

**GROUPE INTERDISCIPLINAIRE DE RÉFLEXION  
SUR LES TRAVERSÉES SUD-ALPINES ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE MARALPIN**

Association Loi de 1901 enregistrée au J.O. du 13 mars 1996  
Membre de la Commission Internationale pour la Protection des Alpes (CIPRA)

SECRETARIAT : Jacques Molinari 49 avenue Cernuschi - F - 06500 MENTON  
Tél/Fax : (33) 0493353517 - Messagerie électronique : Jacques.Molinari@wanadoo.fr

**LE RAPPORT BROSSIER (1)  
SES RECOMMANDATIONS EN MATIÈRE DE POLITIQUE DES  
TRANSPORTS TERRESTRES DANS LES ALPES  
*Une remise en question radicale et novatrice***

**A. LA MISSION BROSSIER ET SON RAPPORT**

Dans sa lettre du 11 septembre 1997, confiant à l'Ingénieur général Brossier la charge de procéder à une "analyse multimodale des problématiques de déplacements dans les Alpes", le ministre français de l'Équipement, des Transports et du Logement, Jean-Claude Gayssot, s'est référé d'emblée à la Convention alpine (dont il prend soin de citer les deux premiers attendus) pour demander l'établissement d'un bilan critique des études en cours en France, et d'engager la réflexion dans une perspective multimodale, en prenant en compte la problématique générale des échanges européens à travers l'arc alpin.

Le rapport établi dans le cadre de cette mission par de hauts fonctionnaires, l'Ingénieur général Christian Brossier, l'Ingénieur en chef Jean-Didier Blanchet, et l'Ingénieur général Michel Gérard, rapport dont les lignes directrices ont transparu dès le sommet franco-italien d'octobre 1997 [cf. CIPRA-Info 49/98, page 9], a été rendu public le 29 mai 1998 sous l'intitulé "*La politique française des transports terrestres dans les Alpes*", et publié au cours de l'été de cette même année.

Ce rapport, qui se réfère à son tour largement à la Convention alpine, innove considérablement dans de nombreux domaines.

Les avis qu'il formule en matière d'infrastructures, et notamment sa remise en question à la fois de projets autoroutiers (dont celui du Mercantour), mais aussi du grand projet ferroviaire Lyon-Turin, ont fait l'objet de multiples commentaires (que le rédacteur ne partage pas entièrement et sur lesquels il estime devoir revenir ultérieurement [cf "*Le rapport Brossier - 2*" ] ).

En revanche, peu d'attention encore semble avoir été accordée aux recommandations que cet important rapport exprime en matière de politique française des transports alpins, et tout particulièrement en matière de stratégie internationale.

Ces recommandations, de caractère particulièrement novateur pour un pays qui s'était jusqu'ici engagé avec d'extrêmes réticences dans les voies frayées par la CIPRA, paraissent devoir, si elles étaient désormais prises en compte, inverser les rapports de forces dans les négociations alpines et contribuer de manière décisive à des avancées radicales en politique européenne des transports.

On trouvera ci-après un condensé de ces principales recommandations "politiques", ainsi que quelques larges extraits des chapitres de ce rapport dont ont été tirées ces recommandations.

Jacques Molinari (15.09.1998)

**La politique française des transports terrestres dans les Alpes**

Rapport établi par Christian BROSSIER, Jean-Didier BLANCHET, Michel GÉRARD

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement ; Conseil Général des Ponts et Chaussées

La Documentation Française, Paris, 3ème trimestre 1998 ; DF 5 4746-8 ; ISBN 2-11-004063-7 ; 213 pages.

## **B. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION RELATIVES À LA POLITIQUE DES TRANSPORTS**

*[les citations ici transcrites (avec référence de leur localisation dans le rapport), sont, dans la mesure du possible, reproduites à l'identique, tandis que les sous-titres, ainsi que l'ordre de présentation de ces extraits, émanent de l'auteur de la présente analyse (J.M.)]*

### **Reconnaissance de la spécificité alpine - Convention alpine**

Faire référence, dans les textes européens, à un concept précis : celui de "périmètre de la Convention Alpine" (plutôt qu'à la notion ambiguë de "zone sensible") [1.7., p.36].

