



Bruxelles, le 26.05.2015  
C(2015) 3455 final

<p>Dans la version publique de cette décision, des informations ont été supprimées conformément aux articles 24 et 25 du règlement du Conseil (CE) n° 659/1999 concernant la non-divulgence des informations couvertes par le secret professionnel. Les omissions sont donc indiquées par [...].</p>		<p>VERSION PUBLIQUE</p> <p>Ce document est publié uniquement pour information.</p>
--	--	--

**Objet: SA.40404 (2014/N) – France & SA.39606 (2015/N) – Italie**  
**Régime d'aide au service transitoire d'autoroute ferroviaire alpine**

Monsieur le Ministre,

**1. PROCEDURE**

- (1) Le 23 décembre 2014 et le 9 janvier 2015, les autorités françaises et italiennes ont respectivement notifié à la Commission, conformément aux dispositions de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le financement du service transitoire d'autoroute ferroviaire alpine entre les localités d'Aiton (France) et d'Orbassano (Italie).
- (2) La Commission a demandé des renseignements complémentaires aux autorités françaises et italiennes par lettres datées du 20 février et du 5 mars 2015 et a reçu des réponses respectivement par lettres du 26 mars et du 25 mars 2015.

**Son Excellence Monsieur Laurent Fabius**  
**Ministre des Affaires étrangères et du**  
**Développement international**  
**37, Quai d'Orsay**  
**F - 75351 – PARIS**

## 2. DESCRIPTION DU PROJET ET DES REGIMES PRECEDEMMENT APPROUVES

### 2.1. Genèse de l'expérimentation de l'autoroute ferroviaire alpine

- (3) À la suite de l'incendie du tunnel du Mont-Blanc ayant fait 39 victimes<sup>1</sup>, les États français et italien ont solennellement affirmé, lors du sommet de Turin du 29 janvier 2001, la nécessité d'un rééquilibrage modal de l'offre de transport entre le rail et la route afin d'améliorer la sécurité et de réduire l'impact environnemental du transport de marchandises dans les traversées alpines.
- (4) Ils ont ainsi pris la décision de soutenir, notamment par le versement de subventions, le projet de ferroutage<sup>2</sup> franco-italien. Ce projet est basé sur l'utilisation de wagons intermodaux spéciaux (Modalohr)<sup>3</sup>, conçus et fabriqués par l'industriel français Lohr. Cette technologie innovante, la seule émergente à l'époque sur le marché, permet le transfert de poids lourds directement de la route au rail, sur des trains adaptés.
- (5) L'autoroute ferroviaire alpine propose un service de transport "accompagné", c'est-à-dire avec chauffeur, tracteur et semi-remorque et un service de transport "non-accompagné", comprenant la semi-remorque seule.
- (6) Le trajet de l'autoroute ferroviaire emprunte la ligne historique de Fréjus, située sur l'axe historique Dijon-Modane. Le service couvre un itinéraire d'une distance relativement courte, le parcours entre Aiton et Orbassano étant de 175 km.
- (7) Une société *ad hoc*, *Autostrada Ferroviaria Alpina s.r.l. (AFA)*, filiale de droit italien des entreprises publiques SNCF et Trenitalia, a été créée à la demande des États concernés pour porter le projet d'expérimentation.
- (8) L'exploitation du service expérimental d'autoroute ferroviaire alpine a officiellement débuté le 4 novembre 2003.
- (9) Afin de permettre l'accroissement de la capacité du service, des travaux de mise au gabarit supérieur (B1) de la ligne historique ont démarré en 2002. Ces travaux ont été destinés à rendre le service accessible à tous les chargements de dimensions standards. La mise au gabarit est devenue effective en juin 2012 après la finalisation des procédures de réception des travaux par les autorités compétentes des deux États membres.

### 2.2. Décision et modalités de pérennisation du service d'autoroute ferroviaire alpine

- (10) Convaincus de l'enjeu de pérenniser une alternative ferroviaire au transport de marchandises par les tunnels routiers du Fréjus et du Mont-Blanc, les ministres

---

<sup>1</sup> Survenu le 24 mars 1999, cet incendie a été provoqué par l'embrasement d'un camion dans le tunnel.

<sup>2</sup> Le ferroutage est une forme de transport combiné qui consiste à charger des camions complets (tracteur, remorque et chauffeur) sur un train. L'autoroute ferroviaire est une variante du ferroutage: elle permet l'acheminement de semi-remorques sans leurs tracteurs sur des trains spéciaux.

<sup>3</sup> Ces wagons, à plancher surbaissé, sont manutentionnés par rotation de la coque porteuse pour des opérations de transbordement.

français et italien des transports ont donné, le 27 novembre 2007, le feu vert pour la tenue d'une consultation internationale sur l'attribution du service définitif d'autoroute ferroviaire alpine, une fois les travaux sur l'infrastructure achevés.

- (11) Le 24 février 2009, les deux États ont signé un mémorandum d'entente en vue du développement de ce service. Le 9 octobre 2009, les ministres français et italien des transports ont signé un accord international actant la pertinence et le potentiel de développement de l'autoroute ferroviaire alpine. Cet accord définit les modalités de la mise en place de l'exploitant du service pérenne, dans la continuité du service expérimental.
- (12) Un appel public à candidatures européen a été effectivement lancé fin 2009 afin d'attribuer le contrat de concession pour l'exploitation du nouveau service de ferroutage franco-italien, desservant les terminaux existants du service expérimental et appelé à s'étendre ultérieurement jusqu'à Lyon et au-delà de Turin.
- (13) Cet appel d'offres a suscité l'intérêt de seulement deux candidats, constitués en consortiums et regroupant, d'une part, la SNCF, l'opérateur du service d'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg, Lorry-Rail et le fonds d'investissement OptiCapital et, d'autre part, *Trenitalia*, le gestionnaire italien du tunnel routier du Fréjus, *Sitaf*, et le transporteur italien *Autosped G*.
- (14) Cependant, après un premier tour ayant conduit à l'analyse des offres initiales en 2011, la procédure a été bloquée en raison notamment de difficultés pour la partie italienne au projet à trouver et sécuriser les financements adéquats et fournir ainsi un cadre budgétaire à la couverture des coûts du service sur la durée de la concession.
- (15) Au vu de l'ancienneté des offres initiales, les États indiquent qu'ils prévoient de mettre un terme à cette procédure et d'en relancer une nouvelle en tenant compte des éventuelles actualisations du droit de l'Union européenne. En tout état de cause, la décision sur les suites de la consultation sera officialisée une fois que la situation du service transitoire aura été clarifiée.

### 2.3. Description du service transitoire actuellement exploité

- (16) Le service, tel qu'exploité depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013, est qualifié par les États membres de transitoire. Il prend le relais de l'expérimentation de l'autoroute ferroviaire alpine et assure ainsi la continuité de l'exploitation dans l'attente de la mise en place du futur service concédé.
- (17) Il est constitué de 4 à 5 navettes aller-retour quotidiennes, circulant entre Orbassano et Aiton, via le tunnel ferroviaire du Fréjus, du lundi au vendredi<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Sur demande, une navette peut être mise en place également le samedi. En 2013, ce fut le cas pour 8 semaines dans l'année.

- (18) La capacité du service est de 22 unités<sup>5</sup> par train, ce qui correspond à une capacité journalière de 176 semi-remorques pour une fréquence de 4 aller-retours, ou de 220 semi-remorques pour une fréquence de 5 aller-retours.
- (19) Le remplissage maximal est obtenu avec le chargement exclusif de semi-remorques (soit 100% de transport non-accompagné). À ce jour, la proportion de transport non-accompagné se situe au-delà de 85%.
- (20) Le remplissage est par ailleurs tributaire de la disponibilité du matériel roulant, affectée par des immobilisations pour opérations de maintenance et d'entretien lourd. Or, les opérations de grande révision décennale du matériel roulant sont actuellement en cours<sup>6</sup>, mettant la production du service sous tension.
- (21) Les autorités françaises et italiennes signalent que, en 2014, les conditions d'exploitation du service d'autoroute ferroviaire ont été perturbées par la grève du printemps ainsi que par un important programme de travaux sur la ligne entre Aiton et Orbassano. Ces travaux s'inscrivent dans le cadre du programme national de maintenance et modernisation du réseau ferroviaire français, axé sur le renforcement de la sécurité ferroviaire. Ces travaux ont généré la suppression de 10% de l'offre en nombre de trains sur les premiers mois de l'année 2014 et ont affecté le trafic sur la ligne. Cependant, d'après les autorités françaises et italiennes, l'exploitant travaille continuellement à l'amélioration de la régularité du service, notamment par la tenue de réunions bimestrielles impliquant tous les acteurs concernés, à savoir les représentants des gestionnaires d'infrastructure, les tractionnaires et l'exploitant du service.

