



Bruxelles, le 2.8.2019  
C(2019) 5930 final

<p>Dans la version publique de la présente décision, des informations ont été supprimées conformément aux articles 30 et 31 du règlement (UE) 2015/1589 du Conseil du 13 juillet 2015 portant modalités d'application de l'article 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Ces articles concernent notamment la non-divulgateion des informations couvertes par le secret professionnel. Les informations supprimées sont indiquées au moyen de crochets [...].</p>		<p style="text-align: center;"><b>VERSION PUBLIQUE</b></p> <p>Ce document est publié uniquement pour information.</p>
--	--	---

**Objet: SA.51559 (2019/N) – France & SA.51714 (2018/N) – Italie**  
**Régime d'aide au service transitoire d'autoroute ferroviaire alpine**

Monsieur le Ministre,

## **1. PROCÉDURE**

- (1) Le 25 juillet 2018 et le 8 juillet 2019<sup>1</sup>, les autorités italiennes et françaises 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 septembre et du 21 septembre 2018, et a reçu des réponses respectivement par lettres du 21 novembre 2018 et du 8 mars 2019.

---

<sup>1</sup> Les autorités françaises avaient pré-notifié le 9 juillet 2018.

Son Excellence Jean-Yves Le Drian  
Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères  
37, Quai d'Orsay  
75007 Paris

- (3) La Commission a adressé une demande de renseignements supplémentaires aux autorités françaises et italiennes par lettres datées du 19 mars et du 26 mars 2019, et a reçu des réponses respectivement par lettres du 17 juin 2019 et 27 juin 2019.

## **2. DESCRIPTION DU PROJET D'AUTOROUTE FERROVIAIRE ALPINE ET DES RÉGIMES PRÉCÉDEMMENT APPROUVÉS**

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

- (4) A la suite de l'incendie du tunnel du Mont Blanc 29 janvier 2001, les États français et italien ont affirmé la nécessité d'un rééquilibrage modal de l'offre de transport entre le rail et la route pour améliorer la sécurité et réduire à la fois l'impact environnemental du transport de marchandises dans les traversées alpines.
- (5) Ils ont ainsi pris la décision de soutenir, notamment par le versement de subventions, le projet de feroutage franco-italien d'initiative privée développé par l'industriel français Modalohr au moyen d'une technologie innovante permettant le transfert de poids-lourds directement de la route au rail, sur des trains adaptés, via la ligne historique du Fréjus.
- (6) Une société ad hoc, Autostrada Ferroviaria Alpina s.r.l. (ci-après « AFA »), filiale de droit italien détenue à parité par les entreprises publiques SNCF et Trenitalia, a été créée pour porter le projet d'expérimentation. L'exploitation du service expérimental d'autoroute ferroviaire alpine a ainsi officiellement débuté le 4 novembre 2003.
- (7) Des travaux de mise au gabarit de la ligne historique, notamment de mise au gabarit GB1 du tunnel du Mont-Cenis (situé sur la ligne ferroviaire du Fréjus), étaient alors en cours afin en outre de permettre l'accroissement de capacité du service de feroutage transalpin en le rendant accessible à tous les chargements de dimensions standards, tandis que le service initial était restreint aux chargements bas, de type citernes.

### **2.2. Décision de pérennisation du service d'expérimentation et procédure de sélection d'un opérateur après mise en concurrence**

- (8) Le 24 février 2009, les deux États, convaincus de la nécessité de maintenir une alternative ferroviaire au transport de marchandises par les tunnels routiers du Fréjus et du Mont-Blanc, ont signé un mémorandum d'entente en vue du développement d'un service de feroutage transalpin.
- (9) Le 9 octobre 2009, les gouvernements français et italien ont signé un accord international actant de la pertinence et du potentiel de développement de l'autoroute ferroviaire alpine, l'Accord du Luxembourg<sup>2</sup>. Cet accord constitue la base juridique de la procédure de mise en concession ainsi que du futur service concédé. La ratification de l'accord a été autorisée par le Parlement français par la loi du 2010-612 du 7 juin 2010.

---

<sup>2</sup> Ci-après « l'Accord ».

- (10) Un appel d'offres a été lancé fin 2009 afin d'attribuer un contrat de concession pour l'exploitation du nouveau service de ferroutage franco-italien par l'itinéraire historique ferroviaire du Fréjus.
- (11) En 2016, à la suite de retards dans la ratification de l'Accord, la France et l'Italie ont mis un terme à la première procédure<sup>3</sup> et en ont relancé une nouvelle, en tenant compte des actualisations du droit de l'Union européenne<sup>4</sup>. Le 1er août 2017 un avis de concession pour le service de ferroutage entre la France et l'Italie a été publié au Journal Officiel de l'Union Européenne (JOUE). Le 16 novembre 2017 deux groupes se sont portés candidats.
- (12) Parallèlement, le processus de ratification en Italie s'est poursuivi pour aboutir au vote du Parlement italien de la loi de ratification le 4 décembre 2017. L'Accord est ensuite entré en vigueur le 27 mars 2018.
- (13) L'entrée en vigueur de l'Accord assure à la procédure de mise en concurrence visée au considérant (11) un cadre juridique stabilisé. Il met notamment en place le dispositif bi-national permettant l'adjudication du contrat de concession (sont ainsi institués un Groupe de travail chargé de la procédure et une juridiction ad hoc confiée au Tribunal de résolution des conflits chargé des éventuels contentieux relatifs à celle-ci).
- (14) Malgré un retard substantiel, la procédure de mise en concession a été lancée selon les principes fixés par l'Accord et conformément aux engagements pris par les deux États.

### **2.3. Description du service transitoire actuellement exploité**

- (15) Le service actuellement exploité depuis le 1er juillet 2013 est un service transitoire dans l'attente de la mise en place du futur service concédé. Il est constitué de 4 à 5 navettes aller-retour quotidiennes, circulant entre Aiton et Orbassano, via le tunnel ferroviaire du Frejus, du lundi au vendredi.
- (16) 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.
- (17) La capacité théorique du service est de 24 unités<sup>5</sup> par train, ce qui correspond à une capacité journalière de 192 semi-remorques pour une fréquence de 4 allers-retours, ou de 240 semi-remorques pour une fréquence de 5 allers-retours (soit respectivement 67 200 et 84 000 semi-remorques par an).

---

<sup>3</sup> Pour éviter notamment les risques de consultation infructueuse ou de recours en cas de signature d'un contrat basé sur une procédure trop ancienne, les États ont préféré, en fin d'année 2016, mettre un terme à la première procédure, et en relancer une nouvelle, en tenant compte des actualisations du droit de l'Union européenne.

<sup>4</sup> Une nouvelle procédure a été préparée en conformité avec la Directive 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession.

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

- (18) La capacité réelle est en réalité plus faible (respectivement près de 48 000 et 60 200 par ans en fonction des allers-retours<sup>6</sup>) que la capacité théorique puisqu'elle dépend du type de service demandé par les clients qui permet, ou non, d'optimiser le remplissage des trains<sup>7</sup>. Il convient de noter qu'à ce jour la proportion de transport non-accompagné se situe au-delà de 90%. Par ailleurs, la capacité réelle du service dépend également de la disponibilité effective des matériels roulants<sup>8</sup>, de l'attribution réelle de capacité par les gestionnaires d'infrastructure<sup>9</sup> et de la gestion des contraintes de cadencement.

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

- (19) En 2003<sup>10</sup>, 2008<sup>11</sup>, 2010<sup>12</sup>, 2012<sup>13</sup> et 2015<sup>14</sup>, la Commission avait approuvé les aides pour le financement du service expérimental (2003, 2008 et 2012) puis transitoire (2015) versées par les États français et italien à la société AFA en vertu de l'article 107, paragraphe 3, sous c) du TFUE. Pour plus de détails, la Commission renvoie aux considérants (23) à (26) de sa décision du 26 mai 2015.

---

<sup>6</sup> La capacité réelle offerte aux clients par l'opérateur, déduction faite de l'indisponibilité des sillons et des coques, est de l'ordre de 82% de la capacité théorique (capacité théorique -10% pour les trains supprimés – 8% pour les coques indisponibles).

<sup>7</sup> Le remplissage maximal serait obtenu avec le chargement exclusif de semi-remorques (soit 100 % de transport non- accompagné).

<sup>8</sup> Entre 2015 et 2017, les wagons affichent un taux d'indisponibilité moyen des coques entre 5 et 8%.