Privilégier le cadre de la Convention alpine pour aboutir, fut-ce au prix de compromis, à des attitudes communes, concrètes et raisonnables des Etats alpins [1.11., p.42].

### **Stratégie d'infrastructures**

Inciter à l'usage du fret ferroviaire [1.6., p.33] ...et ne pas lui retirer ses chances par une multiplication imprudente des passages routiers [ibidem; p.34].

Tout en prenant les mesures qui s'imposent à la source, ...préférer des concentrations de trafics routiers et ferroviaires à des disséminations [ibidem; p.34].

### **Recherches**

(Faire déboucher) le Livre vert européen "pour une tarification efficace et équitable des transports" sur des conclusions concrètes [1.7., p.36].

(concevoir) un "Livre vert alpin" tenant compte du degré plus élevé de nuisances de chaque mode dans les régions montagnardes, et prenant largement en compte le principe de précaution et donc la notion de risque [1.7., p.36].

### **Mesures règlementaires et législatives**

(a) pour l'exploitation des réseaux existants

Aboutir à ce que le trafic de transit paye, comme le trafic interne ou bilatéral, ses coûts externes courants et ses coûts d'infrastructure [2.1.8.1, p.50].

Transférer, sous forme de subvention en faveur du développement du transport combiné, une partie du produit des taxations des coûts externes du secteur routier [2.1.8.1, p.50].

(b) pour la création d'infrastructures ferroviaires nouvelles

Création d'une taxe *de dissuasion* ou *d'orientation modale* (à distinguer des péages et à appliquer à tous les passages routiers, cols comme tunnels, même gratuits actuellement, pour compléter le dispositif fiscal par une mesure permettant d'assurer, *le jour où on le souhaitera nécessaire*, le transfert souhaité de la route vers le rail. Cette mesure (clause alpine) devra être prévue dans la directive européenne qui remplacera la 93/89 annulée [Introd. 2.1., p.14].

### **Dispositions et mesures spécifiquement françaises**

Affirmation, auprès des services centraux et décentralisés (de l'Etat), d'une politique alpine des transports terrestres [1.5., p.33].

Proposer qu'une "mission alpine" soit chargée de l'avancement du protocole transport de la Convention alpine et qu'elle puisse jouer un rôle incitatif permettant la prise en compte de la spécificité montagnarde dans les études générales sur "transports et environnement" [1.7., p.36].

Appliquer sur le sol national, quand il est seul concerné, certains principes que l'Etat pourrait préconiser au cours de négociations intra ou extra-européennes [0.1., p.26]

## **C. LE RAPPORT - QUELQUES LARGES EXTRAITS DES CONSIDÉRATIONS RELATIVES À LA POLITIQUE DES TRANSPORTS**

*[sauf spécifié, les textes (transcrits avec références de leur localisation dans le rapport), leurs passages soulignés, ainsi que les notes infra-paginales, ont été, dans la mesure du possible, reproduits à l'identique, tandis que les titres, les sous-titres, ainsi que la restructuration de ces extraits, émanent de l'auteur de la présente analyse (J.M.)]*

### **1. Les transports en montagne - Les Alpes en péril**

*Non sans avoir rappelé la sensibilité environnementale du milieu alpin, ainsi que la plus grande agressivité des transports en montagne qu'en plaine, les auteurs du rapport considèrent que ...les transports et leur croissance, liée au développement économique général, causent d'autant plus de dommages et font courir d'autant plus de risques aux régions alpines que la position du massif dans le continent en a fait un lieu de passage inévitable pour beaucoup de flux. Sur la planète entière, peu de*

reliefs élevés sont, du fait de l'économie, dans une situation aussi vulnérable (1)" [1.2., p.31]

## **2. L' Union européenne et les Alpes**

### **2.1. Le cadre législatif de l'Union européenne [d'après 1.7., p.35]**

En matière de transports, les positions de l'Union européenne sont fondées sur des principes économiques et environnementaux.

(a) Les principes fondateurs relatifs aux transports

Ils sont destinés à faciliter, et même à favoriser, la libre circulation des biens et des personnes, en permettant une saine concurrence intra et intermodale, ce sont :

- libre choix du mode,
- non-discrimination,
- proportionnalité de l'imposition aux coûts liés aux transports,
- transparence (des règles, des lois, des sanctions, des comptes, etc.),
- territorialité (application des lois et règles de l'Etat-membre où le transport s'exerce et, en contrepartie, couverture par le dit Etat-membre des charges collectives d'infrastructures, de sécurité, de police, etc. qui conditionnent le bon fonctionnement du transport).

