

PROCESSUS DU SUIVI DE ZURICH :

CONCLUSIONS DE LEIPZIG 2012

Conclusions ministérielles

Le 30 novembre 2001, en présence de représentants de la Commission européenne et du Conseil des Ministres des transports de l'Union européenne et à l'initiative de la Suisse, les Ministres des transports allemand, autrichien, français, italien et suisse ont adopté la « Déclaration de Zurich concernant l'amélioration de la sécurité sur les routes, notamment dans les tunnels de l'Arc alpin » à la suite de plusieurs accidents graves survenus dans les tunnels alpins. Depuis lors, quatre réunions ministérielles se sont déroulées afin d'évaluer les progrès accomplis et d'ajuster les priorités dans l'optique de la mise en œuvre des dispositions de la Déclaration de Zurich. Ces réunions ont eu lieu à Regensberg (CH) le 11 mai 2004, à Sedrun (CH) le 14 novembre 2005, à Lyon (F) le 20 octobre 2006, lorsque la Slovénie a rejoint le groupe à titre de membre, et à Vienne (A) le 7 mai 2009.

La cinquième réunion des Ministres des transports ou de leurs représentants, qui s'est tenue le 2 mai 2012 à Leipzig dans le cadre de l'*International Transport Forum* (ITF), visait à prendre note des résultats du travail intensif effectué sous la présidence suisse, à mesurer les progrès accomplis et à décider d'éventuels réajustements de priorités et de la marche à suivre ultérieure.

Conformément aux mandats délivrés à Vienne en mai, les organes du Processus du suivi de Zurich ont débattu des points suivants :

I. Systèmes de gestion du trafic poids lourds dans l'Arc alpin

- Examen de moyens visant à accélérer le lancement et la mise en œuvre des véhicules lourds Euro VI dans la zone alpine ;
- Elaboration d'études exhaustives portant sur les trois instruments de gestion du trafic lourd que sont la Bourse du transit alpin (BTA), le marché des droits d'émission (MDE) et TOLL+ pour ce qui est de :
 - leurs impacts sur les transports avec des seuils dans une étude de base,
 - leur contexte juridique,
 - leurs effets économiques aux niveaux nationaux et régionaux, impacts logistiques et sociaux (avec accent mis sur le transport routier) inclus,en tenant également compte des mesures à prendre en cas d'introduction progressive desdits systèmes dans les différents pays et des définitions spatiales et de la portée géographique nécessaires à la prévention des effets de détour.

II. Gestion des incidents dans la zone alpine

- finalisation du concept de reporting des incidents (route) et de la situation (route et rail) ;
- approfondissement et développement des mesures relatives à leur faisabilité et à leur application concrète sur les axes alpins ;
- finalisation du concept, de la structure et du contenu du site Web, questions financières et organisationnelles comprises (webmaster).

III. Mobilité dans la zone alpine

- finalisation de l'étude CAFT 09 et publication des résultats en temps utile ;
- mise en ligne et réactualisation régulière des pages Web du Processus de Zurich ;
- mesures supplémentaires destinées à élargir les informations disponibles au sujet des transports alpins, transport de passagers compris, avec utilisation des sources de données existantes dans le but de minimiser l'emploi de ressources.

IV. Sécurité des tunnels dans l'espace alpin

- Prise en compte des conclusions du rapport rédigé durant la présidence précédente, notamment sur les quatre sujets mis en lumière et restant à approfondir (marchandises dangereuses, transport combiné, méthodes d'intervention, surveillance) sur la base des échanges entre experts et des résultats de la réunion du 12 décembre 2008 à Paris ;
- approbation du principe d'échanges réguliers sur la sécurité des principaux tunnels ferroviaires alpins,
- octroi à la France du mandat d'organisation de la prochaine réunion.

* * *

A. Etat des activités

Les principaux objectifs du Processus du suivi de Zurich – à savoir améliorer en permanence la sécurité en matière de transport transalpin, mieux faire face au transport de fret ferroviaire sur le long terme, promouvoir différents types d'infrastructure et de modes de transports alternatifs, notamment ferroviaires – restent au cœur des préoccupations de ses membres.

Les activités menées de 2009 à 2012 sous la présidence suisse ont été entreprises au sein des trois groupes de travail et d'un groupe ad hoc.

I. Systèmes de gestion du trafic poids lourds dans l’Arc alpin

En cette fin de période, le groupe de travail présidé par l’Autriche a lancé plusieurs études destinées à étayer les prises de décision ultérieures.