#### *2.4. Régimes d'aides antérieurs autorisés par la Commission*

- (22) Par décision du 10 décembre 2003, la Commission a approuvé pour la période 2003-2006 le financement du service expérimental (cas NN 155/2003<sup>7</sup> et N 810/2002<sup>8</sup>).
- (23) Par décisions du 10 septembre 2008<sup>9</sup> (cas NN 34/2008 et N 11/2008) puis du 18 janvier 2010<sup>10</sup> (cas N 540/2009 et N 586/2009), la Commission a approuvé la prolongation du financement de ce service pour les périodes 2007-2009 et 2010-2011.

---

<sup>5</sup> Une unité correspond soit à un ensemble routier (semi-remorque + tracteur), soit à une semi-remorque seule.

<sup>6</sup> Les wagons de l'autoroute ferroviaire alpine sont ceux utilisés lors de l'expérimentation. Son parc comprend au total 35 wagons. Les opérations de grande révision décennale de ces wagons ont démarré en 2013 et doivent se poursuivre jusqu'en 2018.

<sup>7</sup> NN 155/2003 – France – Mise en œuvre d'un service expérimental d'autoroute ferroviaire, JO C 37 du 11.02.2004, p. 13.

<sup>8</sup> N 810/2002 – Italie – Système de promotion du fret ferroviaire - Article 38 de la loi N° 166 du 1er août 2002, JO C 41 du 17.02.2004, p. 7.

<sup>9</sup> NN 34/08 – France – Prolongation du cas NN 155/2003 - Mise en œuvre d'un service expérimental d'autoroute ferroviaire et N 11/2008 – Italie – Prolongation (partielle) du cas N 810/2002 - Système de promotion du fret ferroviaire - Article 38 de la loi no 166 du 1<sup>er</sup> août 2002, JO C 38 du 17.2.2009, p.3.

<sup>10</sup> N 540/2009 – Prolongation du cas NN 155/2003 - Mise en œuvre d'un service expérimental d'autoroute ferroviaire et N 586/2009 – Prolongation (partielle) du cas N 810/2002 - Système de promotion du fret ferroviaire - Article 38 de la loi no 166 du 1<sup>er</sup> août 2002, JO C 162 du 22.06.2010, p.2.

- (24) Par sa décision du 11 juillet 2012, la Commission a une nouvelle fois autorisé la prolongation du financement de ce service expérimental jusqu'au 30 juin 2013<sup>11</sup>.
- (25) Dans sa décision du 11 juillet 2012, la Commission a estimé que la prolongation, pour une ultime fois et jusqu'au 30 juin 2013, du financement public du service expérimental d'autoroute ferroviaire alpine était compatible avec le marché intérieur, cette demande de prolongation étant justifiée au regard de la nécessité de mener à son terme l'expérimentation du service en dépit des circonstances exceptionnelles intervenues et d'assurer sa continuité avant sa mise en concession. Dans ce contexte, les deux États membres s'étaient engagés à concéder le service d'autoroute ferroviaire par avis d'appel public à candidatures européen au plus tard le 30 juin 2013.

### 3. BILAN DU REGIME APPROUVE EN DERNIER LIEU

- (26) Aux termes de la décision de la Commission du 11 juillet 2012<sup>12</sup>, les autorités françaises et italiennes se sont engagées à fournir à la Commission un rapport d'activité portant sur l'ensemble de la phase expérimentale (4 novembre 2003 - 30 juin 2013) dans les 6 mois suivant la fin de l'expérimentation<sup>13</sup>. La France et l'Italie ont ainsi transmis à la Commission, respectivement le 3 février 2014 et le 31 janvier 2015, les rapports susmentionnés.
- (27) Selon les autorités françaises et italiennes, la phase expérimentale d'exploitation de l'autoroute ferroviaire alpine s'est achevée le 30 juin 2013 et a permis l'obtention de plusieurs résultats.
- (28) Premièrement, le projet expérimental a permis de valider la faisabilité de l'innovation technique que constitue l'emport des semi-remorques routières classiques, sans modification.
- (29) Deuxièmement, le projet expérimental a permis la création et la croissance de l'activité du service. L'autoroute ferroviaire alpine constitue ainsi désormais une alternative réelle et fiable à la route, tout particulièrement depuis la mise au gabarit de l'infrastructure ayant augmenté la capacité du service<sup>14</sup>.
- (30) Troisièmement enfin, le service d'autoroute ferroviaire contribue significativement à la régulation du trafic de matières dangereuses aux passages alpins, le report modal d'une partie du trafic des poids lourds participant à l'amélioration de la sécurité du transport de marchandises et à la sécurité routière dans le massif Alpin.

---

<sup>11</sup> SA.33845 (2011/N) et SA.34146 (2011/N) – Prolongation du régime d'aide au service expérimental d'autoroute ferroviaire alpine, JO C 305 du 10.10.2012, p.7.

<sup>12</sup> Précitée au considérant (25), *supra*.

<sup>13</sup> Voir considérants (58) et (106) de la décision du 11 juillet 2012.

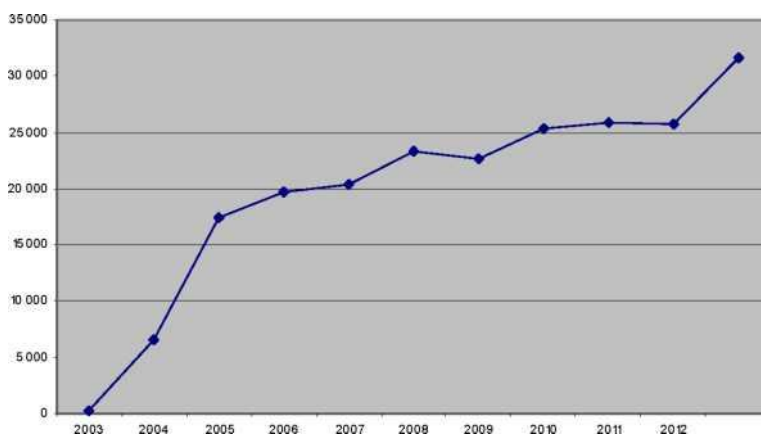
<sup>14</sup> En effet, sur les six derniers mois de l'expérimentation, à savoir de janvier à juin 2013, le trafic de chargements aux dimensions standards a représenté en moyenne 41% du trafic total, tandis que sur les sept mois de 2012, au cours desquels le service a fonctionné au gabarit supérieur, il n'en représentait que 27%.

\* Information couverte par le secret professionnel.

- (31) Par ailleurs, les autorités françaises et italiennes soulignent que la période d'exploitation du service expérimental a été caractérisée par une réduction progressive du montant global et unitaire de l'aide, liée à la diminution des coûts d'exploitation et à l'augmentation concomitante des recettes. À ce titre, les autorités françaises et italiennes indiquent que la maximisation des recettes passe également par la fixation d'un juste prix pour le service d'autoroute ferroviaire alpine. En effet, sans aide, le coût moyen du transport routier se situerait à hauteur de [...] euros tandis que celui du service d'autoroute ferroviaire alpine se situerait aux alentours de [...] euros.

### 3.1. Développements du trafic

- (32) Les détails relatifs au trafic réalisé par l'AFA au cours de la période expérimentale 2003-2011 ont été détaillés aux considérants (15) à (21) de la décision de la Commission du 11 juillet 2012<sup>15</sup>.
- (33) Le graphique reproduit ci-dessous illustre les évolutions du trafic de l'AFA au cours de la phase d'expérimentation et permet de constater un développement global du trafic sur les dix années de cette phase<sup>16</sup>.



Graphique 1

- (34) Les autorités françaises et italiennes ont à cet égard, souligné le contexte difficile des dernières années d'expérimentation, dû en particulier à la crise économique, aux restrictions d'utilisation de l'infrastructure en raison des travaux de mise au gabarit B1 ainsi qu'au manque de lisibilité sur la pérennisation du service.
- (35) En termes de trafic, la fin de l'expérimentation aura été marquée en mai 2013 par le franchissement du cap des 200 000 poids lourds transportés depuis le lancement du service.
- (36) En 2013, l'autoroute ferroviaire a atteint un record historique de fréquentation, avec près de 32 000 unités transportées. Ceci serait pour l'essentiel le résultat de la livraison des travaux de mise au gabarit de l'itinéraire emprunté qui élargit le marché de l'autoroute ferroviaire en la rendant accessible à tous les poids lourds

<sup>15</sup> Précitée au considérant (25), *supra*.

<sup>16</sup> Tableau fourni dans le cadre du Bilan d'expérimentation.

de dimensions "standard". Ces trafics de dimensions "standard" représentaient 46% au premier semestre 2014. Au second semestre 2013 (c'est-à-dire, les 6 premiers mois de la phase transitoire), ils représentaient 42% du total en moyenne. Cet accroissement du trafic confirmerait, d'après les autorités françaises et italiennes, l'attractivité du service.