<sup>9</sup> L'opérateur communique qu'environ 10% des trains sont supprimés à cause de l'indisponibilité réelle du sillon réservé (travaux, incidents, retards de l'opérateur). Par ailleurs, il convient de noter que les retards dus à l'opérateur (problèmes techniques liés à la traction, aux wagons, aux chargements, à la manutention, au contrôle de gabarit) ont un impact amplifié dans le contexte de la capacité disponible en ligne dans le secteur géographique de Chambéry. L'accroissement du rythme des travaux d'entretien des voies ainsi que le trafic élevé sur la ligne de la Maurienne, conduisent le gestionnaire d'infrastructure à tracer des sillons très serrés. Un retard de 15 minutes dans le temps de chargement sur les terminaux, peut conduire à la suppression d'un train.

<sup>10</sup> Décision de la Commission du 10.12.2003 dans le cas NN 155/2003 – France – Mise en œuvre d'un service expérimental d'autoroute ferroviaire, JO C 37 du 11.02.2004, p. 13 ; Décision de la Commission du 10.12.2003 dans le cas 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>11</sup> Décision de la Commission du 11.09.2008 dans les cas 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 N°166 du 1er août 2002, JO C 38 du 17.2.2009, p.3.

<sup>12</sup> Décision de la Commission du 15.01.2010 dans les cas 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.

<sup>13</sup> Décision de la Commission du 11.07.2012 dans les cas 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>14</sup> Décision de la Commission du 26.05.2015 dans les cas SA.40404 (2014/N) – France et SA.39606 (2015/N) – Italie - Régime d'aide au service transitoire d'autoroute ferroviaire alpine, JO C 66 du 19.2.2016, p.2.

- (20) Dans cette dernière décision, la Commission a autorisé, sur les mêmes bases juridiques, le régime d'aide au service transitoire d'autoroute ferroviaire alpine pour la période allant du 01 juillet 2013 au 30 juin 2018 (ci-après « la période transitoire »). Cette période devait permettre aux États de ratifier l'Accord du Luxembourg ainsi que de mener à bien la consultation pour la mise en concession lancée en 2009.
- (21) À la suite de retards dans le processus de ratification de l'Accord, les États français et italien ont déclaré en fin d'année 2016 que la mise en concession lancée en 2009 était infructueuse et ont publié le 1er août 2017 un nouvel avis de concession (voir considérant 11 de la présente décision).
- (22) Afin d'assurer la continuité du service, les États membres concernés souhaitent poursuivre leur soutien au service transitoire, dans l'attente de la conclusion de la procédure de mise en concession. Ils ont donc décidé de déposer une nouvelle notification en ce sens auprès de la Commission européenne.
- (23) Le versement de la subvention concernant les trafics réalisés depuis le 01 juillet 2018 est conditionné à une nouvelle décision favorable de la Commission.

### **3. BILAN DU DERNIER RÉGIME APPROUVÉ**

- (24) L'exploitation de l'autoroute ferroviaire alpine entre le 1er juillet 2013 et le 30 juin 2018 a permis d'aboutir aux résultats suivants:
- l'intégration du service comme une alternative valable à la route pour les transporteurs, en particulier depuis la fin des travaux de mise au gabarit du tunnel ferroviaire du Fréjus<sup>15</sup>;
  - la poursuite de son optimisation pour franchir et stabiliser le trafic au-delà du seuil de 30 000 passages du fait de l'élargissement du tunnel, rendant le service accessible aux semi-remorques standards depuis 2012. L'objectif en 2018 est de dépasser les 36 000 passages (sous réserve de l'impact des mouvements sociaux);
  - la contribution active du service à la régulation du trafic de matières dangereuses aux passages alpins, améliorant donc la sécurité du transport de marchandises à travers les Alpes;
  - la validation effective de la faisabilité technique de l'innovation que constitue la technique d'emport des semi-remorques routières classiques sans modification en dépit d'améliorations encore possibles de la régularité du service;
  - la poursuite, en tendance, de la baisse du besoin de subvention du service, grâce à une optimisation du remplissage et de la longueur des trains<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> Voir considérant (9) de la décision du 2015.

<sup>16</sup> Entre 2012 et 2018, le montant global de la subvention que les États octroient annuellement à l'AFA a diminué d'environ 18% alors que la subvention moyenne par poids-lourd transporté a baissé de plus de 43%.

- (25) En termes de trafic, la fin de la période transitoire a été marquée en mai 2018 par le franchissement du cap des 350 000 poids lourds transportés depuis le lancement du service. Au-delà des résultats positifs en termes de report modal, la période transitoire aura permis:
- d’acquérir l’expérience en matière de gros entretien des wagons en service: en effet, les révisions décennales qui ont commencé en 2013 se sont achevées en début d’année 2018 ans pour les 35 wagons du parc. Cette étape fondamentale a permis de mettre en exergue la nécessité d’une révision des modalités de réalisation de la maintenance y compris dans l’organisation qui devront encore évoluer pour améliorer l’exploitation du service;
  - d’allonger les trains de [...] wagons avec une augmentation de plus de 5 200 places offertes sur une année par le service;
  - de tester la résilience du matériel roulant à l’usure et à un usage plus intense et d’en découvrir les points faibles (notamment des problèmes de freinage en cas de températures très basses) et les atouts (flexibilité d’usage, haute résilience à des rythmes intenses de rotation);
  - de mieux comprendre les besoins des clients et d’adapter l’offre aux évolutions des exigences de la clientèle. Cette démarche commerciale a permis une optimisation du remplissage;
  - de tester le dispositif de pénalités de traction et d’en introduire un pour inciter une amélioration de la disponibilité du parc de wagons.
- (26) En conclusion, les autorités françaises et italiennes ont indiqué que le bilan de la période transitoire<sup>17</sup> peut être considéré comme positif, tant du point de vue commercial que technique. De plus, les mêmes autorités considèrent que les aides versées à AFA au titre de décision de 2015 précitée n’ont pas conduit à surcompenser ce bénéficiaire pour l’exploitation du service transitoire approuvé entre 2013 et 2018. À l’appui de leur affirmation, ces autorités ont produit le tableau suivant:

---

<sup>17</sup> Notamment la période entre le 1er juillet 2013 et le 30 juin 2018.

**Table 1 - Suivi financier de la mise en œuvre de la décision de 2015 – France – Italie**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Cible trafic	30 927	29 722	28 340	29 000	32 000	37 000
Trafic réalisé	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]
Recettes prévisionnelles (convention)	[...] EUR					
Recettes réalisées	[...] EUR					
Ratio recettes/(recette+subvention)	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
Total couts de production prévisionnels	[...] EUR					
Total coûts de production réels	[...] EUR					
Ecart entre couts prévisionnels et réels	[...] EUR					
Subvention annuelle	9 411kEUR	8 873kEUR	9 080kEUR	8 855kEUR	8 381kEUR	7 900kEUR
Ecart entre recettes previsionnelles et couts de production prévisionnels (compensation)	[...] EUR					
Ecart entre recettes réelles et coûts de production réels	[...] EUR					
Subvention annuelle par Etat	4 705kEUR	4 436kEUR	4 540kEUR	4 428kEUR	4 150kEUR	3804kEUR
Total recettes réelles+subvention	[...] EUR					
Résultat d'exploitation [(recettes réelles+sub) - coûts réels]	[...] EUR					
% résultat d'exploitation sur chiffre d'affaires + sub	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %
% résultat net sur chiffre d'affaires + sub	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

(27) Selon les autorités françaises et italiennes, les aides versées au service transitoire d'autoroute ferroviaire alpine sont calculées, année par année, sur la base des prévisions et des objectifs négociés entre l'opérateur et les autorités françaises et italiennes. Ainsi, à partir du rapprochement entre les prévisions de trafic et les objectifs de trafic, des prévisions de recettes qui en découlent et des coûts correspondants, la subvention est déterminée, année par année, sur la base de l'écart entre les recettes et les coûts prévisionnels du service.

Ainsi, les autorités françaises et italiennes veillent, dans la durée, à l'accroissement des objectifs de trafic et à la réduction du soutien public.

- (28) La France et l'Italie ajoutent que le tableau ci-dessus, montre que la subvention, déterminée a priori, a toujours été alignée sur le montant de l'écart prévisionnel entre les recettes et les charges du service. Les éventuelles recettes liées à des trafics supérieurs à l'objectif fixé, ou à des économies supplémentaires dans le respect de l'objectif de trafic, constituent le seul bénéfice éventuel de l'opérateur. Entre 2013 et 2016, ce bénéfice a été en moyenne de [...] EUR par an (correspondant [...] % du chiffre d'affaires). En 2017, le niveau de trafic très supérieurs aux prévisions a permis à l'opérateur de dégager un bénéfice correspondant à environ [...] % du chiffre d'affaires. Cependant, le tableau montre que la sous-compensation exceptionnellement élevée des coûts prévisionnels décidée par les deux Etats a permis de contenir le bénéfice à un niveau raisonnable.