Premièrement, une étude en profondeur baptisée ALBATRAS¹ et portant sur les impacts en termes de trafic des trois principaux instrument de gestion du trafic que sont la Bourse du transit alpin (BTA), le marché des droits d’émission (MDE) et TOLL+ (avec prise en compte de différents seuils pour ce qui est du trafic transalpin) a été réalisée par un groupe de consulting et approuvée avec quelques commentaires par le Comité de pilotage. Les différents scénarios ont permis de mettre en évidence les impacts aussi bien en termes de réduction ou de détournement du trafic routier que de reports modaux de la route vers le rail sur l’ensemble de l’Arc alpin B+ pour les différents systèmes. L’étude a clairement montré que plus le niveau de péage imposé aux traversées alpines était élevé, plus le trafic routier était réduit (ou détourné) et plus le report modal de la route vers le rail était important, et ce quel que soit le type d’instrument considéré.

Deuxièmement, une analyse des effets économiques aux niveaux nationaux et régionaux et des impacts logistiques et sociaux (avec accent mis sur le secteur du transport routier), baptisée (EFFINALP)² et approuvée avec quelques commentaires par le Comité de pilotage, a mis en lumière les impacts spécifiques sur les régions, les modes de transport et les secteurs à forte intensité de transport. Les résultats finaux ont montré que l’impact global sur les régions serait relativement modeste. Pour autant, certaines régions alpines, notamment au sud de la chaîne, seraient assez fortement touchées en termes de production économique et d’emploi, et le transport routier ainsi que le secteur de la logistique dans certaines régions risqueraient de supporter une part excessive de la charge. Ces effets négatifs pourraient néanmoins être amortis grâce à la mise en place de mécanismes de compensation en faveur du transport local ou courtes distances ou à l’application de mesures ponctuelles d’aide ou d’accompagnement (promotion du transport combiné, par exemple). Toutefois, l’étude a également montré que les transports moyennes et longues distances pourraient, eux aussi, être affectés.

Troisièmement, une analyse juridique comparative des trois instruments dans les différents pays destinée à évaluer la compatibilité ou l’incompatibilité des différents instruments de gestion du trafic (avec les législations nationales ou européenne ou les accords bilatéraux / multilatéraux) ainsi que les alternatives possibles ou les moyens de résoudre les problèmes

¹ « Alignement des instruments de gestion du trafic BTA, MDE et TOLL+ sur des bases comparables en termes scientifiques, techniques et opérationnels en simulant différents seuils afin d’en analyser l’impact sur les flux de transport empruntant les routes alpines »

² « Analyse des **EFF**ets économiques de la mise en place d’**IN**struments de gestion du trafic dans l’espace **ALP**in »

(LEGALP)³ a également été réalisée. Parmi les instruments analysés, TOLL+ s'est révélé le plus compatible, la BTA et le MDE impliquant pour leur part des modifications majeures au niveau de la législation existante.

Les résultats finaux de ces études et leur dépouillement semblent indiquer la nécessité d'approfondir les instruments permettant un meilleur respect de l'environnement. Ces instruments, objectifs et indicateurs compris, pourraient être justifiés en tant que possibles étapes ultérieures sur la voie d'une amélioration de la sécurité du transport transalpin et d'un recentrage du fret routier sur une logique plus durable.

II. Gestion des incidents dans la zone alpine

Conformément au mandat donné à Vienne en 2009, le groupe de travail « Gestion des incidents dans la zone alpine » placé sous la direction de la Suisse a terminé ses travaux en rédigeant le document « Regulations governing the information on the implementation of networked incident management in the region of the Alps » et un document exploratoire relatifs à ces règles. L'application du principe de subsidiarité reposant sur une confiance mutuelle pour toute mesure relative à la gestion des incidents permettrait de remplir le mandat demandant le développement de mesures liées à leur faisabilité et à leur application concrète sur les axes alpins.

Les points clés desdites règles – basés sur les principes directeurs que sont la faisabilité, la simplicité, la rapidité et la flexibilité – sont :

- une définition consensuelle des éléments clé (tels que le terme « incident », les principaux axes de transit et les points nationaux de contact) ;
- les modalités relatives aux flux internes et externes d'informations ;
- des activités de reporting standardisées (incluant un formulaire standard « Road incident report » en anglais et en allemand) ;
- les fonctionnalités du site Web d'information et
- des clauses conclusives liées aux coûts, à un groupe de surveillance et à différents aspects formels.

En résumé, les activités de groupe de travail débouchent sur des outils de gestion des incidents très efficaces, axés sur l'utilisateur et aptes à renforcer la sécurité des transports d'une manière pertinente tant en termes d'efficacité que de coûts.

