



## **Position de l'ASECAP**

Sur la

Proposition de la Commission européenne pour une  
Directive du Parlement européen et du Conseil

**“concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux  
tunnels du réseau routier trans-européen”**

## **TABLE DES MATIERES**

BREF RESUME .....	
1 – PREFACE	
2. CHANGEMENTS DE TECHNOLOGIES ET ADAPTATIONS ; UNE DIRECTIVE NE DEVRAIT QUE DEFINIR DES LIGNES DIRECTRICES ET DES OBJECTIFS ET PERMETTRE LE DEVELOPPEMENT D'OUTILS.	
3. LA POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE DE SECURITE ROUTIERE DOIT COMPTER SUR LES ORGANISATIONS DES ETATS MEMBRES ET ELLE NE DOIT PAS ETRE UN OBSTACLE A L'INNOVATION AU NIVEAU NATIONAL.	
4 - LA METHODE PROPOSEE DE CLASSIFICATION DES TUNNELS N'EST PAS APPROPRIEE .....	
5 - CONSEQUENCES POSSIBLES SUR LE TRAFIC ET LA SECURITE .....	
6 – LES MESURES PROPOSEES IMPLIQUENT DES COUTS ELEVES .....	
7 - CONCLUSIONS .....	

## **BREF RESUME**

L'ASECAP est l'Association européenne des sociétés concessionnaires d'autoroutes et d'ouvrage à péage.

Les membres de l'ASECAP gèrent un réseau de quelques 19.000 km d'infrastructures à péage, la plupart se situant sur le Réseau Routier Trans-européen et inclut nombreux tunnels, remarquables du point de vue du nombre et de la longueur, ainsi que les plus importants tunnels alpins.

Forts d'une expérience acquise au cours de beaucoup d'années de gestion, les opérateurs européens de péage ont une connaissance approfondie de la sécurité et des questions de sécurité s'y rapportant ainsi que de la sécurité dans les tunnels.

Les experts du secteur des autoroutes à péage sont membres de comités internationaux sur la sécurité dans les tunnels au sein d'organismes internationaux renommés tels que l'UNE-CE, l'OCSE et le PIARC.

Sur cette base, l'ASECAP a jugé opportun de commenter la proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil « concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier trans-européen ».

Bien qu'applaudissant une action visant à l'amélioration de la Sécurité routière européenne, l'ASECAP voudrait aborder quelques sujets pouvant faire échouer la réalisation pratique des objectifs visés.

Les chapitres suivants expliquent, en détail, la position générale de l'ASECAP, qui peut être résumée de la manière suivante :

- Une Directive européenne peut et doit établir des lignes de sécurité stratégiques ainsi que des objectifs auxquels tous les Etats Membres doivent s'engager. Une Directive européenne, comme c'est généralement le cas pour la législation nationale, ne doit pas être chargée de détails technologiques et encore moins donner des résultats différents selon la localisation.. Les choix techniques et technologiques devraient revenir aux Etats Membres et aux opérateurs, une fois les objectifs de sécurité définis.

- Tout schéma de classification de tunnel européen –à condition qu’il soit applicable doit être validé (c’est à dire accepté par les experts et les techniciens) et partagé (c’est à dire approuvé par les Etats membres). La méthode proposée ne semble pas remplir les conditions proposées.
- Les mesures proposées et le calendrier de réalisation impliqueraient de mettre en œuvre un grand nombre de travaux sur les routes et reviendraient à perturber le trafic, voire à mettre en danger la sécurité dans ces réseaux qui présentent une densité plus élevée de tunnels.
- L’organisation proposée est complexe et ne tient compte ni de la législation nationale ni de la pratique tant que les charges et les responsabilités sont concernées. Une fois de plus, les règles précises appliquées par les autorités responsables des Etats Membres devraient être plus efficaces.
- Bien que la recherche sur l’innovation technique puisse bien être menée au niveau international par les organisations internationales, les Etats membres demeurent quand même les seuls responsables de l’application au niveau local, qui ne peut pas en aucun cas être renforcée ou même bloquée par des organismes centralisés.
- La question de la sécurité dans les tunnels est une partie de l’ensemble de la sécurité routière. S’impliquer dans la sécurité sur les tunnels est une bonne chose mais il faut maximiser le résultat global.. Les dispositions contenues dans la proposition impliquent des dépenses élevées et pour cette raison doivent garantir une nette amélioration dans les bases des données relatives à la sécurité routière européenne. Des investissements pour la sécurité dans les tunnels sont évidemment nécessaires, mais ceux destinés aux équipements spéciaux doivent présenter un rapport coût – efficacité. En outre, les coûts impliqués par la proposition sont très élevés et, pour certains Etats membres en particulier, très difficiles à assumer. Il sera nécessaire d’établir une analyse *Ad Hoc*.

