

N° 470

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

---

---

Enregistré à la Présidence du sénat le 19 mai 2010

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, 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. Bernard PIRAS,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergeris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Philippe Paul, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Assemblée nationale** (13<sup>ème</sup> législ.) : 2300, 2435 et T.A. 449

**Sénat** : 404 et 471 (2009-2010)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. SERVICE EXPÉRIMENTAL AYANT FAIT SES PREUVES, IL CONVENAIT DE PÉRENNISER L'AUTOROUTE FERROVIAIRE ENTRE LA FRANCE ET L'ITALIE</b> .....	7
A. UN PROJET ORIGINAL DE COOPÉRATION FRANCO-ITALIENNE D'AUTOROUTE FERROVIAIRE.....	7
B. UN SERVICE EXPÉRIMENTAL JUGÉ CONVAINCANT, ET QUE LES DEUX ETATS SOUHAITAIENT PÉRENNISER .....	8
<b>II. L'ACCORD DU 9 OCTOBRE 2009 EST UNE ÉTAPE DÉCISIVE POUR LE DÉVELOPPEMENT DU FERROUTAGE ENTRE LA FRANCE ET L'ITALIE</b> .....	9
A. LA COMPÉTENCE DES ETATS FRANÇAIS ET ITALIEN POUR ÉRIGER EN SERVICE PUBLIC ET CONCÉDER UN SERVICE INTERNATIONAL DE FERROUTAGE .....	9
B. LES CONSÉQUENCES DE LA MISE EN ŒUVRE FUTURE DU PRÉSENT ACCORD.....	10
<b>CONCLUSION</b> .....	13
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	14



Mesdames, Messieurs,

En mars 1999, un accident dans le tunnel du Mont Blanc survenait et coûtait la vie à 39 personnes. Pour éviter qu'un tel accident se reproduise, et également afin de réduire les impacts négatifs dus au transport de marchandises, notamment dans les zones sensibles comme les passages alpins, des alternatives au « tout route » ont été cherchées, engendrant ainsi l'idée d'une autoroute ferroviaire.

Lors du sommet de Turin le 29 janvier 2001, la France et l'Italie ont décidé de lancer un service expérimental d'autoroute ferroviaire en accompagnement de la réouverture du Tunnel du Mont-Blanc, avec l'objectif de tester une solution de franchissement des Alpes efficace, sûre, et plus respectueuse de l'environnement.

A la fin de la première période d'expérimentation, en 2006, le bilan a été jugé satisfaisant, et devant la nécessité de développer des alternatives aux routes pour les traversées alpines, les Etats français et italien ont affirmé leur volonté de poursuivre le service.

A cet effet, un accord a été signé le 9 octobre 2009 à Luxembourg par les deux Ministres français et italien en charge des transports. C'est cet accord qui est aujourd'hui soumis à l'approbation du Sénat.



## **I. SERVICE EXPÉRIMENTAL AYANT FAIT SES PREUVES, IL CONVENAIT DE PÉRENNISER L'AUTOROUTE FERROVIAIRE ENTRE LA FRANCE ET L'ITALIE**

### ***A. UN PROJET ORIGINAL DE COOPÉRATION FRANCO-ITALIENNE D'AUTOROUTE FERROVIAIRE***

Le 12 décembre 2000, le Ministre français des Transports annonçait le lancement de la première « route roulante » transalpine. Cette annonce fut renouvelée par son homologue italien lors du sommet franco-italien de janvier 2001 à Turin.

Une convention était signée le 28 juillet 2003 entre l'Etat et la SNCF, dans l'attente de la création de la société Autoroute Ferroviaire Alpine (AFA), relative au financement d'un service expérimental d'autoroute ferroviaire alpine entre Bourgneuf-Aiton (Savoie) et Orbassano (près de Turin) en Italie. Une subvention importante, versée par les deux Etats français et italien à parts égales, était prévue jusqu'en 2006 inclus. Les aides apportées par les Etats ont été approuvées par la Commission européenne dans une décision en date du 10 décembre 2003 pour la période 2003-2006, décision prolongée successivement par les décisions du 10 septembre 2008 et du 15 janvier 2010<sup>1</sup>. Aujourd'hui, la subvention est de l'ordre de 6 millions d'euros par an et par Etat.