³« Cohérence juridique de la BTA, du MDE et de TOLL+ avec 1) le droit de l'Union européenne, 2) l'accord entre la Communauté européenne et la Confédération suisse sur le transport de marchandises et de voyageurs par rail et par route, 3) d'autres accords de l'UE et d'autres traités et accords internationaux, multilatéraux ou bilatéraux sur le commerce et le transport, 4) le droit national allemand, autrichien, français, italien, slovène et suisse et d'éventuelles adaptations en cas de divergences

III. Mobilité dans l'espace alpin

Conformément au mandat issu des conclusions de Vienne en 2009, le groupe de travail présidé par l'Italie s'est chargé de compiler les données CAFT 09 et a commencé à publier des chiffres consolidés fournissant une image assez large de la structure complexe du trafic de fret transalpin. Pour la première fois, la Slovénie a participé à l'étude afin que la présentation du trafic transalpin de fret soit aussi complète et fiable que possible. La collecte de données ayant débuté plus tard en France que dans les autres pays, la consolidation des chiffres s'est heurtée à certain débordement sur 2010.

Les données relatives au fret transalpin (ferroviaire et routier) en provenance de France, Suisse et Autriche sont également interconnectées dans le cadre du groupe de travail « Observatoire des trafics dans la région alpine » mis en place par l'Accord sur les transports terrestres conclu en 1999 entre l'Union européenne et la Suisse. Celui-ci publie un rapport annuel fournissant des informations supplémentaires sur la qualité des transports, le coût/les prix et l'environnement.

La présentation interactive des résultats des études et rapports sur Internet (<http://www.zuerich-prozess.org/fr/>) permet de présenter tous les travaux du Processus du suivi de Zurich à un large public. Les pages sont disponibles en anglais, allemand, français, italien et slovène.

Dans le cadre des préparatifs de l'étude principale suivante (CAFT 2014), le groupe de travail a accepté de procéder selon la méthodologie déjà établie. Il examine en outre l'opportunité d'un report à l'année 2015 afin de coller au rythme des autres études quinquennales (recensement du trafic sur les routes E et les lignes ferroviaires E de la CEE-ONU, par exemple).

Les experts ont également cherché à savoir si des sources de données relatives au trafic transalpin de passagers, que ce soit par la route ou par le rail, étaient disponibles dans les différents pays alpins. Toutefois, vu l'extrême hétérogénéité des niveaux administratifs et la complexité des responsabilités, la compilation de données harmonisées impliquerait des efforts allant au-delà des possibilités de ce groupe de travail. De ce fait, les experts ont décidé de ne pas investiguer plus avant dans ce domaine.

IV. Sécurité des principaux tunnels ferroviaires alpins

Conformément au mandat donné à Vienne, le groupe ad hoc « Amélioration de la sécurité dans les tunnels ferroviaires », placé sous la direction de la France, a réalisé une analyse détaillée concernant le transport de marchandises dangereuses, les particularités du transport combiné (chaussée roulante, par exemple), les méthodes d'intervention de

sécurité, de lutte contre les incendies et de sauvetage ainsi que la surveillance des tendances en matière de transport ferroviaire pour ce qui est des risques dans les tunnels.

L'analyse, basée sur un questionnaire auquel ont répondu des experts des différentes parties prenantes, s'est clôturée par un atelier organisé en mai 2011.

Par ailleurs, une attention particulière a été portée aux dernières avancées de la mise en œuvre des niveaux de sécurité (techniques, opérationnels) dans les tunnels des pays de l'espace alpin et du système de reporting des incidents et accidents.

Pour conclure, les experts ont identifié d'autres besoins d'action, liés au champ d'application des mesures de surveillance dans le domaine des marchandises dangereuses, à de nouvelles mesures techniques et opérationnelles concernant la détection des risques et à une méthode commune de quantification des risques ou de collecte des données.

* * *

B. Evaluation des progrès/décisions quant aux principes d'action

A titre de synthèse de l'avancée des activités et des commentaires du Comité de pilotage ainsi que de ses recommandations en matière de mesures à prendre, les Ministres ou leurs représentants émettent l'évaluation suivante :