Les experts de l'ASECAP sont prêts à exposer leurs commentaires techniques détaillés sur le texte proposé dans la phase concernant la discussion technique du projet de Directive à la fois au plan européen et national.

Les experts de l'ASECAP sur la sécurité routière dans les tunnels sont à la disposition des Institutions européennes et prêts à coopérer pour l'amélioration de la sécurité routière en Europe.

## **1. PREFACE**

L'ASECAP a la responsabilité technique et opérationnelle sur le réseau autoroutier qui est importante pour les communications routières européennes présentes et futures. C'est pour cette raison que l'ASECAP espère que la future Directive sur la sécurité routière dans les tunnels sera bien équilibrée et permettra d'améliorer véritablement les standards de sécurité du réseau autoroutier; en réalité, ces standards constituent la base de comparaison par le biais de laquelle les Concessionnaires d'autoroutes doivent mesurer leurs opérations et résultats à chaque jours, «sur le terrain».

Chaque jour, les opérateurs de l'ASECAP gèrent beaucoup de tunnels, remarquables en nombre et en longueur, y compris les plus importants tunnels alpins.

Une quantité importante des ressources est dédiée annuellement par les opérateurs de l'ASECAP à l'amélioration de la sécurité routière, par le biais des activités de recherche au niveau national et international. Les experts de l'ASECAP sont membres de groupes de travail ou de comités s'occupant des tunnels et de sécurité dans les tunnels au sein d'organisations très connues, telles que l'UNE-CE, l'OCSE et le PIARC.

Cet effort donne comme résultat une diminution remarquable du nombre d'accidents enregistrés sur les autoroutes, due également à une approche "calquée" sur les besoins actuels des différents tronçons et structures des autoroutes, tunnels inclus.

Pour des raisons évidentes de continuité et d'homogénéité les opérateurs de l'ASECAP ne font pas de différence entre les structures TERN et non TERN, en particulier lorsqu'il s'agit de questions de sécurité.

Sur cette base l'ASECAP a jugé approprié de commenter la proposition de la Commission européenne pour une Directive du Parlement européen et du Conseil « concernant les exigences de sécurité minimales applicables aux tunnels du réseau routier trans-européen ».

## **2. CHANGEMENTS DE TECHNOLOGIES ET ADAPTATIONS ; UNE DIRECTIVE NE DEVRAIT QUE DEFINIR DES LIGNES DIRECTRICES ET DES OBJECTIFS ET PERMETTRE LE DEVELOPPEMENT D'OUTILS.**

Tout en considérant les principes susmentionnés, nous estimons que la Directive devrait être modifiée, notamment en ce qui concerne les détails techniques, afin d'établir les principes et les objectifs qui obligent les Etats Membres à définir, dans un délai raisonnable, les mesures les plus efficaces pour atteindre ces objectifs, à l'aide d'une analyse coût/bénéfices et sur la base des différentes situations nationales.

Le projet de Directive dépasse le mandat de la Commission européenne d'après l'approbation du Livre Blanc « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix » et d'après l'article 71 du Traité, puisque le projet de Directive ne définit pas seulement les lignes directrices générales pour l'harmonisation des requis minimales de sécurité, mais fait également une analyse détaillée, en envisageant des provisions opérationnelles précises, qui ne semblent pas appartenir à la compétence de la Commission européenne.