(b) Les principes de protection à court et à long terme de l'environnement

Indépendamment du type de pollution à laquelle ils s'appliquent, ces principes, à savoir :

- de prévention,
  - de réparation (dit pollueur/payeur),
  - de précaution (consistant à ne pas remettre à plus tard, sous le prétexte de manque de certitudes scientifiques, des mesures propres à prévenir d'éventuelles dégradations de l'environnement),
- visent tous à placer les acteurs économiques dans des conditions aussi comparables que possible vis-à-vis de la collectivité, en mettant à leur charge les dommages qu'ils créent ou sont susceptibles de créer.

### **2.2. Les résistances d'Etats alpins à cette politique unificatrice [d'après 1.7., p.35]**

Tout en défendant ces principes environnementaux, l'Union européenne s'oppose à des mesures qui entraîneraient en contradiction avec sa politique économique.

Ainsi en est-il pour la *voie réglementaire*, comme la limitation suisse à 28 tonnes du poids total en charge (PTC) des poids lourds, combattue par l'Union, laquelle argue notamment du fait que cette réglementation revient à reporter nuisance et gêne des 40 T sur les pays voisins.

L' *économie administrée* rencontre, pour des raisons analogues, les mêmes résistances. Cependant, l'Autriche a obtenu de haute lutte dans le cadre des négociations d'entrée de ce pays dans l'UE, la mise en place du système des éco-points, qui, à l'usage, s'est révélé efficace et économiquement peu perturbateur.

### **2.3. Vers une prise en compte de la spécificité alpine**

La normalisation "à la source" et la fiscalisation des charges "externes", moyens préférés d'une politique environnementale en Europe, s'appliquent à l'ensemble de l'Union européenne mais ne font pas cas de certaines spécificités.

...Les Alpes, en tant qu'unité géographique méritant une attention particulière, ne sont apparues dans le vocabulaire européen qu'à propos de l'adhésion de l'Autriche à l'UE et de l'éventuelle "clause alpine" dans la reprise récente de la directive 93/89 (2) (remise à plat après son annulation par la Cour de Luxembourg).

Les textes européens auraient plutôt tendance à privilégier un concept plus facile à défendre, parce que plus général et mieux à même d'emporter l'adhésion des Etats-membres, de "zone sensible".

Cette dernière est ainsi définie par la récente conférence CEE-ONU, à Vienne du 12 au 14 novembre 1997 "*zone(s) dont les écosystèmes sont particulièrement sensibles, et où les conditions géographiques et la topographie risquent d'accroître la pollution et le bruit ou dans lesquelles il existe des ressources naturelles ou un patrimoine culturel unique*". [1.7., p.35]

### **2.4. Pour une prise en compte, par l'UE, du concept de "périmètre de la Convention alpine" [1.7., pp.35-36]**

La mission reconnaît que... la définition donnée aux "zones sensibles" par la conférence CEE-ONU s'applique particulièrement bien aux régions alpines dans leur ensemble, et, dans celles-ci, plus nettement encore aux zones au dessus de 800 à 1000 m d'altitude. Mais même si elle a été adoptée par la loi

française sur l'environnement dite loi Barnier, la mission recommande de la méfiance à son égard. Elle pourrait en effet devenir un concept fourre-tout rendant en définitive extrêmement lourde toute politique concrète par le nombre de régions ou micro-régions qui se prétendraient éligibles : régions urbaines, zones forestières, marécageuses, d'estuaire, etc.

L'initiative de la Convention alpine signée le 7 novembre 1991 (3) paraît plus intéressante. ... Cette convention qui lie entre eux huit pays, dont plusieurs ne font pas partie de l'Union européenne (Slovénie et Suisse notamment), a le grand avantage de couvrir la totalité de l'arc alpin (4), lui-même défini par les communes concernées.