#### **4. PROLONGATION DU SERVICE TRANSITOIRE**

##### **4.1. Les améliorations à apporter au service transitoire**

- (29) Selon la France et l'Italie, ce service reste cependant transitoire et ne peut être considéré comme pérenne car:
- il tend désormais à la saturation de capacité et seuls des investissements supplémentaires (e.g. infrastructures, matériels roulants) devraient permettre d'augmenter en conséquence la capacité effective du service;
  - maintenant que la demande existe, et que l'infrastructure dégagée permet d'améliorer l'offre proposée, le travail doit encore se poursuivre (i) en matière de régularité du service offert au vu des objectifs de cadencement dans un contexte binational<sup>18</sup> et (ii) sur les aspects commerciaux y compris dans l'élargissement des plages d'exploitation<sup>19</sup> pour continuer à promouvoir le report modal de la route vers le rail dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires publiques.
- (30) Si les limites implicites du service actuel, liées à son implantation géographique ainsi qu'à la faible distance de l'itinéraire, ne permettent plus une augmentation régulière à deux chiffres de la capacité d'emport et des trafics, des marges d'amélioration persistent afin d'obtenir un service plus efficace et plus indépendant du soutien des deux États, et notamment:

---

<sup>18</sup> Notamment à travers une meilleure coordination des mesures de sécurité dans le tunnel avec les exigences d'une exploitation délicate et exigeante comme celle d'un service d'autoroute ferroviaire.

<sup>19</sup> Lors des fêtes nationales italiennes ou françaises, les navettes d'AFA connaissent une asymétrie de remplissage due à l'interdiction de circulation d'un côté ou de l'autre de la frontière. De plus, la réglementation italienne permet une dérogation de 4 heures à l'interdiction de circulation les weekends pour les poids-lourds à destination et en provenance d'Orbassano. Cette marge, en l'absence d'une dérogation similaire du côté français ne peut pas être exploitée. L'article 6 de l'arrêté français du 2 mars 2015 relatif à l'interdiction des véhicules de transport de marchandises à certaines périodes, attribue aux Préfets des départements frontaliers le pouvoir de déroger aux interdictions de circulation afin de pallier les effets du manque d'harmonisation des calendriers et des horaires avec les pays frontaliers. Une démarche administrative visant à une harmonisation des calendriers et des horaires d'interdiction a été proposée en fin d'année 2017 auprès de la Préfecture de la Savoie. La demande est en cours d'instruction. Sur une année pleine il est estimé que cette dérogation permettrait de capter un trafic potentiel d'environ 4000 poids-lourds supplémentaires.

- à travers une évolution des modalités de traction, il pourrait être possible, à court terme, d'arriver à composer des rames de [...] wagons en atteignant ainsi la limite de longueur des trains autorisée sur la ligne ferroviaire du Fréjus [...]. Cela pourrait permettre une augmentation de la capacité disponible de 10 400 poids-lourds, avec des investissements relativement faibles;
- à travers l'extension des plages horaires d'ouverture du service et en particulier avec une montée en puissance progressive de navettes pendant les weekends. Cette démarche, dépendant d'une harmonisation réglementaire, pourrait amener un gain de capacités annuel d'environ 4 500 poids-lourds; son impact sur les trafics routiers d'approche des terminaux est à l'étude;
- travers une démarche d'harmonisation des méthodes de calcul des gabarits ferroviaires spéciaux entre la France et l'Italie (AFM423), une optimisation marginale des capacités de l'AFA serait également possible à travers la captation de semi-remorques d'une hauteur de 4 mètres (contre 3,97 mètres autorisés aujourd'hui).

#### **4.2. Enjeu de continuité de l'exploitation et préservation de l'environnement**

- (31) D'après les autorités françaises et italiennes, la prolongation du service transitoire est nécessaire pour permettre aux deux États de poursuivre le processus de mise en concession de l'autoroute ferroviaire alpine actuellement en cours.
- (32) La continuation d'un service transitoire de ferroutage entre les deux Pays est nécessaire au vu de la demande de report modal existante. En effet, la demande de solutions alternatives à la route pour le transport de marchandises continue à progresser (hors périodes de grèves majeures). Désormais, de nombreux transporteurs et entreprises considèrent, du fait de la continuité du service, le ferroutage comme une réelle alternative « vertueuse » à la route pour le transport de marchandises. Représentant près de 26% du tonnage transporté à travers les Alpes occidentales, l'AFA est un opérateur important du transport ferroviaire de marchandises entre la France et l'Italie. Il est devenu un maillon essentiel pour les chaînes logistiques de plusieurs entreprises transalpines, notamment dans le secteur de la chimie.
- (33) L'exploitation continue du service transitoire répond également aux attentes des populations concernées par la pollution des zones sensibles notamment dans les vallées.
- (34) L'action conjointe et coordonnée des deux Pays a permis de créer un cadre stabilisé et consolidé au ferroutage transalpin.
- (35) La continuité de ce service représente par ailleurs un enjeu fort, également dans la perspective de la mise en place du projet de liaison ferroviaire à grand gabarit entre Lyon et Turin. Ainsi, alors que des étapes cruciales de ce projet ont été franchies, la continuité du service actuel est de nature à consolider les trafics ferroviaires sur la ligne historique.
- (36) De plus, une interruption du soutien de la France et de l'Italie au service actuel aurait un impact extrêmement négatif sur la procédure en cours en fragilisant les perspectives commerciales et financières du futur service. Cela constituerait également un signal négatif à l'égard des acteurs du marché qui s'intéressent à ces

solutions de transport, la constance des autorités françaises et italiennes en ce domaine les ayant incités dans cette voie, notamment en participant à la mise en concurrence de ce service.

- (37) En cas d'arrêt du service, le report des trafics dans les tunnels routiers du Fréjus et du Mont-Blanc serait immédiat. Pour les flux de matières dangereuses, la situation serait encore plus complexe car ils seraient alors reportés sur des itinéraires routiers entre la France et l'Italie où leur concentration pose déjà des difficultés<sup>20</sup> ou sur des itinéraires routiers nettement plus longs<sup>21</sup>. En effet, le trafic de matières dangereuses est fortement réglementé dans les tunnels transalpins, avec une interdiction quasi totale dans le tunnel du Mont-Blanc et des mesures de régulation importantes dans celui du Fréjus<sup>22</sup>. L'impact environnemental d'une interruption du service d'autoroute ferroviaire en matière de sécurité routière, et en matière de pollution, serait ainsi fortement négatif.
- (38) Un arrêt du service aurait aussi une incidence financière non négligeable car les investissements réalisés depuis 2003 ne seraient pas valorisés à leur maximum 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.
- (39) Enfin, la France et l'Italie considèrent qu'au-delà des conséquences négatives sur la procédure, sur l'environnement et sur les trafics de matières dangereuses, les perspectives d'optimisation du service actuel, en cours de mise en œuvre, justifient également le besoin de continuité du service.

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

- (40) Sur la base des éléments présentés ci-dessus vis-à-vis la nécessité de prolonger le service transitoire, les autorités françaises et italiennes demandent des nouvelles échéances.
- (41) Suite à la solution des difficultés rencontrées dans le processus de ratification de l'Accord<sup>23</sup>, la France et l'Italie ont largement progressé dans la procédure de mise en concession du service d'autoroute ferroviaire.

---

<sup>20</sup> Trajet de 740 km passant par Vintimille. Dans ce trajet, l'arrêté préfectoral 2014-92 interdit la circulation des poids lourds transportant des matières dangereuses entre 21h00 et 5h00 sur l'Autoroute A8 entre Nice et la frontière italienne à Vintimille. Le même arrêté prévoit une interdiction totale de circulation pour les poids-lourds transportant de l'oxyde d'éthylène.

<sup>21</sup> Trajet d'environ 1230 km passant par la Suisse pour rejoindre le Brenner. De plus, les tunnels suisses du Saint-Gothard et du San Bernardino sont classés en catégorie E (interdiction à tous les TMD). Afin de rejoindre l'Italie par la route depuis Chambéry, il serait donc nécessaire de traverser la Suisse et le Tyrol autrichien afin d'emprunter l'autoroute passant par le Col du Brenner.

<sup>22</sup> Le tunnel du Mont-Blanc est classé en catégorie E (interdiction à tous les TMD), celui du Fréjus en catégorie C (interdiction aux TMD susceptibles de provoquer une explosion très importante, une explosion importante ou une fuite toxique importante (gaz ou liquide volatile).

<sup>23</sup> Voir considérants de (8) à (12) de la présente décision.

