de passation et d'exécution des contrats et marchés du futur Promoteur public. L'accord prévoit ainsi un encadrement juridique permettant d'assurer une bonne efficacité des procédures de passation et d'exécution en garantissant en particulier le libre accès à la commande publique.

La constitution du nouveau promoteur va conduire à la disparition de LTF suivant un processus qui reste encore à définir, l'accord se bornant à ce stade à assurer la continuité fiscale entre les deux entités. Il est toutefois clairement dans les intentions des deux gouvernements d'éviter toute discontinuité de l'activité de conception de l'opération et en particulier de l'activité de chacun des salariés de LTF qui travaillent à ce jour au bon déroulement de l'opération. Dans ce cadre, l'accord prévoit explicitement que plus de la moitié des emplois du futur promoteur sera localisée au siège situé à Chambéry ce qui permettra d'assurer le maintien des emplois.

A terme, la mise en service de la ligne ferroviaire Lyon-Turin permettra d'améliorer et de développer la capacité du transport de marchandises au sein de l'arc alpin. En effet, la nouvelle liaison permettra d'effacer la barrière de la chaîne des Alpes qui constitue un frein au développement des échanges entre la France et l'Italie, et plus particulièrement entre les régions Rhône-Alpes et Piémont et Lombardie, qui représentent des pôles économiques importants.

- Conséquences financières

L'accord a pour principal effet de fixer les clés de financement de la première phase de la partie commune de la section internationale à hauteur de 42,1 % pour la France et de 57,9 % pour l'Italie, déduction faite de la contribution européenne et de la part des investissements qui pourront être financés grâce aux péages.

L'accord prévoit, en outre, le financement par chaque Etat des acquisitions foncières, des déviations de réseaux et des mesures d'accompagnement qui interviendront sur leur territoire. Par ailleurs, le budget de fonctionnement du Promoteur public sera financé à parité par les deux Etats.

La part de la France sera apportée dans le cadre du budget du ministère chargé du transport et plus particulièrement par l'agence de financement des infrastructures de transport et dans le cadre des dispositions fixées par les lois de finances successives.

L'accord signé à Rome le 30 janvier 2012 ne prévoit pas par lui-même le lancement des travaux principaux qui restent conditionnés à la signature d'un nouvel accord.

- Conséquences sociales

L'applicabilité du droit français sur les contrats et marchés du Promoteur public assure une totale continuité avec la situation actuelle. Par ailleurs, les conséquences sociales négatives seront très limitées pour la France, dans la mesure où l'accord prévoit explicitement que plus de la moitié des effectifs du futur promoteur seront affectés dans son siège à Chambéry ce qui permettra d'assurer une très bonne continuité avec LTF

Les acquisitions foncières prévues par l'accord s'inscrivent dans le cadre de la déclaration d'utilité publique de 2007 et interviendront par voie d'expropriation si nécessaire.

- Conséquences environnementales

Le projet Lyon-Turin et ses mesures d'accompagnement s'inscrivent dans le cadre de la politique de développement durable du gouvernement et de ses engagements internationaux et régionaux. Il vise ainsi prioritairement à réduire les nuisances subies par les vallées alpines du fait de leur forte fréquentation par des poids lourds, en reportant une partie de ce trafic routier sur le mode ferroviaire. Il permettra également à terme de réduire les émissions de gaz à effet de serre compte tenu de la plus grande efficacité énergétique du mode ferroviaire par rapport au mode routier.

L'ensemble de ces éléments figurent dans l'étude d'impact réalisée au titre du code de l'environnement figurant dans le dossier qui a été soumis à enquête publique préalablement à la déclaration d'utilité publique. Au total, le bilan de l'opération sur le plan environnemental apparaît positif.

- Conséquences juridiques

L'accord du 30 janvier 2012 a pour principale conséquence de modifier sensiblement les accords de 1996 et de 2001.

Le rôle de la CIG est ainsi redéfini et recentré sur les missions régaliennes liées au projet en particulier pour ce qui concerne les normes applicables ou encore pour ce qui concerne les prescriptions de sécurité.

La conduite opérationnelle du projet est confiée au Promoteur public sous le contrôle de son conseil d'administration qui réunit directement les deux pays afin d'assurer une gouvernance resserrée.

Par ailleurs, afin d'assurer un équilibre dans le contrôle du Promoteur, deux instances de contrôle sont créées par l'accord :

1) une commission des contrats qui a but pour de garantir la transparence de l'attribution et de l'exécution des contrats et marchés, conformément aux dispositions applicables à la commande publique ;

2) un service permanent de contrôle qui veille au respect du bon emploi des fonds publics, à l'efficacité économique, financière et technique du Promoteur public, à la bonne exécution du projet et, plus généralement, au bon fonctionnement du Promoteur public.

L'accord modifie également l'accord du 29 janvier 2001 en ce qu'il redéfinit le tracé de la section internationale et de sa partie commune ainsi que ses conditions de financement.

Il crée également le nouveau Promoteur public qui succède à LTF, lequel avait été créé par l'accord du 29 janvier 2001.