En général on sait bien que, selon les dispositions du Traité, l'harmonisation législative européenne, lorsqu'elle est établie par le biais d'une Directive, doit définir les requis nécessaires (de sécurité dans ce cas), tout en laissant chaque Etat membre libre de définir les moyens pour atteindre l'harmonisation prévue, en tenant compte aussi des différences en termes des conditions

géographiques, climatiques, culturelles, ainsi que des différents niveaux de protection existants au niveau national, régional et local.

Ce débat n'est pas purement académique, ni aucun prétexte, mais il a des conséquences pratiques remarquables, puisque la stricte application des provisions de la Directive entraîneraient pour les membres de l'ASECAP des lourdes charges, à cause des nombreux tunnels situés sur le réseau TERN qui sont gérés par les membres de l'ASECAP.

En fait, d'après la classification proposée dans l'annexe 1 du projet de Directive, un pourcentage remarquable des tunnels TERN gérés par l'ASECAP doivent être inclus dans les catégories I et II; par conséquent ces tunnels seront obligés d'adopter toutes les mesures concernant les installations et les structures.

Outre les difficultés économiques déjà mentionnées, lorsque les provisions pour les catégories I et II seront confirmées, cette circonstance pourrait évidemment entraîner des conséquences négatives telles que :

- ◆ Des difficultés objectives dans l'exécution des travaux ;
- ◆ Un impact remarquable sur le territoire et sur la circulation des véhicules à cause de l'ouverture simultanée d'un nombre élevé de travaux routiers ;
- ◆ Des conséquences sur la sécurité routière à cause des travaux qui peuvent durer des années sur les sections qui présentent l'incidence la plus haute en pourcentage de tunnels.

Le texte proposé illustre également une situation normative atypique concernant un problème crucial des choix sur la sécurité. En fait, le projet de Directive, lorsqu'il établit des obligations et identifie des solutions opérationnelles détaillées, il détermine aussi les correspondants niveaux de responsabilité des Etats membres.

### **3. LA POLITIQUE EUROPEENNE COMMUNE DE SECURITE ROUTIERE DOIT COMPTER SUR LES ORGANISATIONS DES ETATS MEMBRES ET ELLE NE DOIT PAS CONSTITUER UN OBSTACLE A L'INNOVATION AU NIVEAU NATIONAL.**

Le projet de Directive établit une organisation articulée pour la sécurité, en prévoyant trois niveaux de responsabilité (1 – L'Autorité Administrative qui peut utiliser les organes de contrôle technique désignés, 2 – Organe de Contrôle, et 3 - Gestionnaire de tunnel, à être désigné pour chaque tunnel). En général, les tâches de suivi des travaux publics sont déjà assez bien définies dans les Etats membres (ainsi que les différents niveaux de responsabilité), et sûrement dans ceux pays qui appartiennent à l'ASECAP. Il pourrait par conséquent en découler une superposition, lorsque, d'après les dispositions proposées par le projet de Directive, des conflits de compétence pourraient probablement se produire vis-à-vis les organismes déjà existants. En fait, les contrôles techniques, la planification des travaux et l'exécution de la responsabilité dans le domaine de la gestion des infrastructures routières sont déjà à la charge de figures professionnelles bien définies selon les règles nationales. Surtout quand il est nécessaire prendre des décisions rapides, si l'organisation responsable est proche du tunnel, on peut sûrement s'attendre à une gestion efficace de toute émergence. Les opérateurs, soit publics soit privés, doivent être responsables et se sentir responsables, car chaque tunnel a sa propre histoire et ses caractères spécifiques, qui ne peuvent pas être inclus dans un schéma européen unique. Les Etats membres devraient s'engager pour assurer, à travers leurs organisations nationales, que les objectifs européens soient atteints par rapport à la sécurité dans les tunnels, de la même façon qu'ils sont responsables de la sécurité par rapport à d'autres tronçons de route. On ne comprends pas pourquoi, seulement dans le domaine des tunnels, la gestion de la sécurité devrait être assujettie à une discipline différente de ces critères adoptés en général pour la sécurité du trafic par les organisations et les autorités des Etats membres.