- (42) Compte tenu de l'état d'avancement de la procédure de mise en concession, une prolongation de la période transitoire est nécessaire afin de permettre aux deux États d'achever la procédure de mise en concession, sans que le service actuel soit interrompu du fait de l'arrêt des subventions publiques permettant son fonctionnement.

## **5. LE RÉGIME NOTIFIÉ**

- (43) Durant la période de transition approuvée au titre de la décision de 2015 visée au considérant (19) et prolongée dans les conditions faisant l'objet de la présente décision, les conditions générales du régime demeureront les mêmes que celles applicables aux régimes déjà approuvés par la Commission. Pour l'exposé détaillé de ces conditions, la Commission renvoie aux décisions, listées aux considérants (19) et (20) de la présente décision.
- (44) La France et l'Italie réaffirment leur engagement en faveur de la pérennisation du service d'autoroute ferroviaire alpine après appel d'offres et le fait 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.
- (45) En parallèle de la notification du présent dossier d'aides d'État au service transitoire d'autoroute ferroviaire alpine, les deux États sont engagés dans la poursuite de la procédure de mise en concession lancée au cours de l'année 2017<sup>24</sup>.
- (46) 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 service transitoire**

- (47) D'après les autorités françaises et italiennes, 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>25</sup>. Sa rentabilité à court terme n'étant pas envisagée, elle requiert pour son fonctionnement des compensations publiques.
- (48) Néanmoins, la France et l'Italie poursuivent leur travail sur l'optimisation du budget de l'AFA dans un souci permanent de réduction de l'aide publique au service. La subvention totale annuelle versée à l'AFA est en constante et considérable diminution sur la période 2012-2018, que ce soit en valeur absolue (-18%), ou en subvention versée par poids-lourds transporté (-43%). Les deux États entendent faire en sorte de maintenir cette tendance pendant la période de prolongation du service transitoire.
- (49) Pour ce qui concerne la période 2013 – 2018, le tableau ci-après montre les évolutions des subventions versées et le besoin de financement réel du service transitoire:

---

<sup>24</sup> Voir considérant (11).

<sup>25</sup> La part des subventions publiques représente environ 50% des recettes.

**Tableau 2 - Evolutions des subventions**

<b>Année</b>	<b>Subvention globale (FR + IT)</b>	<b>Evolution annuelle</b>	<b>Subvention moyenne par unité transportée</b>	<b>Evolution annuelle</b>
2012	9 624 000 EUR	-3,71%	374,77 EUR	-2,80%
2013	9 410 643 EUR	-2,22%	297,65 EUR	-20,57%
2014	8 872 771 EUR	-5,72%	298,53 EUR	+0,29%
2015	9 080 237 EUR	+2,34%	316,73 EUR	+6,10%
2016	8 855 000 EUR	-2,48%	307,22 EUR	-3,00%
2017	8 300 000 EUR	-5,68%	233,75 EUR	-21,37%
1 <sup>er</sup> sem 2018	4 082 574 EUR	-9,21%	237 EUR	0,41%
2 <sup>ème</sup> sem 2018 <sup>22</sup>	3 526 190 EUR	-9,21%	237 EUR	0,41%
Total 2012-2018		-21%		-37%

- (50) Les enveloppes de financement sont prévues par les autorités nationales concernées pour le service transitoire d'autoroute ferroviaire alpine avec l'objectif de poursuivre la tendance à la baisse amorcée depuis 2003 sur le service expérimental, que ce soit en volume ou en taux moyen par unité transportée. Etant donné les contraintes budgétaires des deux États, cette aide ne pourra en tout état de cause pas dépasser 5 M EUR par État et par an, soit un budget de 17.5 M EUR maximum par État sur la période comprise entre le 1 juillet 2018 et le 31 décembre 2021.
- (51) Plus précisément, le tableau ci-dessous illustre la répartition des aides allouées par la France et l'Italie entre 2013 et 2018:

**Tableau 3 - Répartition des aides<sup>26</sup>**

Année/Anno (TC)	France					TOTAL octroyé FR+IT	Italia			
	Plafond	Financement prévu		Financement Octroyé	Année de versement		Plafond	Finanziamento previsto	Finanziamento attribuito	Anno di versamento
2013 (1er semestre)	2 356 000,00	fixe	1 178 000,00	1 178 000,00	2014					
	2 356 000,00	variable	1 214 766,28	1 214 766,28	2014					
2013 (2er semestre)	2 356 000,00	fixe	1 178 000,00	1 178 000,00	2015					
		variable	1 141 233,72	1 134 555,02	2015					
Montant TOTAL 2013			4 712 000,00	4 705 321,30		9 410 081,30	Montant TOTALE 2013	4 712 000,00	4 704 760,00	2015
2014	4 441 500,00	fixe	2 220 677,22	2 220 677,22	2015					
		variable	2 220 822,78	2 215 708,42	2015					
Montant TOTAL 2014			4 441 500,00	4 436 385,64		8 871 677,64	Montant TOTALE 2014	4 441 500,00	4 435 292,00	2015
2015	4 550 000,00	fixe	2 275 000,00	2 275 000,00	2016					
		variable	2 275 000,00	2 265 118,55	2016					
Montant TOTAL			4 550 000,00	4 540 118,55		9 080 118,55	Montant TOTALE 2015	4 550 000,00	4 540 000,00	2016
2016	4 455 500,00	fixe	2 227 750,00	2 227 750,00	2016					
		variable	2 227 750,00	1 647 404,90	2016					
				552 324,58	2017					
Montant TOTAL 2016			4 455 500,00	4 427 479,48		8 854 958,48	Montant TOTALE 2016	4 455 500,00	4 427 479,00	2017
2017	4 350 000,00	fixe	2 075 000,00	2 075 000,00	2017					
		variable	2 275 000,00	1 176 788,91	2017					
				562 456,85	2017					
				276 196,76	2018					
Montant TOTAL 2017			4 550 000,00	4 190 442,52		8 380 885,04	Montant TOTALE 2017	4 550 000,00	4 190 442,52	2018
2018 (1er semestre)	2 317 948,48	fixe	658 333,00	658 333,00	2018		2018 (1er semestre)	2 205 783,30	1 764 626,64	2018
		variable	1 659 615,48	1 001 281,48	2018					
2018 (2ème semestre)	1 632 051,52	fixe	658 333,00	658 334,00	2019		2018 (2ème semestre)			
		variable	973 718,52	828 100,01	2019					
Montant TOTAL 2018			3 950 000,00	3 804 382,49		4 082 575,12	Montant TOTALE 2018	2 205 783,30	1 764 626,64	

(52) Sans que les chiffres ne soient encore arrêtés à ce stade, les États membres concernées prévoient en effet de poursuivre la dynamique fixée à l'AFA visant à la mise en œuvre d'un objectif croissant de fréquentation du service transitoire, tout en conservant l'objectif d'une subvention en diminution constante.

## 5.2. Durée de la prolongation du service transitoire

(53) La prolongation du service transitoire correspond à la durée prévisionnelle des procédures de mise en concurrence pour le choix du futur opérateur du service concédé. Le calendrier prévisionnel de ces différentes procédures est en cours d'échange entre les autorités française et italiennes.

<sup>26</sup> Les aides relatives au deuxième semestre 2018 sont conditionnées à l'accord de la Commission européenne dans le cadre de la présente notification.

- (54) La France et l'Italie confirment leur volonté de lancer au plus vite le service définitif. Néanmoins, il existe des risques importants de décalage, notamment les délais de la procédure; les délais de négociation et de mise au point du dossier de notification d'aides d'Etat avec la Commission; les aléas intrinsèques au caractère binational de la procédure et aux complexités qui en découlent; les éventuels délais relatifs aux procédures de recours liées à l'attribution du contrat de concession; la marge nécessaire à la mise en place opérationnelle du nouveau concessionnaire.
- (55) A cet égard, les deux Etats soulignent qu'il pourrait être nécessaire de disposer d'une marge pour la continuation du service transitoire. La continuité du service de ferroutage constitue un enjeu essentiel pour sa viabilité économique. L'exploitation du service transitoire pourrait donc s'avérer nécessaire au-delà de la signature du contrat avec le concessionnaire pour permettre à ce dernier de disposer des moyens, en termes d'investissements à réaliser, afin d'être pleinement opérationnel.
- (56) Les autorités françaises et italiennes demandent donc que la prolongation soit accordée pour une durée maximale de trois ans et demi, portant l'échéance au 31 décembre 2021.