Il est également intéressant de noter que l'Union européenne, qui n'avait pas été à l'initiative de ce texte, en a été néanmoins signataire. De ce fait, il serait aujourd'hui possible de faire référence dans les textes européens à ce concept précis : celui de "périmètre de la convention alpine", ce qui éviterait des discussions sémantiques dont l'expérience montre qu'elles sont longues et pleines de pièges.

### **3. Un programme de réflexion méthodologique**

#### **3.1. Une participation active à l'élaboration du protocole transports [1.7., p.36]**

Mais simultanément et logiquement, il faut que la France, pour sa part, aide vigoureusement à faire avancer les "critères d'orientation sectoriels" communs au périmètre. Le ministère français chargé des transports doit donc participer activement à la mise au point définitive du protocole transports encore en difficulté.

L'idée générale des protocoles étant le *refus d'une prime économique au moins-disant écologique* (5), le calage des critères est évidemment difficile, mais il est préférable d'arriver à des compromis plutôt qu'à l'absence de toute règle commune.

#### **3.2. Méthodologie : pour une concrétisation du Livre vert et l'élaboration d'un Livre vert alpin [1.7., p.36]**

Une des voies de progrès, logiquement préférée par l'UE, est la prise en compte des coûts externes de chaque mode. Mais les questions scientifiques et techniques n'avancent pas aussi vite : il y a beaucoup de raisons justifiées à cela, mais peut-être conviendrait-il, la mission le suggère, que des efforts plus rigoureux soient faits pour aboutir à des conclusions concrètes à partir du Livre vert européen "pour une tarification efficace et équitable des transports".

#### **3.3. Recherche**

Concernant le périmètre de la Convention alpine, il faudrait pouvoir tenir compte du degré plus élevé des nuisances de chaque mode dans les régions montagnardes. Or, les études propres au milieu montagnard ou comparatives entre ce dernier et le milieu "moyen" européen, en général considéré par les analyses, sont très peu nombreuses. La mission n'a trouvé, ici et là, que des indications éparses et non le corpus qui serait nécessaire pour les études socio-économiques de projets ou de mesures concernant les transports en milieu alpin. Il y a là, pour l'Union et pour les signataires de la Convention alpine, un axe d'études prioritaires.

Ces études, que l'on pourrait appeler "prescriptions concrètes à la suite du Livre vert" et "Livre vert alpin" devraient, particulièrement la deuxième, prendre largement en compte le principe de précaution et donc la notion de risque. Limiter l'examen aux seuls "coûts externes" reviendrait en fait à admettre implicitement :

- que les réparations sont égales aux coûts, sans prendre en considération les effets cumulatifs très prononcés en montagne ;
- que les risques sont couverts par les coûts, ce qui suppose qu'ils sont tous répertoriés, prévisibles, autrement dit que leur probabilité puisse être estimée, sinon calculée ;
- enfin, que les conséquences d'un sinistre écologique puissent être correctement évaluées.

Pour tenir compte des incertitudes très grandes sur tous ces sujets, des méthodes originales sont à développer, soit du genre *minimax regret*, soit plus simplement d'évaluation du coût de la précaution (différence entre le projet à risques réduits et le projet classique imaginé comme s'il n'y avait pas de risques supérieurs en montagne).

Comme on le voit, les projeteurs ont besoin, aussi rapidement que possible, de consignes méthodologiques.

Dans le même temps, il convient de se préoccuper, dans le cadre européen :

- de la fiscalité représentative des coûts externes occasionnés par les transports ;
- des principes de contrôle de l'affectation des fonds prélevés à l'objet pour lequel ils l'ont été.

#### **4. Vers une nouvelle politique alpine des transports**

##### **4.1. La situation internationale**

Tous les grands principes (évoqués précédemment) sont reconnus de nos voisins alpins... (et on constate) :

- un consensus très général au niveau de l'Europe pour pousser les trafics longue distance vers le mode ferroviaire, et particulièrement le combiné...
- nonobstant ce consensus, des intérêts très divergents, d'Etat à Etat, quant au financement des nouvelles infrastructures nécessaires, aux charges des infrastructures existantes et aux taxations prévues à ces titres par les Etats où se trouvent les passages [2.1.7., p.49].

##### **4.2. L'infléchissement des positions françaises [2.1.8, pp.49-51]**

La France s'est exprimée au sein de l'UE dans diverses occasions :

- (a) discussion de la directive 93/89, remise à plat après son annulation par la Cour de Luxembourg,
- (b) négociation Suisse-Union européenne,
- (c) discussion de la directive "énergie" (à cause du prix des carburants).