En outre, il ne paraît pas cohérente l'approche proposée dans le projet de Directive à propos de la gestion des « innovation techniques ». L'approche en soi montre comment la Directive proposée se lance trop dans les détails. Il ne paraît pas faisable que les autorités des Etats membres doivent requérir à une autorité centrale basée à Bruxelles la concession d'une dérogation, au cas où elles souhaitent adopter une amélioration technique ou technologique qui n'est pas clairement mentionnée dans la Directive.

Même pas les lois nationales ne sont pas si restrictives et n'arrivent pas à imposer que « tout ce qui n'est pas mentionné est interdit ».

Bien entendu, le principe de subsidiarité devrait s'appliquer pour garantir l'efficacité de la recherche européenne. Faute de quoi, il y a un risque considérable de rendre les techniques dépassées pendant que le savoir est toujours incomplet et il n'existe pas un consensus scientifique univoque qui tient compte qu'un développement technique rapide est en cours.

#### **4. LA METHODE PROPOSEE POUR LA CLASSIFICATION DES TUNNELS N'EST PAS APPROPRIEE.**

L'annexe 1 du projet de Directive européenne concerne les exigences de sécurité minimales et classifie les tunnels en 5 catégories, selon la longueur du tunnel considéré et le volume du trafic.

Ces critères de classification ne sont pas appropriés et il est évident qu'ils ne sont pas basés sur les recommandations préconisées par les différents comités reconnus au niveau international, qui s'occupent de la sécurité routière (tels que OCSE, PIARC, UN-ECE).

Nous n'avons pas les éléments pour estimer si la classification proposée découle d'une base scientifique, puisque aucune des organisations susmentionnées ne semble avoir établi des limites pareilles.

Tout d'abord, en considérant le risque d'accidents dans les tunnels, il vaudrait mieux choisir des critères basilaires de classification, qui pourraient être partagés au niveau international (tels que la présence d'un

trafic uni- ou bi-directionnel ou la catégorie de route à laquelle le tunnel appartient, etc.).

Si le « volume du trafic » doit être retenu comme paramètre (peut-être en vue d'optimiser la possibilité d'harmoniser les standards techniques européens existants), alors il ne devrait pas être utilisé pour la classification telle quelle, mais pour la définition de l'équipement dans le tunnel, bien qu'introduisant de différents critères basés sur les différentes situations de chaque pays et en tenant compte des différentes réalités territoriales, là où le trafic est aussi très différencié.

Pourtant, le principe selon lequel les tunnels devraient être classifiés sur la base de « critères absolus », dans des catégories bien définies, sur la base de la longueur et du volume du trafic, nous semble inapproprié, ainsi que la disposition selon laquelle la catégorie du tunnel devrait être signalé à l'entrée du tunnel même (Annexe 3, point 2.4).

Sous un point de vue pratique, les usagers pourraient croire que les tunnels appartenant à des catégories supérieures sont moins sûrs que le reste du réseau routier, ce qui n'est pas le cas, tel que démontrent aussi les statistiques sur les accidents.

En fait, lorsque les experts analysent la localisation et la distribution des accidents, ils constatent que les tunnels avec des volumes de trafic élevés et la longueur la plus étendue ne sont pas les moins sûrs.

Cette indication trompeuse, si soutenue par des institutions importantes, pourrait également être mal interprétée par la presse et pourrait pénaliser « l'image publique » de ces tronçons de route qui présentent beaucoup de tunnels.

En ce qui concerne ces indications qui pourraient être considérées utiles pour les usagers de la route, nous signalons que la longueur des tunnels apparaît déjà à l'entrée des tunnels dans plusieurs pays européens.

Enfin, tout schéma de classification des tunnels ne peut pas ignorer la différence entre l'amélioration d'un tunnel opérationnel et l'application de la classification à des nouvelles structures.