### **5.3. Nécessité de l'aide**

- (57) La France et l'Italie ont invoqué les éléments suivants à l'appui de la nécessité de l'aide au service transitoire d'autoroute ferroviaire alpine.
- (58) Tout d'abord, les deux Etats considèrent nécessaire de soutenir le service transitoire dans l'attente de l'achèvement de la procédure de mise en concession pour la mise en place du service concédé d'autoroute ferroviaire. En effet, le service transitoire contribue à la préservation de l'environnement en permettant le report modal des marchandises de la route vers le rail.
- (59) Dans ce contexte les autorités françaises et italiennes se réfèrent aux dispositions des lignes directrices communautaires sur les aides d'Etat aux entreprises ferroviaires<sup>27</sup> (ci-après "lignes directrices ferroviaires") qui soulignent la nécessité de compenser les disparités d'externalités négatives entre modes de transport, ce qui peut justifier un soutien des pouvoirs publics en direction des modes causant le moins de coûts externes.
- (60) Selon les lignes directrices ferroviaires, la notion de « coordination des transports » implique une intervention des autorités publiques qui vise à orienter l'évolution du secteur des transports dans l'intérêt commun.
- (61) Dans le cas présent, en soutenant le développement de l'AFA, les deux États ont pour objectif de continuer à encourager le développement du report modal de la route vers le rail, dans l'intérêt commun de l'amélioration durable de la sécurité des traversées transalpines et de la préservation de l'environnement commun sensible du massif alpin.
- (62) En l'espèce, la France explique que l'AFA, en permettant le transfert de poids-lourds de la route vers le rail, permet d'éviter l'émission de près de 6 400 tonnes

---

<sup>27</sup> JO C184 du 22.7.2008.

de CO<sub>2</sub> par an, ce qui justifie le soutien des pouvoirs publics. La Commission relève que ce chiffre<sup>28</sup> est sensiblement supérieur à celui avancé par la France dans la décision de 2015 (5 000 tonnes)

- (63) En outre, l'impact environnemental de ce report modal est particulièrement marqué pour les matières dangereuses qui représentent un tiers des marchandises transportées par l'AFA en 2017. L'AFA permet ainsi d'éviter le transport de matières dangereuses entre la France et l'Italie par la route, qui sinon devront emprunter des itinéraires routiers bien plus longs, sous réserve de mesures de régulation<sup>29</sup>.
- (64) Les bénéfices environnementaux tirés de l'activité de l'AFA répondent ainsi, selon la France et l'Italie, aux enjeux de préservation du massif alpin, qui sont des enjeux nationaux aussi bien que de préservation du patrimoine naturel européen.
- (65) Enfin, les concours publics prévus sont nécessaires pour compenser les charges particulièrement élevées du service résultant des spécificités d'une exploitation ferroviaire en milieu alpin, sur une ligne historique, la seule existante, pourvue de fortes pentes générant de fortes contraintes de traction pour les trains de fret<sup>30</sup>.
- (66) Au vu de ce qui précède et en l'absence de nouvelle ligne ferroviaire, la France et l'Italie estiment qu'il est nécessaire et légitime 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 à travers les Alpes.

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

- (67) D'après les autorités françaises et italiennes, la proportionnalité de l'aide est démontrée par le fait que: (i) l'AFA répond à l'objectif de minimisation des coûts du service transitoire, (ii) qu'elle maximise ses recettes, et donc que les aides versées par les deux États, indispensables au fonctionnement et à l'existence du service, sont bien calibrées pour répondre au strict besoin de coordination des transports)

##### Minimisation des coûts du service

---

<sup>28</sup> Ce volume est estimé par la France et l'Italie grâce à une simulation effectuée sur le site de référence [www.ecotransit.org](http://www.ecotransit.org). Cette estimation est corroborée par la simulation que la Commission a conduite sur ce même site, en se fondant, pour le transport ferroviaire, sur les hypothèses de trafic présentées aux considérants (16) et (18) ci-dessus, ainsi que sur une hypothèse de taux de remplissage de 80%, cohérent avec les informations fournies par la France. S'agissant du scénario contrefactuel recourant au transport routier, la Commission a retenu des hypothèses de trafic de 24 containers correspondant aux 24 unités par train visés au considérant (16), tractés par des engins tracteurs diesel de classe 26-40 t répondant à la norme EURO 4, dont il est présumé un taux de chargement de 90%.

<sup>29</sup> Cf. considérant (37) de la présente décision.

<sup>30</sup> Les charges particulièrement élevées ont notamment trait à la très forte déclivité de certaines pentes sur l'itinéraire (jusqu'à 33‰) nécessitant une double traction nécessairement plus coûteuse ou encore aux surcoûts liés aux contraintes liées à l'interopérabilité (notamment la présence de deux conducteurs en cabine pour la partie italienne de l'itinéraire, alors qu'en France, un seul conducteur est nécessaire). Il convient également de noter que sur cet itinéraire alpin, la longueur maximale autorisée des convois n'est que de 550 m contre 750 m en plaine. Cette restriction augmente automatiquement les coûts moyens relevés, toute chose étant égale par ailleurs.

- (68) Selon la France et l'Italie, l'analyse des coûts du service transitoire vise à examiner les différents postes constituant la structure des coûts de production du service. Celle-ci se présente comme suit en 2017: les prestations ferroviaires représentent [...] % des coûts totaux de production, les prestations sur les terminaux représentent [...] %, le poste wagons [...] %, et les charges restantes (dont personnel, restauration à bord et frais généraux) [...] %. L'AFA, exploitant le service transitoire d'autoroute ferroviaire alpine, a confié la réalisation d'une partie des prestations nécessaires au fonctionnement du service à différentes entreprises. Par ailleurs, l'exploitant a mis en place des systèmes de gestion de la qualité permettant d'encourager ses prestataires à une performance maximale, favorisant l'optimisation des coûts globaux du service. C'est en particulier le cas pour les sociétés exploitant la traction ainsi que pour la société propriétaire des wagons.
- (69) Les prestations ferroviaires, qui constitue le poste le plus coûteux des charges du service, sont confiées aux deux actionnaires de l'AFA, la SNCF et Trenitalia<sup>31</sup> que assurent conjointement les services de traction ferroviaire. .
- (70) Selon les autorités nationales concernées, le coût élevé de ces prestations provient (i) d'un besoin de double traction (ou traction en unités multiples) des trains de l'autoroute ferroviaire alpine et (ii) 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.
- (71) La France et l'Italie soumettent que d'après les données de coût recueillies auprès d'autres opérateurs, le coût de production de la traction d'un train d'autoroute ferroviaire alpine se situe dans la plage des coûts de traction d'un train de transport combiné sur le même itinéraire<sup>32</sup>.
- (72) La France et l'Italie considèrent donc que dans la configuration actuelle du service avec les spécificités exposées, les coûts de la prestation de traction ferroviaire sont minimisés.

#### Maximisation des recettes

- (73) La maximisation des recettes passe d'abord par la fixation d'un juste prix au service d'autoroute ferroviaire alpine. D'après les autorités française et italienne, la comparaison des coûts spécifiques à l'utilisation du mode routier ou du mode ferroviaire via l'autoroute ferroviaire alpine entre Aiton et Orbassano permet de conclure que le niveau de prix facturé pour emprunter l'autoroute ferroviaire alpine se situe à un niveau optimum pour rendre celle-ci attractive.
- (74) A cet égard, les États membres concernées estiment que l'aide a un effet réellement incitatif de transfert modal puisque sans elle, 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. Afin

---

<sup>31</sup> Voir considérant (6).

<sup>32</sup> À titre d'illustration, le coût de traction pour un service de transport combiné empruntant la ligne historique est selon la France de l'ordre de [...] € / train à comparer à [...] € / train pour l'AFA. (S'agissant du transport combiné, la France s'est fondée sur les valeurs de marché recueillies auprès des opérateurs lors de l'appel à manifestation d'intérêt dans le cadre du régime d'aide octroyée aux services réguliers de transport combiné approuvé par décision du 19.6.2014 dans le cas SA.37881).

d'inciter les transporteurs à emprunter un service multimodal prévoyant une rupture de charge, le prix de ce dernier se doit d'être attractif par rapport au mode routier. En effet, le coût moyen du transport routier se situe à hauteur de [...] EUR tandis que celui via l'AFA, sans aide, se situerait aux alentours de [...] EUR.

- (75) La maximisation des recettes du service transitoire passe également par le développement de l'offre et une politique tarifaire permettant d'optimiser le remplissage des trains tout en préservant la compétitivité du service.
- (76) A cette fin, entre 2016 et 2017, l'opérateur a mis en place une démarche d'optimisation de son remplissage [...].
- (77) [...].
- (78) Ces différentes actions ont permis un accroissement du taux de remplissage des trains, et l'augmentation significative du trafic constatée en 2018 (+ 23% par rapport à 2016). Pour 2018, les objectifs du service transitoire étaient le développement d'environ 8% du trafic à travers l'exploitation et la réduction de la marge de places libres restant sur les trains.
- (79) Le tableau ci-dessous fournit les données du taux de remplissage réel des trains affrétés par l'AFA pour la période 2013-2017, et celui attendu pour chacune des années couvrant la durée de la prolongation du service transitoire.