(a) Dans la discussion de la directive 93/89, la France s'était montrée, jusqu'à la mi-1997, opposée à la "clause alpine", que l'Autriche réclamait, parce qu'elle avait vu dans cette clause la création d'un surpéage remettant en cause le principe du paiement des seules charges d'infrastructure, et, afin de protéger l'équilibre financier de ses concessionnaires autoroutiers, tout en acceptant du bout des lèvres qu'un cas particulier fut admis au Brenner, avait refusé de voir s'étendre ce principe au Mont-Blanc.

Depuis mi-1997, la position française a notablement évolué et la notion de "zone sensible" avancée par les Autrichiens a été acceptée par la France (6).

(b) Dans la négociation Suisse-UE et jusqu'à la mi-1997, la France s'est montrée plutôt solidaire des Allemands et des Italiens pour que le prix fiscal d'un parcours Bâle-Chiasso pour un 40 T [combinaison de la redevance proportionnelle aux prestations (RPLP) et de la taxe de transit alpin (TTA)] ne fut pas supérieur à 300 CHF. Ce faisant, elle rendait la position suisse, tant pour le financement des tunnels que pour l'orientation modale, plus difficile et plus risquée.

Depuis cette date aussi, la position française est nettement plus favorable aux propositions suisses et, contrairement à l'Italie et à l'Allemagne, la France a donné son accord à l'entente provisoire entre le Commissaire Kinnock et le Conseiller fédéral aux transports Leuenberger.

(c) Le projet de directive "énergie" en ce qui concerne le gazole visait tout d'abord à ce que la taxation de celui-ci dans chaque pays atteigne un seuil minimal, de façon à éviter les dumpings pratiqués par certains pays. Aux fins d'inclure monétairement (une partie) des coûts externes, à la suite des études du Livre vert, la Commission a proposé un scénario de croissance assez rapide. Du fait du niveau actuel élevé de ses taxes, la France n'a pas de mal à accepter ces propositions communautaires pour les prochaines années, en revanche, les dernières années du scénario pourraient se révéler plus délicates pour elle.

##### **4.3. Analyse stratégique de la situation**

La masse énorme des investissements nécessaires à de nouvelles lignes ferroviaires de base conduit à des projets sans rentabilité aux horizons habituellement pratiqués, ...de ce fait, l'appel à des ressources d'Etat de longue durée est indispensable.

Le fonds européen pour les grandes infrastructures ne peut pour le moment apporter de solution, ni à la France, ni à l'Italie, ni à l'Autriche : (il ne couvre actuellement) que 3% du coût de l'ensemble des projets "Corfou-Essen". L'augmentation globale du fonds... est très improbable. En outre, la France s'y opposera vraisemblablement : étant créancière de l'UE, mieux vaut pour elle de dégager des crédits propres que d'alimenter l'UE avec un "taux de déperdition" élevé. Une voie à explorer serait une augmentation significative du taux de participation pour les projets alpins, mais elle reste d'un succès incertain [2.1.8.2., p.51].

(Cette situation impose) la budgétisation nationale des investissements dans les trois pays impliqués. La Suisse l'a compris plus tôt, étant en dehors de l'UE dont elle n'attend aucune aide. La stratégie suisse de *pull & push* (attirer le trafic sur le rail et dissuader le trafic d'emprunter la route), qui se parachèvera avec

la réalisation de deux nouvelles lignes ferroviaires de base, s'appuiera sur un double financement :

- une taxe dite redevance proportionnelle à la prestation (RPLP ou LSVa en allemand) s'appliquant indistinctement à tous les véhicules routiers..., et donc principalement aux transporteurs locaux ;
- une taxe de dissuasion, dite de transit alpin (TTA), ou, si l'on préfère, d'orientation modale du trafic de marchandises, sur chaque franchissement routier des quatre grands passages alpins (Grand Saint-Bernard, Simplon, Saint-Gothard, San Bernardino).