Toute approche doit inclure un calendrier et une liste d'actions et des mesures différenciées, telles que :

- ◆ Des actions visant à améliorer les tunnels en opération (conséquences remarquables sur la sécurité pendant les travaux, coût et diversion du trafic pendant les travaux, etc.) ;
- ◆ Des opérations visant à renover des tunnels déjà projetés ou en construction (coûts additionnels, pas de déviation du trafic) ;  
la conception de nouveaux tunnels (pas de conséquences pratiques).

## **5. CONSEQUENCES POSSIBLES SUR LE TRAFIC ET LA SECURITE.**

En général il ne semble pas convenable de définir un seul terme pour l'exécution des travaux d'amélioration.

Il serait plus cohérent d'obliger, par le biais d'une Directive européenne, les Etats membres et les opérateurs à concevoir des plans d'amélioration des tunnels, en tenant compte des objectifs fixés, ainsi que de la densité des tunnels le long d'un réseau routier (par exemple, plus que la densité est haute, plus lourdes seront les conséquences sur le trafic; dans ce cas-là, un calendrier *ad hoc* devrait être négocié au niveau local, selon des paramètres tels que le nombre des tunnels existants sur chaque tronçon de 100 Km de réseau autoroutier).

En fait, il est toujours possible d'adapter, dans un délai de temps raisonnable, un réseau qui n'a pas beaucoup de tunnels, au même temps qu'un service convenable est assuré aux usagers. De ceci l'on peut conclure qu'une route ne peut pas supporter un nombre indéfini de travaux publiques ouverts en même temps dans un espace limité.

La conception d'un plan de la part des opérateurs routiers ou des autorités, sur la base de critères de priorité spécifiques (établis selon la connaissance détaillée du réseau en question et des problèmes opérationnels y afférents), devrait éviter l'application incohérente des règles en vigueur.

## **6. LES MESURES PROPOSEES IMPLIQUENT DES COÛTS ELEVES.**

Au moment actuel, si critique pour les bilans publics, il pourrait se produire un conflit de compétence parmi les priorités européennes, puisque les mesures proposées impliquent des coûts élevés et l'analyse coûts/bénéfices est bien sûr un sujet qui ne peut pas être oublié, étant donné que l'opérateur routier doit utiliser au mieux ses ressources, visant à atteindre le résultat le meilleur.

Les choix ne sont par souvent faciles, car certaines liaisons entre les paramètres disponibles ne sont pas encore basées sur des données objectives et même l'analyse coûts/bénéfices de la Commission européenne dénonce un manque de rentabilité des investissements par rapport au réaménagement des tunnels, lorsque cette rentabilité est comparée avec l'amélioration globale des niveaux de sécurité le long du réseau routier.

Par conséquent, un investissement général de plusieurs milliards d'Euros pourrait aussi entraîner, pour certains Etats membres, une utilisation inefficace des ressources financières consacrées à la sécurité routière, notamment pour les Etats membres qui ont beaucoup de tunnels. En général, le niveau de sécurité sur des infrastructures particulières telles que les ponts et les tunnels n'est pas moins élevé que dans les sections soi-disant « en plein air » ; au contraire, l'évidence statistique montre des meilleurs résultats au niveau de sécurité sur des structures pareilles.

Par conséquent, le fait d'avoir compris que l'analyse coûts/bénéfices est plutôt défavorable, devrait mener à une majeure adaptabilité lorsqu'on établit les règles techniques concernant la sécurité routière dans les tunnels.

D'après les considérations susmentionnées, l'ASECAP estime que les objectifs suivants devraient être poursuivis par les autorités (nationales et européennes) et les opérateurs routiers :

- Les exigences accrues devraient se concentrer plutôt sur des mesures moins coûteuses (pourvu qu'elles soient véritablement efficaces) et moins sur les mesures plus chères (à moins qu'elles soient véritablement efficaces) ;
- Aider les populations et les conducteurs à renforcer la connaissance et l'acceptation du risque social que les techniciens et les opérateurs déjà aperçoivent, en pleine conformité, probablement plus bas que le risque ordinaire du transport en général ;
- Un calendrier approprié devrait être fixé pour chaque section autoroutière, en accord avec les opérateurs et les autorités des Etats membres et selon les lignes stratégiques européennes, afin de cibler les actions sur les besoins actuels et sur les spécificités du réseau routier européen. Les solutions telles que « une mesure est valable pour tous » pourraient mener à des conséquences inefficaces.