**Tableau 4 - Taux de remplissage réel et provisionnel<sup>33</sup>**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 <i>cible</i>	2021 <i>cible</i>
<b>Capacité théorique du service transitoire (en équivalent Poids Lourds)</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...] <sup>34</sup>	[...] <sup>35</sup>
<b>Capacité réelle du service transitoire (en équivalent Poids Lourds)</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...] <sup>36</sup>	[...] <sup>37</sup>
<b>Nombre de véhicules transportés</b>	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...] <sup>38</sup>	[...]	[...]
<b>Taux de remplissage effectif (%)</b>	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %	[...] %

### 5.5. Effet incitatif de l'aide

(80) Dans le cadre du présent régime, la France et l'Italie ont proposé une comparaison entre le tarif moyen payé par un poids-lourd utilisant l'AFA et le tarif moyen payé par un poids-lourd passant par la route et le tunnel routier du Fréjus. Pour l'année 2018, dans le scénario d'utilisation d'AFA le tarif moyen payé par camion est de [...] EUR<sup>39</sup>; dans le cas d'utilisation du transport routier du Fréjus le tarif moyen payé par camion est estimé à [...] EUR<sup>40 41</sup>.

<sup>33</sup> La baisse de la capacité théorique en 2016 résulte de la réduction du nombre de trains afin d'optimiser le remplissage et les coûts.

<sup>34</sup> Les autorités françaises et italiennes ont souhaité conserver les objectifs « cible ». Ces scénarii sont fondés sur une continuation du service tel qu'il existe aujourd'hui.

<sup>35</sup> Idem.

<sup>36</sup> Idem.

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> Objectif « conservateur » issu des propositions de l'opérateur en l'attente de la décision de la Commission concernant la prolongation du service transitoire en question.

<sup>39</sup> Ce tarif moyen est le quotient entre les recettes de l'AFA et le nombre de poids-lourds transportés (il prend donc en compte les décotes appliquées aux clients ayant un abonnement et les effets de la tarification Flex).

<sup>40</sup> Ce tarif a été calculé en faisant une moyenne des tarifs appliqués par les concessionnaires des tunnels routiers alpins pour les poids-lourds transportant de toute classe et tout genre de chargement (matières dangereuses). Ce tarif moyen « théorique » ne prend donc pas en compte le prix réel payé par les poids-lourds bénéficiant d'un tarif spécial (A/R) ou d'abonnements.

- (81) Le coût total par poids-lourd supporté par l'AFA est de [...] EUR. Aussi, sans subvention l'AFA ne pourrait pas proposer un tarif compétitif, et serait hors marché par rapport à l'acheminement de poids-lourd et de semi-remorques par la route. Il en découle qu'une subvention de [...] EUR par poids-lourd, tout en permettant la neutralisation d'une partie des coûts, liés à la double traction nécessaire à franchir les pentes de la ligne de la Maurienne, rend possible pour les transporteurs d'emprunter l'AFA à un coût moyen par passage, aligné avec celui de l'itinéraire routier passant par le tunnel du Fréjus. Cette subvention permet à l'AFA d'être concurrentielle par rapport au transport routier, en dégageant un bénéfice raisonnable de [...] EUR par camion.
- (82) En comparant les coûts moyens des deux itinéraires (AFA *versus* tunnel routier du Fréjus), il apparaît que l'AFA, malgré les difficultés et les surcoûts liés à la double rupture de charges (chargement/déchargement) et à une flexibilité moins élevée (quatre aller/retours quotidiens à des horaires fixes) par rapport à la liberté d'accès au tunnel routier (24h/24), présente un coût moyen (qui inclut la subvention) pour le transporteur supérieur d'à peine [...] EUR par poids-lourd.
- (83) En conclusion, l'AFA proposant un service dont les coûts et des tarifs pour les transporteurs sont globalement comparables à ceux du tunnel routier du Fréjus, les autorités françaises et italiennes considèrent qu'il n'y a pas de surcompensation.

#### **5.6. Accès non-discriminatoire**

- (84) Selon les autorités françaises et italiennes, le service transitoire demeurera libre d'accès pour des opérateurs tiers volontaires. En particulier, 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, le service est accessible à l'ensemble des véhicules de transport de marchandises d'une hauteur maximale de 4 mètres empruntant aujourd'hui le tunnel routier du Fréjus.
- (85) Par ailleurs, l'AFA ne dispose pas de droit exclusif d'utilisation des installations et services rendus sur les terminaux de l'autoroute ferroviaire alpine. Ceux-ci sont donc accessibles à tout opérateur de service d'autoroute ferroviaire qui en ferait la demande. À cet égard, un service d'autoroute ferroviaire opéré en libre accès proposant une liaison directe entre le terminal de Calais et celui d'Orbassano devrait commencer à être exploitée à partir de la fin de l'année en cours. Ce service empruntera la ligne transalpine sur laquelle opère l'AFA.

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

- (86) D'après les deux États membres concernés, le service transitoire d'autoroute ferroviaire alpine s'inscrit pleinement dans les objectifs de la politique de l'Union

---

<sup>41</sup> Ce chiffre est la somme du coût moyen assumé par les poids-lourds empruntant le tunnel routier du Fréjus (191 EUR) et une estimation du coût du carburant nécessaire (61,20 EUR).

européenne en matière de report modal en favorisant le transport massifié de marchandises<sup>42</sup>.

- (87) Dans ce cadre, 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 provient donc du trafic routier préexistant et non des services ferroviaires conventionnels ou de transport combiné. Le service peut 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.
- (88) Par ailleurs, compte-tenu des contraintes d'exploitation ferroviaire en milieu alpin, il n'existe pas à ce jour d'initiative privée, d'opérateurs ou d'entreprises ferroviaires permettant de relier le Piémont italien avec la Savoie et la région lyonnaise.

## **6. APPRÉCIATION DE L'AIDE**

- (89) Il convient de noter que les développements qui suivent concernent le financement du service transitoire pour la période 1<sup>er</sup> juillet 2018 – 31 décembre 2021, 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.

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

- (90) 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.
- (91) La Commission relève que les conditions générales du régime transitoire sont reconduites<sup>43</sup>. Par conséquent, conformément à ce qu'elle a précédemment constaté dans ses décisions du 10 décembre 2003, du 10 septembre 2008, du 15 janvier 2010, du 11 juillet 2012 et du 26 mai 2015 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 (37) à (39) de la décision du 10 décembre 2003 dans le cas NN 155/03, au considérant 91 de la décision du 10 décembre 2003 dans le cas N 810/2002, aux considérants (22) à (27) de la décision du 11 septembre 2008, aux considérants (20) à (25) de la décision du 15 janvier 2010, aux considérants (61)

---

<sup>42</sup> En particulier, le Livre Blanc du 28 mars 2011 « Feuille de route pour un espace européen unique des transports » et ses mises à jour successives.

<sup>43</sup> Les ajustements apportés sont mineurs et ne remettent pas en question en tout état de cause l'appréciation de la Commission : le règlement de la partie variable de l'aide sera trimestriel et non bimestriel; la disponibilité des wagons fera l'objet désormais de potentielles pénalités.

et (62) de la décision du 11 juillet 2012 et aux considérants (112) et (114) de la décision du 26 mai 2015.

- (92) 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'a encore été versée au bénéficiaire depuis l'expiration du service expérimental le 30 juin 2018 et ne sera versée tant que la Commission n'aura pas approuvé la prolongation du régime faisant l'objet de la présente décision.

## **6.2. Compatibilité de l'aide avec le marché intérieur**

- (93) 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>44</sup>. Dans ce contexte, la Commission rappelle que le régime, sous sa forme expérimentale et transitoire, a été évalué positivement par la Commission en termes de transfert modal et d'impact environnemental.
- (94) Dès lors, le financement public du service expérimental et transitoire 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 par l'entreprise bénéficiaire des subventions, proportionnel aux besoins de la réalisation du projet. De surcroît, la Commission relève que ledit bénéficiaire ne retirera qu'un bénéfice raisonnable.
- (95) Afin de parvenir à cette conclusion, la Commission relève à titre liminaire que le service en question n'a (encore) pas été attribué dans une procédure d'appel d'offres, qui aurait pu déterminer le niveau de subvention correspondant à prix de marché. Par conséquent, en vue d'apprécier une possible surcompensation, la Commission a décidé d'analyser le niveau de la marge nette<sup>45</sup> sur la période faisant l'objet de la présente notification. En l'espèce, la Commission relève que la marge nette de AFA escomptée, en ce compris la subvention notifiée demeure très modérée puisqu'elle reste systématiquement inférieure à [...] des recettes annuelles<sup>46</sup> et limitée en montant et dans le temps. À ce titre, la Commission prend note de l'engagement pris par la France et l'Italie par lequel les réserves accumulées seront rétrocédées aux actionnaires la fin du service transitoire et à la suite de la dissolution de AFA, ainsi que la possibilité pour les États de récupérer une possible surcompensation dont l'exploitant du service pourrait finalement bénéficier du fait d'une meilleure performance opérationnelle. Par conséquent, la

---

<sup>44</sup> Voir Livre blanc: "La politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix", visé au considérant (86) ci-dessus.