L'expérimentation a débuté 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 de France (RFF) et Rete ferroviaria italiana (RFI). Initialement prévu qu'ils s'achèvent 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.

Le service expérimental offre quatre allers-retours par jour entre Aiton et Orbassano. 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. L'expérimentation est la plus complète possible, portant sur des aspects tels que l'accueil du monde routier, le marché accessible, le wagon, la locomotive, le terminal, les horaires, la régularité, ou encore l'acheminement des chauffeurs routiers.

---

<sup>1</sup> Les aides sont aujourd'hui approuvées jusqu'en 2011, année prévue pour la mise en place du futur service

***B. UN SERVICE EXPÉRIMENTAL JUGÉ CONVAINCANT, ET QUE LES DEUX ETATS SOUHAITAIENT PÉRENNISER***

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 deux 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, puis la signature le 9 octobre 2009 du présent accord. Celui-ci, dans son article 1<sup>er</sup>, indique que « *après avoir expérimenté un service d'autoroute ferroviaire alpine et s'être accordées sur ses potentialités de développement, sa pertinence et sa contribution au développement durable, les Parties souhaitent poursuivre ce service de ferroutage dans la continuité du service expérimental, avec l'objectif d'absence d'interruption du service, en tendant vers son autonomie financière* ».

En effet, 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<sup>1</sup>.

En juillet 2009, le cap des 100 000 poids lourds transportés depuis le lancement de l'expérimentation a été franchi. L'expérimentation a permis, à ce jour, de tester la fiabilité technique du wagon surbaissé Modalohr<sup>2</sup>. 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.

Tirant les conséquences du service expérimental, ce futur service pourra accepter des poids lourds d'une hauteur plus importante qu'actuellement grâce à l'augmentation du gabarit du tunnel du Mont Cenis. Ses principales caractéristiques devraient être 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 ; 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 ; et une amélioration de la gestion quotidienne des circulations par les deux gestionnaires d'infrastructure.

---

<sup>1</sup> A titre de comparaison, le tunnel du Fréjus a vu sa fréquentation en poids lourds diminuer de l'ordre de 20 %

<sup>2</sup> Il s'agit d'un wagon surbaissé et articulé pour permettre le transbordement des semi-remorques standards de la route sur le rail

## **II. L'ACCORD DU 9 OCTOBRE 2009 EST UNE ÉTAPE DÉCISIVE POUR LE DÉVELOPPEMENT DU FERROUTAGE ENTRE LA FRANCE ET L'ITALIE**

### ***A. LA COMPÉTENCE DES ETATS FRANÇAIS ET ITALIEN POUR ÉRIGER EN SERVICE PUBLIC ET CONCÉDER UN SERVICE INTERNATIONAL DE FERROUTAGE***

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 ferrouitage. Le cadre juridique envisagé offre la possibilité pour les Etats de maintenir un service d'autoroute ferroviaire alpine sur le moyen terme comme sur le long terme, condition indispensable pour assurer un report pérenne du trafic de la route sur le rail, et d'envisager un service plus fréquent.

Pour l'exploitation du service, 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 termes de performance et régularité, le niveau de service pendant la 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. Les Etats ont reçu deux candidatures<sup>1</sup>. 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 du tunnel du Mont-Cenis.

Les articles 2 et 3 définissent l'engagement des deux Etats à autoriser la mise en place du service dans un cadre contractuel qui pourra prendre la forme d'une concession de service public, l'engagement financier, et soulignent que celui-ci doit être conforme aux principes du droit communautaire<sup>2</sup>

L'article 5 précise les conditions de règlement des différends qui pourraient intervenir. S'agissant des litiges entre Etats relatifs à

---

<sup>1</sup> La première candidature reçue provient d'un groupement constitué de la SNCF, Lorry-Rail et Opticapital ; la seconde d'un groupement constitué de Trenitalia, Sitaf et Autosped G.