- (37) Le premier semestre 2014 a affiché un niveau de trafic global en faible recul, de l'ordre de 3%, par rapport à la même période de l'année précédente. Ceci serait principalement le résultat du mouvement social qui a marqué en France l'examen du projet de réforme ferroviaire par l'Assemblée nationale. La circulation des trains de l'AFA a ainsi été lourdement affectée durant une quinzaine de jours avec pour résultat une réduction de l'offre de service de 30% au mois de juin 2014<sup>17</sup>. Au final, le trafic réalisé en 2014 se situe en léger recul par rapport à celui de 2013 pour les raisons évoquées ci-dessus. En l'absence de la grève de juin, les prévisions de trafic pour l'année 2014 auraient été en hausse par rapport à ceux de 2013.
- (38) Les autorités françaises et italiennes signalent toutefois que les trafics du service transitoire s'inscrivent dans une perspective de croissance limitée, liée à la capacité opérationnelle de l'infrastructure et à la rotation des matériels roulants dans le cadre des grandes révisions en cours.
- (39) Si la croissance annuelle du service transitoire ne pourra être à deux chiffres<sup>18</sup>, les États déclarent néanmoins viser une progression marginale des trafics grâce à l'optimisation du service existant. Dans ce contexte, l'opérateur du service poursuit ses actions en la matière, notamment en adaptant sa politique tarifaire et en gérant au mieux la demande pour équilibrer la répartition entre mode non-accompagné et accompagné et maximiser l'occupation de chaque train en circulation. Le taux de remplissage a continué de progresser pour atteindre 85% sur la phase actuelle du service<sup>19</sup>.

### 3.2. *Evolution des charges et des recettes d'exploitation*

- (40) Sur la période 2007-2013, après la montée en charge, le trafic annuel a augmenté de 50%, tandis que les coûts annuels de production ont progressé de 6%. Cependant, ramenés à l'unité transportée, les coûts de production ont fortement chuté sur la période, cette diminution des coûts représentant environ 30%.
- (41) Parmi les différents postes de charge, le poste de traction a connu la plus forte augmentation sur la période (plus de 35% de hausse du poste annuel). Cependant, cette hausse en valeur absolue serait à relativiser et à mettre en regard de l'augmentation du volume de trafic d'une part, et de l'évolution à la baisse du coût de traction d'une unité transportée d'autre part (- 9% entre 2007 et 2013).

---

<sup>17</sup> Se traduisant par la suppression de 60 trains, soit 950 passages de poids lourds annulés.

<sup>18</sup> La croissance annuelle entre 2012 et 2013, du fait de la mise au gabarit B1 de l'itinéraire, a été de 23%.

<sup>19</sup> À titre de comparaison, le taux de remplissage a été de 77% en 2012 et 72% en 2011.

- (42) En ce qui concerne les charges annuelles de terminaux, celles-ci ont été stables en volume annuel. Ramenées à l'unité transportée, elles ont baissé de plus de 20% depuis 2007.
- (43) Par ailleurs, les premières grandes révisions de ces matériels sont en cours. Ce n'est donc qu'à l'issue de celles-ci que pourra être précisée la réalité des coûts de maintenance de ces wagons. Pour l'heure, les charges annuelles de matériel roulant (location et maintenance) ont diminué de l'ordre de 60% sur la période 2007-2013.

### 3.3. Evolution des aides octroyées

- (44) Les autorités françaises et italiennes déclarent poursuivre leur travail sur l'optimisation du budget de l'AFA dans un souci permanent d'économie des fonds publics. La subvention totale annuelle versée à l'AFA est en constante diminution depuis 2009, que ce soit en valeur absolue, ou en subvention versée par poids lourds transporté.
- (45) Le tableau ci-dessous retrace les évolutions des subventions versées à l'opérateur du service expérimental.

<b>Année</b>	<b>Subvention globale (en EUR)</b>	<b>Evolution annuelle (en %)</b>	<b>Moyenne par unité (en EUR)</b>	<b>Evolution annuelle (en %)</b>
<b>2004</b>	12.512.000	-	1.921,08	-
<b>2005</b>	12.608.000	+ 0,77	725,49	- 62,24
<b>2006</b>	12.308.000	- 2,38	623,52	- 14,06
<b>2007</b>	11.927.000	- 3,10	584,16	- 6,31
<b>2008</b>	11.788.000	- 1,17	504,17	- 13,69
<b>2009</b>	12.206.000	+ 3,55	539,31	+ 6,97
<b>2010</b>	10.555.000	- 13,53	415,51	- 22,96
<b>2011</b>	9.995.000	- 5,31	385,56	- 7,21
<b>2012</b>	9.624.000	- 3,71	374,77	- 2,80
<b>2013<sup>20</sup></b>	4.785.500	- 7,24	300,14	- 19,34

*Tableau 1*

<sup>20</sup> Seules les données relatives au premier semestre 2013 sont pour le moment disponibles.



#### 4. JUSTIFICATION DE LA MISE EN PLACE D'UN SERVICE TRANSITOIRE

- (46) Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013, le service d'autoroute ferroviaire alpine n'entre plus dans le cadre du projet initial d'expérimentation. À cette date, le service en exploitation est entré dans une phase de transition préalable à sa pérennisation.
- (47) À l'appui de leurs notifications respectives, la France et l'Italie ont avancé pour la mise en place de ce service transitoire les arguments suivants.

##### 4.1. *La concession de l'autoroute ferroviaire alpine exige de nouvelles échéances*

- (48) D'après les autorités françaises et italiennes, la poursuite d'un service d'autoroute ferroviaire alpine, dans le cadre d'une phase de transition jusqu'à la mise en place du futur service d'autoroute ferroviaire concédé, est nécessaire pour permettre aux États concernés de concrétiser leur volonté de pérennisation de l'alternative au transport entièrement routier de marchandises dans les traversées alpines.
- (49) L'expiration de la phase expérimentale du service d'autoroute ferroviaire alpine, sans que n'ait pu être mis en place le service pérenne concédé, serait essentiellement le résultat des difficultés de la partie italienne au projet. La gestion du service d'autoroute ferroviaire alpine aurait en effet été caractérisée en Italie par la difficulté à trouver à temps les ressources financières nécessaires à son fonctionnement. Cette situation se serait aggravée avec la persistance de la crise économique et les changements successifs de gouvernement ayant marqué la vie politique récente du pays.
- (50) Dans ce contexte, la partie italienne s'est appuyée sur la déclaration conjointe des ministres des transports français et italien prononcée lors du sommet du 3 décembre 2012 et qui prévoit que les ressources provenant du supplément de péage pour l'accès au tunnel du Mont-Blanc et au tunnel du Fréjus puissent être affectées aux projets favorisant l'intermodalité, la sécurité et les mesures d'atténuation des effets sur l'environnement.
- (51) Tout au long de l'année 2013, la partie italienne s'est employée à sécuriser les financements de l'autoroute ferroviaire alpine. Les ressources financières ont finalement pu être trouvées début 2014, par une réserve au budget de l'État, à la suite de l'avis favorable des commissions parlementaires et d'un accord entre les ministères italiens des transports et de l'économie. Ces ressources vont être réinscrites à un chapitre spécial du budget.

##### 4.2. *Le service transitoire répond à un enjeu de continuité de l'exploitation et de préservation de l'environnement*

- (52) Selon les autorités françaises et italiennes, le service transitoire serait d'autant plus nécessaire que la demande augmente et que les comportements des transporteurs et des entreprises sont en train de changer et de s'orienter vers un transport de marchandises plus vertueux. Rompre cette dynamique pourrait grever durablement les politiques françaises et italiennes et, par voie de conséquence, européennes, en matière de transport durable de marchandises dans l'environnement unique et sensible des Alpes.