<sup>45</sup> La marge nette est définie comme la division du bénéfice net par les recettes (calculée comme la somme des recettes commerciales et de la subvention notifiée).

<sup>46</sup> La Commission relève que le résultat net constaté (en ce compris la subvention d'exploitation notifiée) pour l'exercice 2018 s'élève à [...] EUR, quand le résultat net prévisionnel (en ce compris la subvention d'exploitation notifiée) pour les exercices 2019, 2020 et 2021 est estimé à [...] EUR, [...] EUR et [...] EUR.

Commission considère que dans les circonstances particulières du cas d'espèce, la méthode précitée permet de conclure à l'absence de surcompensation.

- (96) Aucun effet distorsif sur la concurrence contraire à l'intérêt général, induit par la mesure en question, n'a été établi par la Commission.
- (97) La Commission constate ensuite que les autorités françaises et italiennes s'étaient engagées lors de l'adoption des décisions de 2015 précitées à mettre fin au service transitoire au 30 juin 2018 et que le service n'a pourtant pas été concédé dans le délai imparti par la Commission dans sa décision du 26 mai 2015. 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>47</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.
- (98) La Commission rappelle que la compatibilité de l'aide à l'AFA pour la dernière étape de la période expérimentale et transitoire<sup>48</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>49</sup>.
- (99) 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.
- (100) 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.
- (101) 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.
- (102) 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

---

<sup>47</sup> Voir section 2.2.

<sup>48</sup> Cf. considérants (64) à (71) de la décision de la Commission du 11.7.2012, ainsi que les considérants (116) à (121) de la décision de la Commission du 26.5.2015, précitées.

<sup>49</sup> Chapitre 6, relatif aux aides à la coordination des lignes directrices ferroviaires, précitées au considérant (59).

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.

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

- (103) 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.
- (104) 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 congestionnés, ainsi que pour le transport de marchandises dangereuses.
- (105) 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 la version de 2015 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>50</sup>. Dans ce pays limitrophe, les Alpes représentent environ 60% du territoire. L'environnement général pris en compte dans l'étude helvétique est donc pertinent par rapport à l'implantation géographique du service d'autoroute ferroviaire alpine: les montagnes constituent le 88,4% du département de la Savoie et le 52% de la province de Turin<sup>51</sup>. La Commission considère que cette étude constitue une étude comparative, transparente, raisonnée et quantifiée au sens de l'article 105 des lignes directrices ferroviaires et qu'elle constitue un cadre pertinent pour l'évaluation des externalités des modes de transports dans les alpes franco- italiennes.
- (106) 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<sup>52</sup>, la

---

<sup>50</sup> Coûts externes 2010-2015, Calcul des coûts externes en 2015 des transports routier, ferroviaire, aérien et fluvial en Suisse, Office fédéral du développement territorial ARE. 27 juin 2018.

<sup>51</sup> L'étude sur les coûts externes des transports routier et ferroviaire en Suisse a été préparée par l'Office Fédéral du développement territorial (ARE). Pour plus des éléments, voir: <https://www.are.admin.ch/are/fr/home/transports-et-infrastructures/bases-et-donnees/couts-et-benefices-des-transports.html>

<sup>52</sup> La Convention sur la protection des Alpes ou « Convention alpine » a été signée le 7 novembre 1991 à Salzbourg (Autriche) par l'Autriche, la France, l'Allemagne, l'Italie, la Suisse, le Liechtenstein et l'UE (la Slovénie a signé la Convention le 29 mars 1993 et la Principauté de Monaco est devenue une partie contractante sur la base d'un nouveau protocole séparé). Cette convention vise à créer un cadre de discussion des défis communs et des enjeux du développement de l'arc alpin, à travers une coordination internationale de l'aménagement du territoire, des transports, de l'énergie, de la politique du tourisme et d'autres mesures encore. Cette convention a donné naissance à plusieurs groupes de travail, dont un groupe de travail sur les transports qui produit des travaux sur l'impact des transports

Commission considère en effet que cette étude fournit une base objective et adéquate pour l'appréciation de la présente mesure.

- (107) 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.

#### 6.2.2. Nécessité et proportionnalité de l'aide

- (108) 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.
- (109) 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.
- (110) 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 [...] % des coûts totaux de transport, comme calculé dans le tableau ci-dessous:

**Tableau 4 - Calcul externalités négatives et compatibilité avec lignes directrices ferroviaires**

Situation 2017 avec valeurs ARE de 2015	Unités	Tonnages
Camions transportés par AFA	[...]	[...]
Dont chargement de matières dangereuses (MD)	[...]	[...]
Distance parcourue par le rail via AFA (en km)	175	
Distance itinéraire alternatif routier hors MD (en km)	175	
Distance itinéraire alternatif routier MD (par Vintimille) (en km)	740	
Nombre de T.km par le rail AFA	163 568 650	
Nombre de T.km par itinéraire alternatif routier hors MD	114 967 923	
Nombre de T.km par itinéraire alternatif routier MD	205 511 646	
Ratio de coûts d'externalités utilisés	Route (en ctsEUR/T.km)	[...]
(données extraites de l'étude suisse coûts externes 2014)	Rail (en ctsEUR/NT.km)	[...]
Coûts externes du transport ferroviaire	3 895 380 EUR	
Coûts externes du transport routier alternatif	27 068 524 EUR	
Coûts externes évités	23 173 144 EUR	
Montant de l'aide prévisionnelle des Etats sur la période	8 300 000 EUR	
<b>Intensité de l'aide (par rapport aux coûts éligibles)</b>	[...] %	> 50%
Coût total du transport ferroviaire par AFA	[...] EUR	
<b>Intensité de l'aide (par rapport au coût total du transport)</b>	[...] %	> 30%

dans les vallées alpines. Voir en ce sens, <https://www.alpconv.org/fr/home/actualites-publications/publications-multimedia/detail/le-premier-rapport-sur-letat-des-alpes-transport-et-mobilite-dans-les-alpes/>

<b>Ratios de coûts d'externalités utilisés (en cts EUR par tonne km)</b>	<b>Routier</b>	<b>Ferroviaire</b>
Accident (point de vue mode de transport)	0,24	0,02
Bruit	2,49	1,15
Pollution de l'air (impact santé)	1,81	0,60
Pollution de l'air (degâts bâtiments)	0,32	0,11
Climat	1,42	0,02
Nature et paysage	0,69	0,26
Impact sur les récoltes	0,10	0,00
Impact sur les forets	0,09	0,00
Impact sur les sols	0,28	0,03
Coûts additionnels dans les environnements urbains	0,06	0,04
Processus amont et aval	0,77	0,14
Biodiversité (nouveau depuis 2010)	0,18	0,01
<b>TOTAL</b>	<b>8,45</b>	<b>2,38</b>

(111) 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.

(112) 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 la phase de transitoire menée dans le cadre de ce projet binational, qui a elle-même succédé à la phase expérimentale. En effet, l'exploitation de l'autoroute ferroviaire alpine entre le 1er juillet 2013 et le 30 juin 2018 a permis l'obtention des résultats suivants :

- l'intégration du service comme une alternative valable à la route pour les transporteurs, en particulier depuis la fin des travaux de mise au gabarit du tunnel du Mont-Cenis.
- la poursuite de son optimisation pour franchir et stabiliser le trafic au-delà du seuil de 30 000 passages du fait de l'élargissement du tunnel, rendant le service accessible aux semi-remorques standards depuis 2012. Il en résulte qu'en termes de trafic, la fin de la période transitoire aura été marquée en mai 2018 par le franchissement du cap des 350 000 poids lourds transportés depuis le lancement du service;
- la validation effective de la faisabilité technique de l'innovation que constitue la technique d'emport des semi-remorques routières classiques sans modification en dépit d'améliorations encore possibles de la régularité du service (comme l'illustre au cours de la dernière période l'allongement des trains de 11 à 12 wagons qui a permis depuis 2015 une augmentation de plus de 5 200 places offertes sur une année par le service);
- la poursuite, en tendance, de la baisse du besoin de subvention du service, grâce à une optimisation du remplissage et de la longueur des trains. À compter de 2012, le montant global de la subvention que les États octroient annuellement à l'AFA a diminué d'environ 18% alors que la

subvention moyenne par poids-lourd transporté a baissé de plus de 43% (voir considérant (118) ci-dessous)<sup>53</sup>.