<sup>2</sup> C'est notamment la jurisprudence communautaire, en particulier l'arrêt Altmark du 24 juillet 2003, qui précise les conditions dans lesquelles peuvent être versées les aides par les États aux entreprises chargées d'un service d'intérêt économique général

l'interprétation ou à l'application de l'accord ou des conventions signées avec la société exploitante, 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 conformément 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 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 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 œuvre (article 7).

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 (article 4).

Les conditions d'entrée en vigueur de l'accord sont traditionnelles et définies à l'article 8 de la convention. La durée de l'accord est également mentionnée dans cet article, puisque celui-ci « *restera en vigueur jusqu'au terme du contrat, à moins que l'une des parties (...) ne le dénonce* ».

#### ***B. LES CONSÉQUENCES DE LA MISE EN ŒUVRE FUTURE DU PRÉSENT ACCORD***

Les principaux impacts attendus sont d'ordre économique et environnemental.

D'un point de vue économique, 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 de Fréjus<sup>1</sup>. Les premières estimations officieuses indiquent que le service pourrait assurer 4 allers-retours quotidiens, comme actuellement, puis 10 allers-retours quotidiens après ouverture d'un nouveau terminal en région lyonnaise.

---

<sup>1</sup> En 2008, le tunnel de Fréjus a connu un trafic de 824 000 poids-lourds, soit 12,2 millions de tonnes.

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. L'impact économique lié à ces projets d'autoroute ferroviaire peut être appréhendé grâce aux résultats de l'expérimentation, qui 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 plus d'allers-retours quotidiens, pourrait nécessiter l'embauche de personnels supplémentaires. 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 de nouveaux emplois. Enfin, d'autres emplois sont indirectement créés, en particulier dans les domaines techniques, comme la production de matériel (fabrication des wagons), les travaux ferroviaires et le génie civil.

Quant à l'impact sur l'environnement, il est également important. En effet, 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 du fret non routier, qui devrait passer de 14 % à 25 % d'ici 2020. Les autoroutes ferroviaires sont visées par cet objectif, puisque l'article 11 de la même loi précise que « un réseau d'autoroutes ferroviaires à haute fréquence sera développé ». La pérennisation de l'autoroute ferroviaire alpine va donc pleinement dans ce sens. Avec l'objectif de trafic envisagé par les Etats, ce service devrait contribuer à une économie de l'ordre de 15 000 à 20 000 tonnes de CO<sub>2</sub> par an, ainsi que 10 tonnes de particules fines, 80 tonnes de monoxyde et dioxyde d'azote, 40 tonnes de carbone organique volatil et 40 tonnes de monoxyde de carbone selon les estimations du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

Enfin, le développement de cet axe permettra aussi une réduction des risques inhérents à la circulation routière, que sont les accidents, la pollution, et les nuisances sonores.



## CONCLUSION

Issue d'une volonté partagée de la France et de l'Italie de trouver une alternative durable au fret routier, l'autoroute ferroviaire alpine a fait ses preuves au cours des dernières années et apparaît clairement aujourd'hui comme un service à conserver.

L'accord signé à Luxembourg le 9 octobre 2009 va dans ce sens, en prévoyant la pérennisation du service de ferroutage dès l'achèvement des travaux de mise au gabarit du tunnel du Mont-Cenis en 2011.

Dans ces conditions, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous recommande donc d'adopter le présent projet de loi.

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 19 mai 2010, sous la présidence de M. Josselin de Rohan, président, la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent projet de loi.

Après l'exposé de M. Bernard Piras, rapporteur, **M. Jean-Louis Carrère** s'est inquiété du trafic de camions entre la France et l'Espagne et a fait part de son souhait de voir se développer de telles initiatives dans les Pyrénées.

**M. Jacques Berthou** s'est félicité des mesures mises en place pour permettre le contournement par les poids-lourds de l'agglomération lyonnaise, mais a rappelé que ceci devait nécessairement s'articuler avec la liaison ferroviaire Lyon-Turin. Il a souhaité qu'un coup d'accélérateur soit donné à cette ligne.