D'autres considérations supplémentaires peuvent également être utiles à propos de la faisabilité de « Public Private Partnership », envisagée comme un excellent outil de développement des TENs.

En ce qui concerne les autoroutes à péage, le nouveau « trend » vers le secteur privé pose des nouvelles contraintes, puisque les sociétés cotées pourraient voir leurs affaires sérieusement endommagées s'ils se trouvent dans l'obligation d'effectuer les dépenses prévues dans un délai trop court, ce qui impliquerait aussi des effets négatifs pour les investisseurs européens.

Les sociétés d'autoroutes à péage qui appartiennent au secteur public auraient aussi des problèmes sérieux, puisque l'application des règles

européennes sur les concessions a imposé des dispositions plutôt strictes également pour la comptabilité.

Les dépenses ordinaires doivent être couvertes (autrement la société risque de faire faillite dans le pire des cas), ainsi que des dépenses imprévues ; dans ces cas spécifiques la motivation de la dépense imprévue pourrait être une disposition juridique. Par conséquent deux seules solutions sont à envisager :

- ◆ Transfert direct des ressources de la part du secteur public ;
- ◆ Extension de la période de la concession, pour un nombre d'années nécessaires à recouvrer la perte.

Dans les deux cas susmentionnés, l'application des règles devrait être vérifiée, car en principe les deux actions devraient être strictement interdites, pour la sauvegarde du Marché Commun.

Cette question doit bien sûr être résolue avant de prendre toute décision finale sur les mesures applicables, parce que le cadre générale du projet de Directive pourrait connaître un échec si les ressources nécessaires ne sont pas disponibles (voir aussi le chapitre 1).

## **7. CONCLUSIONS**

Bien que l'ASECAP accueille avec faveur une action visant à l'amélioration de la Sécurité Routière Européenne, elle doit toutefois souligner certaines questions qui pourraient avoir des conséquences négatives sur les objectifs envisagés, ainsi que retarder l'effective application des mesures de sécurité routière le long du réseau TERN, qui devrait être considéré comme une infrastructure complexe, dans laquelle chaque tronçon et chaque catégorie jouent un rôle dépendant du type de structure, de la location, etc.

S'il est possible définir des objectifs européens en termes de sécurité routière, notamment de sécurité dans les tunnels, la généralisation des ces objectifs dans le temps et dans l'espace est toutefois une question différente,

car le territoire européen n'est pas le même partout et le comportement des citoyens européens (tout comme celui des conducteurs) change aussi dans le temps et dans l'espace.

En ce qui concerne les dispositions techniques, elles devraient écouler du travail des organisations internationales renommées qui s'occupent de ces questions, mais elles ne pourraient pas entrer en vigueur dans toute l'Europe le long des infrastructures existantes.

Sur la base de certaines lignes stratégiques européennes (quoique accueillies avec faveur), les autorités locales et les opérateurs doivent par la suite mettre en place les stratégies et les tactiques le plus appropriées afin que le rêve de la sécurité dans les tunnels puisse s'avérer, bien entendu en tenant compte aussi du fait qu'aucun tronçon de route européenne n'est exonéré d'accidents.

Les actuelles mesures de sécurité dans les tunnels ont démontré d'être beaucoup plus performantes par rapport à celles appliquées dans les autres tronçons de route, ce qui impose une réflexion sur les priorités les plus importantes par rapport au renfort de la sécurité routière.

Toute décision doit tenir en compte ces statistiques, ainsi que les conséquences financières écoulant de l'application de la future normative européenne sur le bilan des Etats membres.

L'analyse coûts/bénéfices devrait être considérée en tant que concept principal, dans l'intérêt de tous les citoyens européens.

Pour toutes ces raisons, l'ASECAP est sûre que la future Directive sur la sécurité dans les tunnels sera bien équilibrée, afin d'atteindre un renforcement réel des standards de sécurité sur le réseau autoroutier européen.