Les Ministres

- prennent acte des différents rapports élaborés par le groupe de travail et le groupe ad hoc ;
- apprécient les progrès effectués en matière de sécurité des transports et de solutions durables en termes de mobilité au sein de l'espace alpin depuis la mise en place du Processus du suivi de Zurich le 30 novembre 2001 ;
- s'accordent à dire qu'il demeure vital pour l'espace alpin d'améliorer sans relâche la sécurité des transports transalpins, d'ancrer le fret dans une logique durable, de promouvoir différents types d'infrastructure et des modes de transport alternatifs, notamment ferroviaires ;
- soulignent la valeur ajoutée apportée par la mise en place d'un système d'information sur les incidents routiers dans tous les pays de l'Arc alpin ;
- sont convaincus qu'en termes techniques, opérationnels et financiers, les instruments et les infrastructures y afférentes permettront d'atteindre les buts liés à une approche intégrée d'une mobilité durable dans l'espace alpin grâce à l'application des concepts d'intermodalité et de comodalité ;
- sont conscients que l'impact des incitations aux reports modaux sur la marche de l'économie et la création d'emplois aux niveaux régionaux et nationaux doit être pris en compte, et que l'impact sur le secteur de la logistique en général, et sur celui du transport routier en particulier, nécessite d'être suivi de près ;
- confirment les leçons tirées des récentes études et leur volonté de les intégrer dans les concepts et définitions des prochaines étapes ;
- acceptent d'approfondir les instruments axés sur l'environnement ainsi que les objectifs et indicateurs visant à mieux cerner la situation et les besoins en matière d'environnement, et ce dans le but d'analyser les travaux précédents en la matière ainsi que les impacts et besoins sur les corridors alpins afin d'évaluer et/ou d'élaborer d'éventuelles futures mesures ;
- soulignent que, du fait du contrecoup de la crise économique et financière qui a éclaté en 2008 et qui n'est pas encore surmontée dans certaines régions, il peut exister des écarts entre l'évolution réelle du trafic et celle qui avait été prévue. Certaines économies nationales, particulièrement touchées, ont davantage de difficultés que d'autres à se remettre de la crise et nécessitent dès lors une attention

particulière afin de contrebalancer comme il se doit des mesures susceptibles de se répercuter négativement sur des éléments du système.

En foi de quoi, les Ministres ou leurs représentants décident des principes d'action suivants pour les étapes ultérieures en la matière :

- *pleine reconnaissance et respect des différences fondamentales entre les diverses économies des pays alpins et de leurs obligations européennes et internationales, et notamment de la situation des économies des pays membres dépendant en grande partie de l'utilisation d'itinéraires traversant les Alpes ;*
- *promotion immédiate et dans une optique de court terme des véhicules les moins polluants (notamment Euro VI) ;*
- *confirmation de l'intérêt d'un phasage des mesures visant à la gestion du fret transalpin :*
 - *dans une perspective de court terme, évaluation de la possibilité d'une mise en œuvre du concept TOLL+ dans la droite ligne de la directive Eurovignette qui autorise l'internalisation de certains coûts externes et, partant, approfondissement des éléments Eurovignette de TOLL+ en s'attachant particulièrement aux aspects socio-économiques, juridiques et environnementaux propres à chaque pays,*
 - *dans une perspective de moyen à long termes, et lorsque de nouvelles capacités et de nouveaux services ferroviaires seront disponibles (en particulier dans tous les nouveaux tunnels alpins planifiés), ciblage d'un report modal important, si nécessaire en encourageant le développement de concepts limitatifs de gestion (tels que la BTA, le MDE ou autres) tout en tenant compte de leur indispensable faisabilité légale ;*
- *approfondissement des voies permettant une mise en œuvre de mesures et de concepts destinés à promouvoir la sécurité des transports et le caractère durable de la mobilité dans la zone alpine, le tout via une approche coordonnée et graduelle ;*
- *extension possible de ces étapes via la soumission de mesures coordonnées, incitations et/ou projets à court, moyen et long termes dans le but de faire face aux différents défis posés par le contexte et*
- *établissement d'un nouveau groupe de travail technique chargé d'évaluer la situation et les besoins environnementaux dans le cadre du Processus du suivi de Zurich et compte tenu des travaux effectués par la Convention alpine.*

* * *

C. Mandats confiés au Comité de pilotage par les Ministres

A la lumière de ces considérations et de ces principes, les Ministres ou leurs représentants donnent les mandats suivants au Comité de pilotage :

S'agissant des systèmes de gestion du trafic lourd dans la zone alpine :

Dans une perspective de court terme pour la prochaine période :

- continuer à développer le concept TOLL+ en tant que système de péage différencié et reposant sur les coûts externes et avec référence à la directive Eurovignette et accent mis sur les particularités de chaque pays membre ;
- accorder une attention particulière aux systèmes de gestion en matière de transports existant dans les pays membres du Processus de Zurich ;
- envisager la portée géographique d'une possible application de chaque instrument dans le but d'éviter autant que faire se peut tout détournement de trafic ;
- passer en revue les différentes offres de services de transport combiné / multimodal / ferroviaire proposées, le but étant d'accroître la transparence en direction des expéditeurs et transporteurs quant aux services ferroviaires existants et prévus, ce qui devrait se traduire par une augmentation de la demande de services ferroviaires et ainsi contribuer au report modal de la route vers le rail.