L'accord règle l'articulation entre le droit national et le droit communautaire, applicables au Promoteur public. Dans le domaine de la commande publique, il prévoit que le Promoteur public peut conclure tous les types de contrats en vue de la réalisation de sa mission, dès lors qu'ils sont autorisés par la directive 2004/17/CE du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et respectent les principes, objectifs et dispositions qu'elle comporte. Compte tenu de la primauté du droit communautaire, sont inapplicables les normes du droit national qui se révéleraient contraires, incompatibles ou plus restrictives que cette directive.

Pour l'attribution de ces contrats, le Promoteur public respecte les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures et applique les règles imposées par la directive 89/665/CEE du 21 décembre 1989 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux, modifiée notamment par la directive 2007/66/CE.

Le Promoteur public, tenu au respect des règlements et des directives communautaires, notamment les directives précitées, applique le droit public français. La seule exception concerne les contrats sans lien direct avec la conception, la réalisation ou l'exploitation des ouvrages et qui ne doivent s'exécuter que sur le territoire italien, qui sont régis par le droit italien mais ne devraient représenter qu'une part très minoritaire de son activité.

L'accord précise les mesures de coordination applicables aux organismes nationaux de contrôle prévus à l'article 30 de la directive 2001/14/CE du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité. Il prévoit une étroite concertation entre les organismes français (l'Autorité de régulation des activités ferroviaires -ARAF-) et italien ainsi que les dispositions nécessaires pour le traitement des recours qui ne pourraient être rattachés à un seul territoire national.

En matière de sécurité ferroviaire, l'accord prévoit également une étroite coordination entre les autorités nationales de sécurité ferroviaire, qui restent chacune compétentes sur son territoire national mais rendent des décisions conjointes motivées.

L'accord règle la question du droit du travail applicable, dans le respect de la directive 96/71/CE du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services. Le principe de territorialité est respecté, à l'exception de deux dérogations très encadrées liées au caractère transfrontalier de l'ouvrage :

- Les travaux de génie civil réalisés lors du creusement du tunnel seront réputés exécutés entièrement sur le territoire de l'Etat à partir duquel ils ont été engagés jusqu'au point de jonction avec les travaux réalisés à partir de l'autre Etat. Cette disposition, par nature temporaire et limitée, analogue à celle figurant à l'article 7 a) de l'accord du 29 janvier 2001, a pour objectif de maintenir la cohérence de travaux effectués dans une unité de temps et de lieu et d'action ;

- L'installation des équipements de l'ouvrage sera régie par un seul droit, français en l'occurrence, pour des raisons de cohérence analogues.

Reprenant des dispositions analogues à celles déjà adoptées dans des cas similaires, notamment pour la construction et l'exploitation de la section internationale de la ligne ferroviaire à grande vitesse entre la France et l'Espagne (façade méditerranéenne), l'accord prévoit enfin la constitution d'un tribunal arbitral pour régler les différends d'une part entre les Parties ou entre le Promoteur public et l'une des Parties, d'autre part entre le Promoteur public et les titulaires des contrats ayant pour objet la construction et l'exploitation des ouvrages de la section transfrontalière.

- Conséquences administratives

Après la ratification et l'entrée en vigueur de l'accord, la constitution du futur Promoteur nécessitera que l'Etat détermine sa nature, élabore avec l'administration italienne ses statuts, le constitue, l'installe et assure la transition avec LTF.

- Conséquences en termes de relation bilatérale

La ligne ferroviaire Lyon-Turin constitue l'un des projets phares de la relation bilatérale franco-italienne. Associant les acteurs locaux (notamment la région Rhône-Alpes et les provinces du Piémont et de la Lombardie), ainsi que l'Union européenne, il permet de développer les échanges transfrontaliers entre la France et l'Italie.

III. - Historique des négociations

Comme cela a été mentionné précédemment, le projet de liaison ferroviaire entre Lyon et Turin avait fait l'objet de deux accords internationaux :

- l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République italienne relatif à la création d'une commission intergouvernementale (CIG) pour la préparation et la réalisation d'une liaison ferroviaire à grande vitesse entre Lyon et Turin, signé à Paris, le 15 janvier 1996.

- l'accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République italienne pour la réalisation d'une nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin, signé à Turin, le 29 janvier 2001.

La CIG a été chargée, en décembre 2007, par les ministres français et italien de préparer un nouvel accord portant notamment sur le tracé définitif, la prise en charge financière, les principes de gouvernance de l'opération, en particulier du Promoteur public appelé à succéder à LTF, les modalités de réalisation et la politique de report modal.

Cette négociation a été confiée à un groupe de négociation binational constitué au sein de la CIG, qui a mené ses travaux de février 2008 à décembre 2011 pour aboutir au projet approuvé par la CIG lors de sa réunion du 20 décembre 2011.

IV. - Etat des signatures et ratifications

L'accord a été signé le 30 janvier 2012 à Rome par M. Thierry Mariani, ministre chargé des transports, et M. Mario Ciaccia vice-ministre des transports.

La procédure de ratification est engagée parallèlement en France et en Italie.

V. - Déclarations ou réserves

Néant.