Pour être conforme à l'initiative populaire dite "des Alpes", devenue constitutionnelle, le résultat doit être tel que les trafics routiers totaux des traversées alpines suisses soient inférieurs aux trafics transalpins internes (à la Suisse) et d'import-export tels qu'ils seront mesurés en 1999 [2.1.3., p.46].

L'analyse suisse actuelle s'étendra donc sûrement à l'Autriche, et sans doute à la France, lorsque les investissements au Brenner et au Mont-Cenis deviendront inéluctables. Il y aura alors probablement nécessité d'une "RPLP française", et il faudra que son transfert au profit du rail soit possible.

Le consensus européen (Suisse incluse) sur la nécessité de transférer vers le rail le maximum de fret possible conduit à une autre conclusion : les Etats concernés devront disposer des armes fiscales nécessaires... pour contraindre les flux routiers à s'orienter majoritairement vers le rail.

Il y aura donc aussi un jour nécessité d'une "TTA française". Mais elle doit être défendue dès maintenant pour ce qu'elle est réellement, à savoir *une taxe d'orientation modale*. Cette position se distinguerait de celle retenue jusqu'à présent par la Suisse et l'Autriche. En effet, ces deux pays ont défendu ce type de taxe (TTA suisse et surpéage autrichien) en invoquant des surcoûts écologiques qui, s'ils existent indubitablement, restent actuellement par trop difficiles à évaluer avec la précision souhaitable [2.1.8.2., p.51].

#### 4.4. Vers une nouvelle alliance dans les Alpes

En définitive, il est fort probable que les moyens financiers et fiscaux nécessaires pour aménager les grandes traversées ferroviaires imaginées par la Suisse, l'Autriche et la France, ...se ressembleront beaucoup, même s'ils doivent être mis en oeuvre à des moments différents, aussi est-il très souhaitable que les trois pays reconnaissent ce fait et le fassent reconnaître par l'Union européenne. Il est clair que leur crédibilité serait accrue si une même doctrine et ses attendus étaient établis entre eux [2.1.8.2., pp.51-52].

Il conviendra donc, très probablement, à l'instar de la Suisse, de créer une taxe de dissuasion ou d'orientation modale (à distinguer des péages et à appliquer à tous les passages routiers, cols comme tunnels, même gratuits actuellement), pour compléter le dispositif fiscal par une mesure permettant d'assurer, *le jour où on le souhaitera nécessaire*, le transfert souhaité de la route vers le rail. Cette mesure (clause alpine) devra être prévue dans la directive européenne qui remplacera la 93/89 annulée. Son adoption est souhaitée par l'Autriche qui préside l'UE au second semestre 1998 et elle sera facilitée si l'UE en admet le principe dans son accord avec la Suisse. La France, qui s'est montrée dans le passé hostile à la "clause alpine" mais a déjà notablement infléchi sa position, a un véritable intérêt à soutenir l'Autriche et à convaincre les autres pays de ce dispositif régulateur [Introd. 2.1., p.14].

En définitive...il est apparu à la mission que les intérêts français étaient aujourd'hui plutôt analogues à ceux de la Suisse et de l'Autriche qu'à ceux de l'Italie et de l'Allemagne [Introd. 2.1., p.14].

---

(1) Abstraction faite... des phénomènes planétaires tels que l'effet de serre. Les Apennins, les Carpates et le Balkan font (aux yeux de la Mission) partie du massif alpin dont ils sont le prolongement

(2) Directive 93/89/CEE du Conseil du 25 octobre 1993 relative à l'application par les Etats membres des taxes sur certains véhicules utilisés pour le transport de marchandises par route, ainsi que des péages et droits d'usage perçus pour l'utilisation de certaines infrastructures

(3) J.O. du 24 mai 1996, page 7748. Décret n° 96-437 du 20 mai 1996 portant publication de la Convention sur la protection des Alpes (Convention alpine) signée à Salzbourg le 7 novembre 1991 [par les huit Etats européens alpins, ratifiée par la France par la loi du 6 décembre 1995], et entrée en vigueur le 11 avril 1996

(4) Hormis ses prolongements dans les Apennins, le Balkan et les Carpates

(5) Dominique Rambaud, président de la convention internationale pour la protection des régions alpines pour la France (CIPRA-France)

(6) On notera les réserves de la mission sur ce vocable de "zone sensible" auquel il vaudrait mieux substituer celui de "périmètre alpin"