Dans une perspective de moyen à long termes pour les présidences suivantes :

- élaborer une ligne commune pour le développement et l'analyse concrète de la faisabilité d'une feuille de route comprenant les principaux éléments, étapes et délais de 2020 à 2025/2030 (selon l'achèvement de l'infrastructure de transport requise et la fourniture des services y afférents) pour la mise en place de systèmes de gestion du trafic lourd de marchandises dans les pays alpins en réponse à des considérations environnementales et compte tenu des implications économiques et juridiques de telles mesures ;
- évaluer et prendre toutes les mesures nécessaires à la limitation des effets négatifs possibles, notamment dans les régions susceptibles de supporter une charge disproportionnée et dans les cas difficiles tant dans le secteur du transport que dans ceux ayant une forte intensité de transport.

* * *

S'agissant de la gestion des incidents dans la zone alpine :

- mettre en œuvre le concept et les règles régissant l'information sur la mise en application d'une gestion en réseau des incidents dans la zone alpine ;

- mettre sur pied un groupe de surveillance de ladite mise en œuvre dans le but d'une possible optimisation de ses fonctions et de l'interopérabilité des éléments informatiques y afférents ;
- le cas échéant, élargir la portée de la coopération.

* * *

S'agissant de la mobilité dans l'Arc alpin :

- gérer le site Web du Processus de Zurich de manière à ce qu'il soit convivial (études CAFT, rapports, autres documents) et le mettre régulièrement à jour ;
- finaliser l'étude CAFT 09 et publier les résultats consolidés en temps utile ;
- élaborer des publications annuelles consolidées telles qu'Alpinfo ;
- préparer la prochaine étude principale CAFT 2014, en principe selon la méthodologie déjà établie et en tenant compte d'autres études selon un rythme quinquennal.

* * *

S'agissant de la sécurité des tunnels alpins :

- renforcer dans la zone alpine la surveillance des opérations de transport ferroviaire impliquant des marchandises dangereuses ;
- étudier la possibilité de développer un système automatique national ou international de détection des facteurs de risques dans le système ferroviaire ;
- contribuer à une meilleure harmonisation des données statistiques relatives au transport combiné (chaussées roulantes, par exemple),
- échanger des exemples de best practices en termes d'intervention et de sauvetage, notamment dans les tunnels transfrontaliers et
- examiner les possibilités de développement d'une méthode commune de quantification des risques en étroite coopération avec la Commission européenne, l'Agence ferroviaire européenne (AFE), le Liechtenstein (en qualité de pays membre de l'EEE) et la Suisse (en qualité de non-membre de l'UE/EEE).

* * *

S'agissant de la situation et des besoins environnementaux en zone alpine :

- effectuer une analyse simple des travaux précédents en la matière ;
- prendre connaissance du travail effectué dans le cadre de la Convention alpine ;
- étudier les impacts possibles et les besoins dans les régions alpines et
- évaluer – ultérieurement – une liste de mesures appropriées.

* * *

S'agissant des questions générales et transversales :

- *pratiquer un échange général et continu d'informations à l'occasion des réunions ordinaires du Comité de pilotage sur les points suivants :*
 - *situations spéciales « prévisibles » et susceptibles d'affecter les flux de trafic dans la région alpine : stratégies et mesures,*
 - *questions de planification relatives aux principales mesures ayant trait aux infrastructures ferroviaires dans la région alpine,*
 - *promotion de véhicules moins polluants (notamment Euro VI) dans l'espace alpin.*

D. Nouveau membre : Principauté du Liechtenstein

Les Ministres des transports ou leurs représentants accueillent chaleureusement la Principauté du Liechtenstein en tant que nouveau membre du Processus du suivi de Zurich. Dès à présent, la Principauté du Liechtenstein est donc habilitée à agir en qualité de membre à part entière et est encouragée à prendre une part active au Comité de pilotage et aux différents groupes de travail.

E. Nouvelle présidence

Les Ministres des transports ou leurs représentants remercient la présidence suisse pour le travail accompli depuis mai 2009. Ils décident à l'unanimité de confier à l'Allemagne la présidence pour les années 2012 – 2014. La présidence sera ensuite exercée par la Slovénie, puis par l'Italie et enfin par le Liechtenstein, après quoi la présidence sera de nouveau assumée selon l'ordre établi, en recommençant par la Suisse.

Approuvé à Leipzig, le 2 mai 2012