- (53) En outre, une interruption du service aurait un impact négatif sur la mise en œuvre de la nouvelle politique européenne de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre. En effet, l'Union européenne s'est dotée le 24 octobre 2014 de nouveaux objectifs de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre: moins 40% d'ici 2030 par rapport à 1990, tandis que le paquet énergie-climat adopté en avril 2009 prévoyait seulement une réduction de 20% à l'horizon 2020 par rapport à 1990.
- (54) La continuité du service de ferroutage entre la France et l'Italie représenterait également un enjeu fort au vu du contexte de la mise en place du projet de liaison ferroviaire entre Lyon et Turin. Alors que l'accord international de janvier 2012 sur le projet Lyon-Turin est entré en vigueur, il serait hautement dommageable de devoir interrompre le service de ferroutage actuel. Celui-ci représenterait en effet les prémices de ce que sera la future liaison d'autoroute ferroviaire à grand gabarit du projet Lyon-Turin.
- (55) En cas d'arrêt du service, le report des trafics dans les tunnels routiers du Fréjus et du Mont-Blanc serait immédiat, sauf pour les flux de marchandises dangereuses pour lesquels ce report n'est pas possible. En effet, en conformité avec l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route<sup>21</sup>, aucun transport de marchandise dangereuse n'est autorisé dans le tunnel du Mont-Blanc et le transport de la plupart de ces marchandises est interdit dans le tunnel routier du Fréjus. Ainsi, les entreprises utilisant aujourd'hui l'autoroute ferroviaire alpine pour leur transport de marchandises dangereuses à travers les Alpes verraient leur activité menacée par sa fermeture. Pour celles dont l'activité ne serait pas totalement arrêtée, l'alternative routière serait un long détournement pour franchir la frontière par le sud, à Vintimille, sur des axes routiers où la concentration de poids lourds pose déjà des difficultés.
- (56) Outre l'impact économique sur les activités menacées, l'impact environnemental d'une interruption du service d'autoroute ferroviaire alpine en matière de pollution, de sécurité routière et en termes politiques serait donc très fortement négatif.
- (57) Enfin, un arrêt du service aurait une incidence financière non négligeable pour la collectivité publique: les investissements réalisés depuis 2003 ne seraient pas valorisés et optimisés et la création d'un nouveau service à partir de flux nuls serait plus coûteuse qu'en cas de continuité avec le service actuel. La montée en charge du service expérimental a en effet montré qu'il fallait du temps pour qu'un service de ferroutage s'intègre durablement dans les modèles logistiques des entreprises de transport et de leurs clients.

#### 4.3. Particularités du service transitoire exploité

- (58) À la différence du service expérimental, le service transitoire bénéficie d'une infrastructure dégagée au gabarit supérieur B1, ce qui lui permet d'être désormais accessible à une majorité du trafic franchissant les Alpes par les

---

<sup>21</sup> ADR: Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (disponible au lien suivant : <http://www.unece.org/fr/trans/danger/publi/adr/adr2011/11contentsf.html>)

tunnels routiers transalpins. Comme indiqué au considérant (40)<sup>22</sup>, les trafics de l'autoroute ferroviaire alpine ont fortement augmenté en 2013 par rapport à 2012 (+ 23%) grâce à cette mise au gabarit.

- (59) Selon les autorités françaises et italiennes, ce service resterait cependant transitoire et ne pourrait être considéré comme pérenne car:
- il serait proche de son seuil de saturation de capacité: seul un nouveau service, attribué après mise en concurrence pour une durée suffisamment longue (dix ans minimum) serait de nature à permettre la réalisation d'investissements nouveaux (en infrastructures, matériels roulants), nécessaires à l'augmentation significative de la capacité du service;
  - il permettrait aujourd'hui d'acquérir l'expérience en matière de gros entretien des wagons en service: en effet, les révisions décennales du parc ont commencé en 2013 et doivent durer 5 ans pour traiter ses 35 wagons sans pénaliser l'exploitation du service.
- (60) En ce sens, ce service permettrait d'assurer une transition entre expérimentation et futur service pérenne.
- (61) L'objectif essentiel du service transitoire serait de garantir la continuité du service de feroutage franco-italien. Cette continuité serait indispensable à la pérennisation du report modal de la route vers le rail, que concrétiserait durablement le futur service d'autoroute ferroviaire concédé, puis le futur service d'autoroute ferroviaire à grand gabarit qui empruntera la nouvelle ligne ferroviaire entre Lyon et Turin.

## 5. LE REGIME NOTIFIE

- (62) Durant la période de transition vers le service pérenne, les conditions générales du régime demeureront les mêmes que celles applicables au service expérimental. Pour l'exposé détaillé de ces conditions, la Commission renvoie à ces décisions, rendues précédemment sur le projet d'autoroute ferroviaire alpine, et listées aux considérants (22) à (25) de la présente décision.
- (63) À cet égard, la France et l'Italie réaffirment le maintien de l'objectif constant d'optimisation du budget d'aide par rationalisation des postes de charges et de recettes de l'exploitant. Afin de poursuivre l'optimisation du service, les États maintiennent en place l'objectif croissant, fixé à la société *AFA*, de fréquentation annuelle, tout en conservant l'objectif d'une subvention annuelle en diminution. Toutefois, les autorités françaises et italiennes indiquent que la progression ultérieure du trafic est limitée par les caractéristiques actuelles du service. En effet et comme indiqué au considérant (59), premier alinéa, de la présente décision, le service actuel est proche de son seuil de saturation de capacité. En outre, les développements ultérieurs du service actuel se heurtent à une enveloppe budgétaire limitée.

---

<sup>22</sup> Voir également note de bas de page 17.

- (64) Afin d'encourager les tractionnaires à améliorer la fiabilité de leurs prestations, le système de pénalité de traction, suspendu en 2011 en raison des difficultés de circulation, a été réactivé par les États. Ce système a pour objectif d'accroître la qualité des prestations de traction. Conformément à ce système, en cas de retard lié à un problème de fonctionnement ou de disponibilité des locomotives, ou d'absence des agents de conduite, la subvention des États à l'exploitant est diminuée de pénalités correspondant à respectivement 20% du prix de traction par train ayant un retard compris entre 30 minutes et une heure, 40% pour les retards entre une et deux heures, et 60% pour les retards supérieurs à deux heures. Ces pénalités sont répercutées par l'exploitant sur ses tractionnaires.
- (65) La France et l'Italie réaffirment par ailleurs que l'AFA continuera à exploiter le service sans exclusivité de droit. Ce dernier demeurera donc libre d'accès pour des opérateurs tiers volontaires y compris au cours de la phase transitoire.
- (66) En complément de ce qui précède les autorités françaises et italiennes ont apporté les précisions suivantes sur le régime notifié.

#### 5.1. *Financement public du régime au cours de la période transitoire*

- (67) Malgré les actions d'optimisation du service, la couverture des charges fixes de l'autoroute ferroviaire alpine ne peut être assurée par ses seules recettes<sup>23</sup>. Sa rentabilité à court terme n'étant pas envisagée, elle requiert pour son fonctionnement des compensations publiques.
- (68) Selon l'indication des offres reçues lors du premier tour de l'appel public à candidatures européen, lancé en 2009, le besoin de financement public devrait persister dans le cadre du futur service concédé.
- (69) Le 18 novembre 2013, lors du Sommet de Rome, la France et l'Italie se sont engagées à "*garantir [...] les financements nationaux respectifs des services transitoire et futur*" d'autoroute ferroviaire alpine. Cet engagement a été réaffirmé le 18 décembre 2013 lors de la Commission intergouvernementale sur le projet de nouvelle ligne ferroviaire Lyon-Turin.
- (70) La France a fait le nécessaire pour sécuriser les ressources budgétaires nécessaires aux services actuel et futur d'autoroute ferroviaire alpine en inscrivant les dotations budgétaires permettant la poursuite ultérieure du service de ferroutage.
- (71) Comme mentionné aux considérants (50) et (51) de la présente décision, un processus visant à trouver des solutions sur l'aspect législatif a été lancé par l'Italie pour dégager les fonds nécessaires à la couverture des coûts du projet. À cet égard, la partie italienne a réaffirmé son engagement à trouver une solution dans un délai compatible avec la nécessité de réactiver le processus d'appel d'offres pour choisir un nouveau concessionnaire [...] <sup>24</sup>.

---

<sup>23</sup> La part des subventions publiques représente environ 50% des recettes.

<sup>24</sup> Erreur d'écriture.

- (72) Le montant du plafond annuel d'aide est fixé à 5 millions d'euros par Etat. En réalité l'objectif est de contenir les subventions annuelles dans la limite des 4,5 millions d'euros par an et par État, mais de laisser une marge de manœuvre budgétaire, limitée mais suffisante, pour faire face à des événements imprévus.
- (73) Comme par le passé, la subvention est allouée au bénéficiaire pour compenser l'écart entre les recettes commerciales et les charges du service. Dans les conventions de financement, les États fixent des objectifs de performance annuels, notamment en termes de nombre de poids lourds transportés.
- (74) La subvention comprend une part fixe (50%), payée en avance, et une part variable, liée au nombre de poids lourds effectivement transportés par le service.
- (75) Pour ce qui concerne plus précisément 2013 et 2014, le besoin de financement réel du service transitoire a été le suivant:

<b>Année<sup>25</sup></b>	<b>Subvention globale (en EUR)</b>	<b>Evolution annuelle</b>	<b>Moyenne par unité (en EUR)</b>	<b>Evolution annuelle</b>
<b>2013<sup>26</sup></b>	4.625.500	-10,34%	295,18	-20,66%
<b>2013<sup>27</sup></b>	9.411.000	-2,21%	297,65	-20,58%
<b>2014</b>	9.310.000	-1,07%	301,95	+1,44%

*Tableau 2*

### *5.2. Durée du service transitoire*

- (76) Le service transitoire a débuté le 1<sup>er</sup> juillet 2013 et prendra fin au plus tard le 30 juin 2018.
- (77) Cette durée est destinée à couvrir la procédure de mise en concurrence pour le choix du futur opérateur du service concédé. Selon le calendrier prévisionnel, le lancement du service concédé devrait intervenir dans la période d'avril-mai 2018.
- (78) La France et l'Italie confirment leur volonté de lancer au plus vite le service définitif tout en soulignant la complexité du projet binational d'autoroute ferroviaire alpine. Celui-ci a affiché par le passé des écarts entre calendrier prévisionnel et avancement effectif des différentes procédures de mise en concession du service pérenne. C'est la raison pour laquelle les deux États membres tablent, en ce qui concerne le service transitoire, sur des estimations plus réservées.