**M. René Beaumont** a confirmé que la ligne Lyon-Turin était une véritable réponse au franchissement des Alpes et a souhaité savoir où en était la restructuration de l'étoile ferroviaire lyonnaise, dont le coût est estimé à 3 milliards d'euros, et où en étaient les interdicts environnementaux associatifs dans la vallée d'Aoste.

En réponse, **M. Bernard Piras, rapporteur**, a précisé que le service de ferroutage dont il est question devrait concerner 10 % du trafic circulant annuellement dans le tunnel de Fréjus. Les deux accidents dans les tunnels alpins ont accéléré les choses. La France est en retard en matière de ferroutage, il y a des problèmes financiers, la liaison Lyon-Turin n'avance pas très rapidement. Pour la question du trafic dans les Pyrénées, les autoroutes de la mer sont un début de réponse.

**M. Michel Billout** s'est félicité que l'accord permette d'affirmer la compétence des États pour mettre en place un service susceptible d'être érigé en service public, mais s'est interrogé sur l'opportunité d'effectuer une concession de service public plutôt qu'une délégation. Par ailleurs, il a proposé de profiter de cet accord pour organiser un débat en séance publique sur la nécessité de développer le ferroutage.

**M. Josselin de Rohan, président**, a répondu qu'un débat pouvait tout à fait avoir lieu, mais qu'il se limiterait à l'accord en question, puisque la question du ferroutage relevait de la compétence de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Il serait préférable de déposer une question orale avec débat sur le ferroutage.

**M. Bernard Piras, rapporteur**, a précisé que l'article 2 stipulait que le contrat pourrait revêtir la forme d'une concession de service public. Concernant la tenue en séance publique d'un débat sur le ferroutage, M. Bernard Piras, rapporteur, s'y est déclaré favorable, mais que ce n'était pas l'objet de cet accord.

**Mme Catherine Tasca** a proposé, sous réserve de l'accord de la commission et du rapporteur, que quelques phrases soient ajoutées dans le rapport afin de souligner la préoccupation de la commission sur la gestion de l'aboutissement de la ligne Lyon-Turin.

**M. Josselin de Rohan, président**, a indiqué que le compte rendu de la réunion faisant état des discussions était annexé au rapport, donnant ainsi toute satisfaction.

**M. Jean-Pierre Chevènement** a estimé que même si la question du ferroutage n'entraîne pas directement dans la compétence de la commission, cette compétence touchait tout ce qui avait une répercussion sur les relations internationales de la France dans le domaine du transport de fret. A cet égard, au-delà du Lyon-Turin, il y a la question de la branche sud du TGV Rhin-Rhône. Ce TGV a une vocation internationale, il est le lien entre l'Europe du Nord et l'Europe du Sud. Il serait donc utile de mentionner dans le rapport que cet aspect international intéresse aussi la réalisation à la date prévue par le Grenelle de l'environnement de la branche sud du TGV Rhin-Rhône.

**M. Jean-Louis Carrère** a souhaité qu'il soit également fait mention de la question de la traversée des Pyrénées.

**M. Bernard Piras, rapporteur**, a considéré que la proposition de Mme Catherine Tasca généralisait l'ensemble des préoccupations.

**M. Jacques Blanc** a rappelé qu'un traité international entre la France et l'Espagne prévoyait que le TGV serait bouclé entre Montpellier et Barcelone en 2006, or aujourd'hui le tracé de cette ligne en Espagne n'est pas encore défini. Cette ligne est censée être mixte, à la fois ferroutage et voyageurs, et pourrait mettre sur le rail des camions transitant par les Pyrénées via Le Perthus.

**M. René Beaumont** a précisé que les lignes mixtes sont difficilement réalisables, les courbes n'étant pas les mêmes pour un train allant à 90 km/h et un TGV allant à 300 km/h, qu'il s'agissait donc là d'une incohérence.

Puis suivant les conclusions du rapporteur, la commission a adopté le projet de loi et proposé qu'il fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifié en séance publique.