- (113) Il importe également de rappeler que la Commission a autorisé pendant 13 ans le financement du service expérimental et transitoire qui, à mesure du développement du trafic intermodal, a permis la réalisation d'économies de coûts externes substantielles. En l'espèce, l'AFA, en permettant le transfert de poids lourds de la route vers le rail, permet d'éviter l'émission de près de 6 400 tonnes de CO<sub>2</sub> par an et rend plus sûr le transport de matières dangereuses, qui sinon devraient emprunter des itinéraires routiers bien plus longs.
- (114) L'impact environnemental de ce report modal est particulièrement marqué pour les matières dangereuses qui représentent un tiers des marchandises transportées par l'AFA en 2017. L'AFA permet ainsi d'éviter le transport de matières dangereuses entre la France et l'Italie par la route, sous réserve de mesures de régulation<sup>54</sup>.
- (115) Dans ce contexte, la Commission prend également bonne note des raisons invoquées par la France et l'Italie et détaillées aux considérants (47) à (56) de la présente décision pour justifier le maintien du régime d'aide à titre transitoire pour une période supplémentaire de 3.5 ans et, en particulier, des obstacles politiques et financiers rencontrés par la partie italienne dans la budgétisation des ressources allouées, figurant aux considérants (48) à (50) 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, et que la durée de la prolongation envisagée est courte et proportionnée à la durée de la procédure d'attribution de la concession (devant aboutir au plus tôt fin 2019 ou en 2020 comme exposé aux considérants (40) à (42) ci-dessus). La Commission relève en particulier que la France et l'Italie ne souhaitent pas faire usage de la période correspondante au maximum de cinq ans autorisé par les lignes directrices ferroviaires dans son point 97.
- (116) 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.

---

<sup>53</sup> Voir également la section 3 ci-dessus qui met en évidence les avantages qui ressortent de la phase transitoire débutée en 2015.

<sup>54</sup> En cas d'arrêt du service d'autoroute ferroviaire alpine, l'itinéraire de 740 km via Vintimille, constituerait le seul itinéraire direct pour acheminer la plupart des marchandises dangereuses entre la France et l'Italie. En cas d'interdiction au passage de certaines de ces marchandises (p.ex. oxyde d'éthylène) produites en France (dans le département de la Savoie et dans la région lyonnaise) et destinées à l'Italie (Piémont, Lombardie), celles-ci devraient être acheminées par la route en passant par la Suisse. Cet itinéraire serait, par ailleurs, soumis aux contraintes réglementaires des tunnels du Saint Gothard et du San Bernardino et conduirait à acheminer les marchandises jusqu'au col du Brenner (soit un périple de 1230 km).

(117) Par ailleurs, la Commission relève que les conditions d'octroi et les modalités de calcul du financement public resteront très largement inchangées pendant la période transitoire du régime. Elle relève que, à l'instar de la période transitoire, seules les charges qui dépassent les recettes seront prises en compte pour établir le niveau de subvention<sup>55</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 imposé à AFA, ainsi que la possibilité pour les États de récupérer une possible surcompensation dont l'exploitant du service pourrait finalement bénéficier du fait d'une meilleure performance opérationnelle.

Pour ce faire, le mécanisme de contrôle annuel présenté à la Commission permet de vérifier systématiquement la réalité de l'exécution du budget prévisionnel, et d'estimer le niveau de profit par rapport au chiffre d'affaires, comme établi aux considérants (95) et (95).

(118) 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 établissent d'une part que l'intensité de l'aide à l'AFA, par rapport au coût total du transport est en diminution constante (elle est passée de 74% en 2005 à 60% en 2012 pour se réduire à environ [40-50]% en 2017), et d'autre part que l'intensité de l'aide à l'AFA par rapport aux coûts éligibles est passée de [40-50]% de 2014 à [30-40]% en 2017.

(119) La Commission prend également en compte les justifications mentionnées par les autorités françaises et italiennes concernant ce dépassement des 30% des coûts totaux de transport et décrits aux considérants (110) à (114) de la présente 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 élevés qu'un service de fret conventionnel. Dès lors, une intensité de l'aide à hauteur de [40-50]% du coût total du transport est jugée proportionnée dans le cas d'espèce.

(120) 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. Ce sont en effet désormais 36.000 poids lourds qui sont transbordés en 2017 sur les voies ferrées via le service d'autoroute ferroviaire<sup>56</sup> avec en sus un taux de remplissage des navettes de l'ordre de [...]% (en [...]par rapport au taux relevé de 85% dans la décision de 2015). 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.

---

<sup>55</sup> Voir les considérants (48) et (49) de la présente décision pour une projection sur les recettes et des charges de l'AFA au cours de la période transitoire.

<sup>56</sup> Voir la section 3, et notamment le considérant (24).

- (121) La Commission prend également en compte le fait que la prolongation est demandée pour une période limitée de 3.5 ans et estime à cet égard que la durée notifiée est en ligne avec les exigences du paragraphe 97 des lignes directrices ferroviaires qui dispose que toute aide notifiée à la Commission en vue d'une décision déclarant cette aide compatible avec le traité, sur la base de son article 93, doit être limitée à un maximum de 5 ans.
- (122) 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.

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

- (123) 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 (37) de la présente décision. Elle observe en parallèle que depuis sa mise en place le 4 novembre 2003, plus de 350.000 poids lourds ont emprunté à ce jour l'autoroute ferroviaire pour la traversée alpine (voir considérant (25) de la présente décision).
- (124) La Commission considère à cet égard que le niveau de prix facturé pour emprunter l'autoroute ferroviaire alpine se situe à un niveau adapté 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 se reflète dans le prix du service facturé. La Commission estime qu'à défaut, sur la base des données indiquées aux considérants (80) à (83) de la présente décision, 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. .
- (125) Au regard des progrès constants réalisés 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.
- (126) Conformément aux dispositions du paragraphe 111 des lignes directrices ferroviaires, 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 (notamment liées aux limitations visées au considérant (30)) et au regard de l'exploitation pérenne du

service dans le cadre de sa mise en concession qui devra intervenir au plus tard le 31 décembre 2021<sup>57</sup>.

- (127) Il s'ensuit que le régime d'aide au service transitoire pour une période de 3,5 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.

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

- (128) Tout d'abord, la Commission prend en considération le fait que, comme par le passé, aucune exclusivité de droit d'utilisation des infrastructures ne sera accordée à l'exploitant. Le critère de non-discrimination est donc respecté.
- (129) 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.
- (130) 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 26% du marché du transport de marchandises par camion par les passages, routier et ferroviaire, du Fréjus<sup>58</sup>.
- (131) 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.
- (132) Il s'ensuit que 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.

#### 6.2.5. *Conclusion*

- (133) Sur la base des considérations qui précèdent, la Commission estime que la poursuite du financement public du service au cours de la période transitoire, 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.

---

<sup>57</sup> La Commission souligne qu'à plus long-terme le transport ferroviaire sera encore développé par l'ouverture du tunnel ferroviaire Lyon-Turin, qui figure parmi les projets financés par l'UE au titre des programmes TEN-T. L'AFA constitue donc l'amorce d'un report modal d'envergure entre la France et l'Italie.

<sup>58</sup> 4,3% en 2014 et 4,6% en 2013.

(134) 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.

## 7. CONCLUSION

(135) 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 du 1<sup>er</sup> juillet 2018 allant jusqu'au 31 décembre 2021 comme compatible avec le marché intérieur en application de l'article 93 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Dans le cas où la présente lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, vous êtes invité à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de sa réception. Si la Commission ne reçoit pas de demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous acceptez la publication du texte intégral de la lettre dans la langue faisant foi à l'adresse internet suivante: <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>.

Cette demande devra être envoyée par courriel à l'adresse suivante:

Commission européenne  
Direction générale de la concurrence  
Greffes des aides d'État  
1049 Bruxelles  
[Stateaidgreffe@ec.europa.eu](mailto:Stateaidgreffe@ec.europa.eu)

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission

Margrethe VESTAGER  
Membre de la Commission

**AMPLIATION CERTIFIÉE CONFORME**  
Pour la Secrétaire générale,

**Jordi AYET PUIGARNAU**  
Directeur du Greffe  
**COMMISSION EUROPÉENNE**