---

<sup>25</sup> Pour comparer les données de trafic sur une infrastructure restreinte et une infrastructure au gabarit B1, l'année 2013 est examinée en deux séquences.

<sup>26</sup> De juillet à décembre.

<sup>27</sup> Année entière.

- (79) La mise en concession effective du service mettra un terme à la phase transitoire quand bien même elle interviendrait avant la date du 30 juin 2018.

### 5.3. *La situation des aides françaises et italiennes depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013*

- (80) Afin d'assurer la continuité du service, une convention française de financement a été signée avec l'AFA pour l'année 2013. Cette convention inclue cependant une clause de remboursement de l'aide pour le second semestre en cas de décision défavorable de la Commission. Toutefois, dans les faits, seule la subvention pour le premier semestre 2013 a été versée à l'AFA. Pour 2014, aucune convention de financement n'a été signée et aucun versement d'aide française n'est intervenu.
- (81) L'Italie s'est de son côté engagée à confirmer par un vote du Parlement les budgets affectés aux services transitoire et pérenne d'autoroute ferroviaire. Cependant, la poursuite de ce processus législatif en Italie est subordonnée à l'adoption par la Commission de la présente décision sur les aides au service transitoire.

### 5.4. *Nécessité de l'aide*

- (82) Les autorités françaises ont invoqué les éléments suivants à l'appui de la nécessité de l'aide au service transitoire d'autoroute ferroviaire alpine.
- (83) Cette intervention publique constituerait une action de coordination du transport de marchandises dans le massif Alpin et s'inscrirait dans le cadre de la future ligne ferroviaire entre Lyon et Turin.
- (84) Sans l'action et le soutien financier des pouvoirs publics cette alternative au transport routier de marchandises à travers les Alpes n'aurait pas vu le jour. Les aides publiques seraient déterminantes pour la couverture des coûts du service et seraient donc nécessaires à son fonctionnement.
- (85) Les aides prévues sur la période transitoire viseront à réduire les coûts externes du transport transalpin et continueront ainsi à encourager un transfert modal durable de la route vers le rail.
- (86) Dans cette optique, le service transitoire, au même titre que le service expérimental et le futur service pérenne, contribue et contribuera à la préservation de l'environnement par un report modal du transport de marchandises de la route vers le rail. Il en est tout particulièrement ainsi des chargements de matières dangereuses, dont le passage est désormais interdit dans les tunnels routiers du Fréjus et du Mont-Blanc.
- (87) Dans ce contexte les autorités françaises et italiennes se réfèrent aux dispositions des lignes directrices communautaires sur les aides d'État aux entreprises ferroviaires<sup>28</sup> (ci-après également appelées les "lignes directrices ferroviaires") qui soulignent la nécessité de compenser les disparités d'externalités négatives

---

<sup>28</sup> JO C 184 du 22 juillet 2008, p. 13.

entre modes de transport par un soutien des pouvoirs publics en faveur des modes causant le moins de coûts externes. Elles indiquent que, en l'espèce, par le transfert de poids-lourds de la route vers le rail, le service d'autoroute ferroviaire alpine permet d'éviter l'émission de l'ordre de 5.000 tonnes de CO2 par an.

- (88) En outre, l'impact environnemental de ce report modal serait particulièrement marqué pour les matières dangereuses qui représentent un tiers des marchandises transportées par l'AFA en 2013 (et ont représenté jusqu'à 46% dans les dernières années avant la crise du secteur de la chimie). L'autoroute ferroviaire permettrait ainsi d'éviter le transport de matières dangereuses entre la France et l'Italie par la route sur un itinéraire de plus de 700 km via Vintimille, qui est l'itinéraire alternatif à celui des tunnels routiers du Mont-Blanc et du Fréjus dans lesquels ces matières sont très majoritairement interdites.
- (89) Enfin, les concours publics prévus seraient nécessaires pour compenser les charges particulièrement élevées du service résultant des spécificités d'une exploitation ferroviaire en milieu alpin et sur la seule ligne existante qui se caractérise par de fortes pentes générant d'importantes contraintes de traction pour les trains de fret. Seule la réalisation des investissements conséquents prévus pour la construction de la future ligne ferroviaire entre Lyon et Turin permettrait de retrouver les caractéristiques d'une liaison ferroviaire de plaine pour la traversée ferroviaire des Alpes franco-italiennes.
- (90) Au vu de ce qui précède et en l'absence de nouvelle ligne ferroviaire, les États membres concernés estiment qu'il est nécessaire de continuer à encourager le développement du transport de marchandises par l'autoroute ferroviaire alpine, seule véritable alternative existante au transport tout routier de marchandises par poids-lourds non modifiés à travers les Alpes.

#### 5.5. *Proportionnalité de l'aide*

- (91) Après la phase de démarrage et la montée en charge du service, les autorités françaises et italiennes se sont penchées sur l'objectivation et la quantification des économies de coûts externes générés par le service d'autoroute ferroviaire.
- (92) À ce titre, les données nationales moyennes actuellement disponibles ne seraient pas révélées pertinentes pour l'évaluation des coûts externes des transports dans l'environnement spécifique des Alpes franco-italiennes. En effet, ce milieu a des caractéristiques spécifiques qui rendent sa sensibilité aux pollutions exacerbée par rapport à d'autres types d'environnement en plaine ou en zone urbaine.
- (93) Le groupe de travail "Transports" de la Convention Alpine a donc entrepris d'analyser les éléments et études disponibles pour l'évaluation des coûts externes dans l'environnement alpin. Les résultats de cette analyse étant destinés à conforter l'appréciation des États sur la proportionnalité des financements publics pour le soutien au report modal de la route vers le rail dans la traversée des Alpes franco-italiennes. Les résultats de cette analyse seront soumis dans le cadre du rapport d'exploitation du service relatif à la phase transitoire.

- (94) Les calculs d'externalités ont été donc effectués en utilisant les ratios issus d'une étude sur les coûts externes des transports routier et ferroviaire en Suisse<sup>29</sup>. Dans ce pays, limitrophe de la France et de l'Italie, les Alpes représentent environ 60% du territoire, le Plateau Suisse<sup>30</sup> 30% et le Jura 10%.
- (95) Le tableau ci-dessous fournit une estimation du différentiel d'externalités entre les modes ferroviaire (cf. AFA) et routier pour une période de référence allant du 1<sup>er</sup> juillet 2013 au 30 juin 2014 et correspondant à la première étape de la phase transitoire.

	Unités	Tonnages
Camions transportés par AFA	31.108	600.462
Dont chargement de matières dangereuses (ci-après "MD")	10.369	189.890
Distance parcourue par le rail (en km)	175	
Distance de l'itinéraire alternatif par route hors MD (en km)	175	
Distance itinéraire alternatif routier MD par Vintimille (en km)	740	
Nombre de T.km par le rail transportés par AFA	105.080.850	
Nombre de T.km par itinéraire alternatif routier hors MD	71.850.100	
Nombre de T.km par itinéraire alternatif routier MD	140.518.600	

Tableau 3

- (96) Les ratios de coûts d'externalités utilisés, extraits de l'étude suisse, sont représentés dans le tableau qui suit:

Mode de transport	Ratio (en cts€/T.km)
Route	9,49
Rail (en cts€/T.km)	1,47

Tableau 4

- (97) Ces ratios ont été obtenus sur base des éléments de coûts suivants:

Elément de coûts	Route (en cts€/T.km)	Rail (en cts€/T.km)
Accident	0,55	0,01

<sup>29</sup> Coûts externes 2005-2009, Calcul des coûts externes des transports routier et ferroviaire en Suisse, Office fédéral du développement territorial ARE.

<sup>30</sup> Zone de collines, située entre les massifs alpin et jurassien, d'altitude comprise entre 400 et 600 mètres, la plus densément peuplée du pays.



Bruit	1,89	0,17
Pollution de l'air (impact sur la santé)	3,71	0,63
Pollution de l'air (impact général)	0,63	0,07
Climat	1,11	0,03
Nature et paysage	0,53	0,30
Impact sur les récoltes	0,10	0,01
Impact sur les forêts	0,08	0,00
Impact sur les sols	0,25	0,10
Processus amont et aval	0,65	0,14
<b>Total</b>	<b>9,49</b>	<b>1,47</b>

Tableau 5

- (98) En résultat, les valeurs suivantes des coûts externes générés par mode de transport ont été obtenues :

Mode de transport	Coûts externes
Transport ferroviaire	1.541.708
Transport routier alternatif	20.150.546
Coûts externes évités/ Coûts éligibles à l'aide	18.608.838

Tableau 6

- (99) Le montant de l'aide prévisionnelle sur la période de référence, à savoir entre le 1<sup>er</sup> juillet 2013 et 30 juin 2014, s'élève à 9.280.467 euros.
- (100) Sur base de ces données, l'intensité de l'aide par rapport aux coûts éligibles est estimée à 49,87%.
- (101) Le coût total du transport par autoroute ferroviaire pour cette même période correspond à [...] euros. L'intensité de l'aide par rapport au coût total du transport est donc équivalente 54,16%.
- (102) La structure des coûts de production du service d'autoroute ferroviaire en 2013 se présente comme suit:
- prestations ferroviaires traction et fourniture de voiture d'accompagnement représentent [...] % des coûts totaux de production;
  - prestations sur les terminaux (y compris la prestation jockey) - [...] % ;

- wagons - [...]%,
  - charges de personnel, restauration à bord et frais généraux - [...]%.
- (103) D'après les autorités françaises et italiennes, le coût élevé des prestations ferroviaires<sup>31</sup> provient d'un besoin de double traction (ou traction en unités multiples) des trains de l'autoroute ferroviaire alpine, de contraintes réglementaires différenciées entre la France et l'Italie imposant un renforcement d'équipe de conduite à la frontière pour le parcours en Italie et de l'intégration de la fourniture d'une voiture "voyageurs" pour répondre à l'exigence d'accueil des trafics accompagnés.
- (104) À cet égard, les autorités françaises et italiennes indiquent que l'intensité de l'aide à l'AFA par rapport aux charges ferroviaires totales a diminué de 29% depuis la création du service en 2003. Elle est passée de 74% des charges ferroviaires totales en 2005 à 60% en 2012. En 2013 et 2014 elle serait inférieure à 55%.

#### 5.6. Accès non-discriminatoire

- (105) D'après les deux États membres concernés, le service transitoire d'autoroute ferroviaire alpine s'adresse à tous les types de semi-remorques compatibles avec le gabarit ferroviaire offert. Depuis la mise en service du gabarit B1 sur l'itinéraire, il est accessible à l'ensemble des véhicules de transport de marchandises de hauteur maximale 4 mètres empruntant aujourd'hui le tunnel routier du Fréjus.
- (106) Par ailleurs, l'AFA ne dispose et ne disposera pas de droit exclusif d'utilisation des installations et services rendus sur les terminaux de l'autoroute ferroviaire alpine. Ceux-ci sont et seront donc accessibles à tout opérateur de service d'autoroute ferroviaire qui en ferait la demande.

#### 5.7. Absence de distorsion de concurrence contraire à l'intérêt général

- (107) Les autorités françaises et italiennes considèrent que la poursuite du service d'autoroute ferroviaire alpine ne donne pas lieu à une concurrence contraire à l'intérêt commun, étant donné que le service s'adresse à un marché spécifique d'emport des semi-remorques classiques sur des trains. Le report modal induit par le service proviendrait donc du trafic routier préexistant et non des services ferroviaires conventionnels ou de transport combiné. Le service pourrait ainsi être considéré comme *sui generis* puisqu'il s'adresse aux transporteurs routiers et ne constitue pas à proprement parler une offre de service ferroviaire classique.
- (108) Par ailleurs, compte-tenu des contraintes d'exploitation ferroviaire en milieu alpin, il n'existerait pas à ce jour d'initiative privée, d'opérateurs ou d'entreprises ferroviaires, pour développer des services de même nature. Les États tiennent à rappeler que le premier tour de l'appel d'offres lancé en 2009 pour la mise en

---

<sup>31</sup> Le poste de traction ferroviaire représente de l'ordre de [...] des coûts de production du service ([...] % en 2013, de [...] % en 2007, il est passé à [...] % en 2012).

concession du service a illustré le fait que le marché ne produisait pas spontanément d'offre de service d'autoroute ferroviaire transalpine, les candidats s'étant manifesté étant les entreprises ferroviaires française et italienne, déjà parties prenantes au service existant.

## **6. ENGAGEMENT DES AUTORITES FRANÇAISES ET ITALIENNES**

- (109) Les aides au service définitif feront l'objet d'une notification préalable, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE.
- (110) À défaut de concession effective à l'expiration de la période de cinq ans de la phase transitoire, la France et l'Italie s'engagent à notifier le cas échéant la prolongation du régime d'aide au service transitoire d'autoroute ferroviaire alpine. Cette notification permettra à la Commission de réexaminer le régime à la lumière des résultats obtenus en vue de éventuel son renouvellement.
- (111) La France et l'Italie s'engagent à fournir à la Commission, au plus tard le 30 juin 2019, un rapport d'activité sur l'ensemble de la phase transitoire, comportant en particulier des informations sur les trafics réalisés, un examen poste par poste des charges d'exploitation, l'évolution des recettes provenant de l'activité de transportation ainsi que les résultats d'analyse du groupe de travail "Transports" de la Convention Alpine relatifs aux externalités des transports dans l'environnement des alpes franco-italiennes.

## **7. APPRECIATION DE L'AIDE**

- (112) Il convient de noter que les développements qui suivent concernent le financement du service transitoire pour la période 1<sup>er</sup> juillet 2013 – 30 juin 2018, sans préjudice de l'analyse de la compatibilité avec les règles de l'Union européenne des conditions de la mise en concession de ce service et des éventuelles compensations qui seraient versés par les États membres en cause aux fins de son exploitation future.

### *7.1. Existence de l'aide*

- (113) Aux termes de l'article 107, paragraphe 1, du TFEU, sauf dérogations prévues par le traité, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par un État membre qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence.
- (114) La Commission relève que les conditions générales du régime transitoire demeurent les mêmes que celles applicables au service expérimental. Par conséquent, conformément à ce qu'elle a précédemment constaté dans ses décisions du 10 décembre 2003, du 10 septembre 2008 et du 15 janvier 2010 et du 11 juillet 2012, précitées, la Commission estime que le régime de financement du service transitoire constitue une aide au sens de l'article 107, paragraphe 1, du TFEU. Elle renvoie à cet égard à ses développements contenus dans ces décisions précédentes et notamment aux considérants (36) à (38) de la décision du 10 décembre 2003, aux considérants (21) à (26) de la décision du 10

septembre 2008, aux considérants (19) à (24) de la décision du 15 janvier 2010 et aux considérants (61) et (62) de la décision du 10 décembre 2003.

- (115) Les autorités françaises et italiennes ont confirmé que conformément à la clause suspensive prévue à l'article 108, paragraphe 3, sous c), du TFUE, aucune aide n'avait encore été versée au bénéficiaire depuis l'expiration du service expérimental le 30 juin 2013.

## 7.2. Compatibilité de l'aide avec le marché intérieur

- (116) La Commission estime tout d'abord utile de réaffirmer le rôle positif joué par ce service de transport combiné dans la répartition équilibrée entre modes de transport, en particulier dans le massif alpin. Elle reconnaît également que le projet franco-italien représente une réponse adéquate et nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis par l'Union européenne en matière de transport<sup>32</sup>. Dans ce contexte, la Commission rappelle que le régime, sous sa forme expérimentale, a été évalué positivement par la Commission en termes de transfert modal et d'impact environnemental.
- (117) Dès lors, le financement public du service expérimental a, jusqu'à présent, été jugé nécessaire pour sa mise en place et son développement futur et le montant octroyé, limité à la différence négative entre les charges encourues et les recettes perçues, proportionnel aux besoins de la réalisation du projet. Aucun effet distorsif sur la concurrence contraire à l'intérêt général, induit par la mesure en question, n'a été établi par la Commission.
- (118) La Commission constate ensuite que même si les autorités françaises et italiennes affirment avoir mis fin au service expérimental au 30 juin 2013, le service n'a pas été concédé dans le délai imparti par la Commission dans sa décision du 11 juillet 2012. Bien que regrettant le non-respect par les autorités nationales concernées de leur engagement à cet égard, la Commission prend note des raisons financières et politiques ayant empêché la mise en concession dans le délai requis<sup>33</sup> et est d'avis que la compatibilité de l'aide au financement du nouveau service transitoire d'autoroute ferroviaire doit être examinée sur la base de l'article 93 du TFUE, conformément aux principes dégagés dans sa pratique décisionnelle antérieure et par référence aux critères pertinents établis par les lignes directrices ferroviaires.
- (119) La Commission rappelle que la compatibilité de l'aide à l'AFA pour la dernière étape de la période expérimentale<sup>34</sup> a été appréciée à l'aune de l'article 93 du TFUE, conformément aux principes dégagés dans sa pratique décisionnelle antérieure et par référence aux critères pertinents établis par les lignes directrices ferroviaires<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Voir Livre blanc: "La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix", précité au paragraphe 6 *supra*.

<sup>33</sup> Voir considérants (48) à (51) ci-dessus.

<sup>34</sup> Cf. Considérants (64) à (71) de la décision de la Commission du 11 juillet 2012, précitée.

<sup>35</sup> Chapitre 6, relatif aux aides à la coordination des lignes directrices ferroviaires, précitées au considérant (87).

- (120) La Commission constate dans ce contexte que le report modal engendré par l'aide génère des économies en coûts externes mesurables, ces dernières augmentant à mesure que le trafic ferroviaire continue à se développer.
- (121) L'article 93 du TFUE prévoit que les aides qui répondent aux besoins de la coordination des transports sont compatibles avec le marché intérieur. La notion de "coordination des transports" utilisée à l'article 93 du TFUE a une signification qui va au-delà du simple fait de faciliter le développement d'une activité économique. Elle implique une intervention des autorités publiques visant à orienter l'évolution du secteur des transports dans l'intérêt commun. Quant à la notion d'aide répondant aux besoins de coordination, elle renvoie à la nécessité d'une intervention publique en absence de marché concurrentiel ou en cas de défaillance du marché existant. Il en est notamment ainsi lorsque certains modes de transport ne couvrent pas les externalités négatives qu'ils engendrent pour la société.
- (122) Dans le cas d'espèce, la Commission note que, en l'absence d'intervention publique, aucun mode alternatif au tout routier pour le franchissement des Alpes n'aurait été mis en place et porté par les seules forces du marché.
- (123) Il convient dans ce contexte de rappeler que le chapitre 6 intitulé "Les aides à la coordination des transports" des lignes directrices ferroviaires définit les critères permettant d'examiner la compatibilité, sur la base de l'article 93 du TFUE des aides à la coordination des transports dont notamment celles liées à la réduction des coûts externes qui sont destinées à encourager un transfert modal vers le rail.

#### *7.2.1. L'existence d'économies de coûts externes*

- (124) Aux termes du paragraphe 103 des lignes directrices ferroviaires, les coûts éligibles des aides à la réduction des coûts externes sont la partie des coûts externes que le transport ferroviaire permet d'éviter par rapport aux modes concurrents.
- (125) Le rail électrifié auquel fait appel le service d'autoroute ferroviaire produit en principe des coûts externes inférieurs en termes d'accidents, de pollution atmosphérique et sonore en comparaison avec le transport routier. Ce mode de transport possède en outre d'importantes capacités inutilisées et peut ainsi jouer un rôle dans le développement de modes de transport alternatifs notamment dans les zones difficiles d'accès et fortement congestionnées, ainsi que pour le transport de marchandises dangereuses.
- (126) La Commission souligne le fait que, conformément aux exigences du paragraphe 105 des lignes directrices ferroviaires, les États ont fourni une nouvelle analyse de coûts entre le transport ferroviaire et les options alternatives fondées sur d'autres modes de transport. Cette analyse s'inspire de l'étude sur les coûts externes des transports routier et ferroviaire en Suisse afin de tenir compte des spécificités de l'environnement concerné, à savoir le massif alpin<sup>36</sup>. La Commission considère que cette nouvelle étude constitue une étude comparative, transparente, raisonnée et quantifiée au sens de l'article 105 des

---

<sup>36</sup> Voir considérant (94) ci-dessus.

lignes directrices ferroviaires et qu'elle constitue un cadre pertinent pour l'évaluation des externalités des modes de transports dans les alpes franco-italiennes.

- (127) Bien qu'il s'agisse d'un calcul provisoire qui sera mis à jour à la lumière des développements futurs dans l'analyse et le suivi des coûts externes, menés notamment par le Groupe de travail "Transports" de la Convention alpine, la Commission considère en effet que cette étude fournit une base objective et adéquate pour l'appréciation de la présente mesure.
- (128) Les données reprises dans les tableaux 3 à 6 ci-dessus démontrent en effet que le report du trafic de marchandises de la route vers le service d'autoroute ferroviaire alpine génère des économies substantielles en coûts externes dans la zone géographique spécifique susmentionnée.
- (129) Ce faisant, la Commission estime que, en l'espèce, les coûts externes que l'utilisation du service d'autoroute ferroviaire permet d'éviter par rapport à la route doivent être pris en compte pour l'évaluation du régime transitoire.
- (130) Il convient toutefois de relever que, conformément aux exigences du point 104 des lignes directrices ferroviaires, la Commission suivra l'évolution des règles applicables à l'imputation des coûts externes et proposera, le cas échéant, des mesures utiles.

#### *7.2.2. Nécessité et proportionnalité de l'aide*

- (131) Conformément aux points 107, sous b), et 109 des lignes directrices ferroviaires, il existe une présomption de nécessité et de proportionnalité et dès lors une absence de surcompensation pour les aides à la réduction des coûts externes lorsque l'intensité de la subvention reste en dessous des valeurs suivantes: 50% des coûts externes que le transport ferroviaire permet d'éviter par rapport aux modes concurrents et 30% du coût total du mode de transport plus propre.
- (132) S'agissant du premier critère de présomption posé par les lignes directrices, la Commission observe que le montant d'aide octroyé au service transitoire d'autoroute ferroviaire se situe en dessous de 50% des coûts éligibles.
- (133) En ce qui concerne le second critère de présomption, la Commission note que le seuil de 30% du coût total du transport est en revanche dépassé par la mesure d'aide notifiée. L'aide au service transitoire représenterait en effet 54,16% des coûts totaux de transport.
- (134) La Commission relève toutefois que s'agissant des aides allant au-delà de ces seuils, le paragraphe 108 des lignes directrices ferroviaires prévoit la possibilité pour les États membres de faire la démonstration de la nécessité et de la proportionnalité des mesures concernées.
- (135) À cet égard, la Commission estime opportun de rappeler, d'une part, que, sur la base des bilans d'activité de l'AFA, il y a lieu de juger favorablement les résultats de l'expérimentation menée dans le cadre de ce projet binational. En effet, l'expérimentation a permis de valider la faisabilité technique du projet, de mener à bien les travaux de mise au gabarit de l'infrastructure ferroviaire ainsi

que de développer considérablement l'activité du service. Dans ce contexte, la Commission constate que depuis le 6 juin 2012 la ligne ferroviaire fonctionne à pleine capacité\* avec l'ouverture effective au gabarit B1 du tunnel du Mont-Cenis.

- (136) Il importe également de rappeler que la Commission a autorisé pendant 10 ans le financement du service expérimental qui, à mesure du développement du trafic intermodal, a permis la réalisation d'économies de coûts externes substantielles et a permis le maintien du service.
- (137) Dans ce contexte, la Commission prend également bonne note des raisons invoquées par la France et l'Italie et détaillées aux considérants (48) à (57) de la présente décision pour justifier le maintien du régime d'aide à titre transitoire pour une période supplémentaire de 5 ans et, en particulier, des obstacles politiques et financiers rencontrés par la partie italienne dans la budgétisation des ressources allouées, figurant aux considérants (49) à (51) ci-dessus. La Commission reconnaît que le déroulement normal de la procédure de consultation en vue de la désignation du futur concessionnaire a été entravé par des événements de nature exceptionnelle en Italie.
- (138) La Commission constate, d'autre part, que l'appel d'offres lancé en 2009 pour mettre en concession le service a fait apparaître que le marché seul ne permettait pas de répondre à la demande d'un transport de marchandises durable entre la France et l'Italie. Cet appel d'offres n'a en effet pas suscité d'autres candidatures que celles émanant des opérateurs déjà engagés dans le cadre du projet d'origine et la remise des offres initiale a permis de constater que le besoin de financement public persistera même après la concession du service.
- (139) Par ailleurs, la Commission relève que les conditions d'octroi et les modalités de calcul du financement public resteront inchangées pendant la période transitoire du régime. Elle relève que, à l'instar de la période expérimentale, seules les charges qui dépassent les recettes seront prises en compte pour établir le niveau de subvention<sup>37</sup>. À cet égard, la Commission prend bonne note du maintien de l'objectif d'optimisation du budget d'aide par rationalisation des postes de charges et de recettes de l'exploitant et de la réactivation du système de pénalité de traction.
- (140) Il convient de relever dans ce contexte que le budget prévisionnel notifié demeure dans la ligne des régimes précédents avec toutefois une baisse notable par rapport au début de la mise en place du service. En effet, les données fournies par les États français et italiens attestent d'une baisse du montant d'aide annuel de 72% en 2013 par rapport à 2004 et d'une baisse du montant unitaire de l'aide de 84% au cours de la même période de référence.
- (141) La Commission prend en outre en compte les justifications mentionnées par les autorités françaises et italiennes concernant le dépassement des 30% des coûts totaux de transport et décrits aux considérants (102) à (104) de la présente

---

\* S'entend comme "pouvant désormais fonctionner à pleine capacité".

<sup>37</sup> Cf. Considérants (44) à (45) et (99) à (101) de la présente décision pour une projection sur les recettes et des charges de l'AFA au cours de la période transitoire.

décision. Sur base des informations détaillées, relatives à la structure des coûts d'AFA, fournies dans le cadre de la notification, la Commission estime que les caractéristiques techniques du service justifient des coûts d'exploitation plus élevé qu'un service de fret conventionnel. Dès lors, une intensité de l'aide à hauteur de 54,16% du coût total du transport est jugée proportionnée dans le cas d'espèce.

- (142) À cet égard, il importe de relever que les développements importants en termes de trafic et d'optimisation du matériel roulant innovant depuis la mise en place du service en 2003 ont permis la réalisation d'économies de coûts externes substantiels au bénéfice de la société, dans un contexte environnemental exceptionnel. Ce sont en effet désormais 32.000 poids lourds qui sont transbordés annuellement sur les voies ferrées via le service d'autoroute ferroviaire avec en sus un taux de remplissage des navettes de l'ordre de 85%. Dans ce contexte, le financement du service transitoire, dans les conditions décrites ci-dessus, est d'autant plus justifié qu'il permet le transport de marchandises dangereuses dans de meilleures conditions de sécurité dans la zone alpine, laquelle est particulièrement exposée, et ce faisant une protection renforcée de l'environnement.
- (143) La Commission prend également en compte le fait que la prolongation est demandée pour une période limitée de 5 ans et estime à cet égard que la durée notifiée est en ligne avec les exigences du paragraphe 97 des lignes directrices ferroviaires.
- (144) Enfin, la Commission prend en considération le fait que, comme par le passé, aucune exclusivité de droit ne sera accordée à l'exploitant. Le service transitoire demeurera donc libre d'accès pour des opérateurs tiers volontaires.
- (145) Au regard des éléments qui précèdent, la Commission considère que le service transitoire d'autoroute ferroviaire engendre des coûts de transport supplémentaires largement imputables à sa nature et ses caractéristiques techniques et estime que la partie de l'aide allant au-delà du seuil de 30% du coût total de transport, prévus au paragraphe 107, sous b), des lignes directrices ferroviaires est justifiée pendant la période de transition notifiée, compte tenu de l'intérêt et des perspectives du projet en cause dans les phases d'exploitation à venir.

*7.2.3. Autres conditions imposées par les lignes directrices ferroviaires pour démontrer le caractère nécessaire et proportionnel de l'aide*

- (146) Aux termes du paragraphe 110 des lignes directrices ferroviaires, il doit être démontré que l'aide a réellement un effet incitatif de transfert modal vers le rail. Cela requiert en principe que l'aide soit reflétée dans le prix exigé du chargeur. À cet égard, la Commission prend en compte les écarts entre les coûts des deux modes de transports concurrents que sont la route et l'autoroute ferroviaire alpine pour la traversée entre Aiton et Orbassano, tels qu'indiqués au considérant (31) de la présente décision. Elle observe en parallèle que depuis sa mise en place le 4 novembre 2003, plus de 250.000 poids lourds ont emprunté à ce jour l'autoroute ferroviaire pour la traversée alpine.



- (147) La Commission considère à cet égard que le niveau de prix facturé pour emprunter l'autoroute ferroviaire alpine se situe à un niveau optimum pour rendre le mode de transport moins polluant attractif. Compte tenu du ratio coûts/recettes d'exploitation de l'autoroute ferroviaire alpine, il est clair que le montant de l'aide reflète dans le prix du service facturé. La Commission estime qu'à défaut, le prix que devrait pratiquer l'exploitant de l'autoroute ferroviaire alpine serait tel qu'il renverrait ses clients sur le mode tout routier pour la traversée des Alpes franco-italiennes.
- (148) Au regard des progrès constants réalisée par le service d'autoroute ferroviaire dans le développement du trafic intermodal, la Commission conclut que l'effet incitatif de la mesure est démontré, conformément au paragraphe 110 des lignes directrices ferroviaires.
- (149) La Commission rappelle également qu'ils existent des perspectives réalistes de maintien du trafic transféré vers le rail eu égard aux potentialités inexploitées de ce mode de transport dans la région et au regard de l'exploitation pérenne du service dans le cadre de sa mise en concession qui devra intervenir au plus tard le 30 juin 2018 (voir le paragraphe 111 des lignes directrices ferroviaires).
- (150) Il s'ensuit que le régime d'aide au service transitoire pour une période de 5 ans est nécessaire afin de poursuivre le report modal, d'assurer la sécurité routière en offrant une alternative écologique et fiable au transport de marchandises dangereuses et afin de permettre, à terme, une exploitation pérenne du service. Dans ce contexte, le niveau de la subvention permet de compenser de manière adéquate la différence de coûts externes générés par le transport ferroviaire par rapport aux modes de transport concurrents et de prendre en compte les coûts supplémentaires induits par la durée de transition du service.

#### *7.2.4. Absence de distorsion de la concurrence contraire à l'intérêt général*

- (151) La Commission considère que le régime d'aide contribue à mettre au même niveau les coûts d'utilisation du transport ferroviaire et du transport routier en encourageant une distribution équitable des moyens de transport. Le transfert attendu de trafic routier vers le transport combiné grâce à la subvention ne constitue en outre pas une distorsion de concurrence contraire à l'intérêt général.
- (152) En effet, en dépit de l'ouverture de l'infrastructure de l'autoroute ferroviaire au gabarit supérieur, le trafic capté par l'AFA ne représente environ que 4,5% du marché du transport de marchandises par camion par les passages, routier et ferroviaire, du Fréjus<sup>38</sup>.
- (153) Pour ce qui concerne le segment de marché spécifique du transport de marchandises dangereuses, étant donné la réglementation dans les tunnels routiers transalpins, le trafic capté par l'AFA représente environ 27% du marché.

---

<sup>38</sup> 4,3% en 2014 et 4,6% en 2013.

- (154) Le régime d'aide transitoire est à cet égard conforme à la politique de l'Union européenne en matière de transports et ne conduit pas à une distorsion de concurrence contraire à l'intérêt commun.

#### 7.2.5. Conclusion

- (155) Sur la base des considérations qui précèdent, la Commission estime que la poursuite du financement public du service au cours de la période transitoire et, dans les conditions décrites ci-dessus, est compatible avec le marché intérieur. La Commission considère que la demande de maintien du régime en place est justifiée au regard des économies de coûts externes générés par le service et par le souci d'assurer sa pérennité avant sa mise en concession.
- (156) La Commission prend note de l'engagement des autorités françaises et italiennes de notifier, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, le contrat de concession ainsi que tout acte stipulant le montant des compensations pour obligation de service public entre le futur concessionnaire de l'autoroute ferroviaire et les concédants.
- (157) Enfin, la Commission prend note de l'engagement des autorités françaises et italiennes de lui fournir un rapport d'activité portant sur l'ensemble de la phase transitoire (1<sup>er</sup> juillet 2013 – 30 juin 2018) dans l'année<sup>39</sup> suivant la fin de la phase transitoire.

## 8. DECISION

- (158) Compte tenu de l'analyse qui précède, la Commission décide de ne pas soulever d'objections et de considérer le régime d'aide au service transitoire d'autoroute ferroviaire alpine pour la période allant jusqu'au 30 juin 2018 comme compatible avec le marché intérieur en application de l'article 93 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- (159) Dans le cas où cette lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas une demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous êtes d'accord avec la communication à des tiers du texte intégral de la décision dans la langue faisant foi et avec sa publication sur le site Internet suivant:

<http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Cette demande devra être envoyée par lettre recommandée ou par télécopie à:

Commission européenne  
Direction générale de la Concurrence

---

<sup>39</sup> C'est-à-dire, au plus tard le 30 juin 2019.

Greffe Aides d'Etat  
B-1049 Bruxelles  
Numéro de télécopie: +32 2 296 12 42

[Stateaidgreffe@ec.europa.eu](mailto:Stateaidgreffe@ec.europa.eu)

Veillez croire, Monsieur le Ministre, Signor Ministro, en l'expression de ma haute considération.

Pour la Commission,

*Margrethe Vestager*

Membre de la Commission