

L'ÉMERGENCE ET LA CONSTRUCTION D'UN ESPACE ALPIN DES TRANSPORTS LUES À TRAVERS L'HISTOIRE DU PROJET LYON-TURIN

LISA SUTTO

LABORATOIRE D'ECONOMIE DES TRANSPORTS

UNIVERSITÉ DE LYON (ENTPE, CNRS, UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2)

1, INTRODUCTION

Les politiques territoriales peuvent être définies comme les réponses institutionnelles aux besoins de développement identifiés par les communautés politiques à différentes échelles (WILLIAMS, 1996 ; JANIN RIVOLIN, 2004 ; HEALEY, 2004). Dans l'espace des Alpes en particulier, coexiste une pluralité d'expressions des besoins et des valeurs, différemment mobilisées par les diverses communautés politiques établies sur le territoire. Ces diverses représentations spatiales se fondent sur une lecture différenciée des spécificités des territoires alpins, selon des facteurs -physiques, historiques, culturels, économiques ou sociaux- variés. Elles servent d'appui ou de justification à l'élaboration d'une politique déterminée, mais également à la définition/justification du niveau politico-territorial d'intervention adéquat. Elles conduisent à la coexistence de plusieurs niveaux de gouvernance territoriale diver-

sement agencés horizontalement et verticalement, souvent conflictuels (JANIN RIVOLIN, 2006). Dans le cadre d'une étude de prospective sur la coopération transnationale dans l'espace alpin, BAUSCH et alii (2005) ont distingué six visions de cet espace qui illustrent cette diversité :

- . un espace alpin des aires métropolitaines,
- . un espace alpin des communautés fondé sur les proximités géographiques, historiques, linguistiques et culturelles des populations,
- . un espace alpin de la communication nord-sud européenne, s'opposant à une image de la montagne souvent décrite comme infranchissable¹,
- . un espace alpin du polycentrisme,
- . un espace alpin des grands bassins fluviaux européens
- . un espace alpin de « la montagne dans le monde », où les Alpes figurent en tant qu'entité unique, dont les enjeux résident dans les capacités de coordination et de positionnement de ce territoire dans un contexte global.

Cet espace alpin aux multiples représentations s'érige pourtant en tant que territoire particulier, dans le cadre complexe du système de gouvernance territoriale de l'Union européenne. Il fait l'objet de politiques spécifiques émanant de plusieurs niveaux de gouvernement : à l'échelon supranational de l'Union européenne et de la Convention alpine², s'ajoutent les contextes politiques d'échelle nationale, régionale ou locale et les initiatives issues de la coopération transfrontalière, mises en place sur base spontanée ou dans le cadre des programmes de coopération territoriale communautaire Interreg (Figure 1 ; Figure 2). Ce foisonnement institutionnel répond pour partie à la diversité des représentations. En dépit de ce constat, il semble que l'espace des Alpes soit aussi le théâtre de l'élaboration de politiques publiques coordonnées, innovantes et cherchant à concilier des objectifs relevant de représentations *a priori* distinctes.

Ce processus semble particulièrement dynamique autour de la question du « transit alpin », de la circulation des biens et des personnes à travers le massif. Un premier objectif de cet article est donc de montrer comment les politiques de transports dans les Alpes se structurent de plus en plus à l'échelle alpine, tant au niveau institutionnel et des structures de coordination, que dans le contenu même des différentes mesures adoptées et dans la définition des outils technico-économiques utilisés pour les définir. Un second objectif sera alors de vérifier dans quelle mesure ce processus marque l'émergence d'un espace politique des transports dans les Alpes qui participerait de l'affirmation d'un espace géopolitique spécifique en Europe.

¹ BERNIER (2007), à travers des exemples empruntés à l'Himalaya du Népal, au Mont Liban et aux Alpes franco-italiennes, a abordé le thème de la dialectique d'ouverture/fermeture qui caractérise les zones de montagne.

² La Convention Alpine est un traité international signé par les 8 pays alpins et l'Union Européenne en 1991. Il inclut 7 protocoles d'application sectoriels, dont un sur les transports.

Figure 1 : L'espace alpin des initiatives Interreg



Source : www.alpinespace.org

Figure 2 : L'espace de la Convention alpine



Source : www.conventionalpine.org

A cet égard, l'observation des processus d'élaboration des politiques de transport en région alpine présente un triple intérêt. Tout d'abord, la question de la traversée des Alpes s'est toujours caractérisée par un « emboîtement » des échelles territoriales selon lesquelles cette traversée a été conçue (DEBARBIEUX, 2002). Ensuite, ce choix relève de la dynamique du sujet et de la multiplicité des acteurs qui y sont engagés³. Enfin, les transports ne se réduisent pas simplement à un enjeu technique, mais ils font se croiser des considérations environnementales, économiques et de protection des territoires, avec des questions sociales, culturelles et démographiques. L'argumentation mobilisée lors de la création de la Convention Alpine faisait référence à la nécessité « *d'harmoniser les politiques des pays signataires en vue de concilier les intérêts économiques en jeu dans le massif alpin avec les exigences de protection d'un patrimoine naturel menacé* ». La négociation d'une politique des transports partagée à l'échelle alpine s'inscrit dans ce contexte.

Deux études de cas permettent d'observer comment se structure progressivement une politique alpine des transports. La première porte sur un projet d'infrastructure -la liaison ferroviaire Lyon-Turin. La deuxième concerne les dispositifs institutionnels mis en place dans l'espace alpin dès la fin des années 1990 autour de la question du transit. L'analyse croisée de ces deux cas permettra de mettre en relation le processus d'« alpinisation » observé au niveau des objectifs politiques associés au Lyon-Turin avec l'évolution des modalités d'élaboration et de concertation politiques de l'espace alpin dans le domaine des transports. Elle permettra, ainsi, d'observer l'émergence progressive et les modalités de construction d'un « espace politique alpin des transports ».

Tant le projet Lyon-Turin que les dispositifs de la concertation alpine sont analysés à partir des outils techniques de mesure (bases de données et enquêtes) et d'analyse des trafics (notamment, les études de prévision dans le cas du Lyon-Turin), mobilisés dans le cadre des processus décisionnels. A travers une lecture critique de ces outils -de la manière dont ils ont été construits et des représentations des phénomènes qu'ils restituent et donnent à voir- on cherchera à comprendre comment une question spécifiquement alpine des transports a pu émerger, comment elle a évolué au fil du temps, quels acteurs l'ont portée et quels sont les enjeux attachés à son affirmation.

Ce travail, qui a donné lieu à une thèse (SUTTO, 2009), se fonde sur une méthode d'observation directe à la fois participante et d'analyse des sources documentaires. Dans ce cadre, ont été repérés et analysés les textes officiels, de la littérature grise, des événements et des faits divers, qui permettent d'identifier les acteurs pertinents de l'histoire et de recomposer l'ensemble

³ Les populations locales, le milieu associatif, les acteurs économiques du territoire et leurs représentants (CCI, syndicats professionnels...), des niveaux de gouvernements divers (local, régional, national, supranational...).

des épisodes de cette histoire dans une représentation unique. Ce travail s'est également appuyé sur la réalisation d'entretiens avec plusieurs acteurs impliqués dans les processus décisionnels et sur la participation à des réunions et rencontres, qui ont permis de suivre « en direct » le déroulement du travail d'organismes tels que LTF (promoteur de la partie commune franco-italienne de la liaison entre Lyon-Turin), la Transalpine (comité de support du Lyon-Turin, représentant les acteurs économiques français intéressés à la réalisation du projet), la CAFI (Conférence des Alpes Franco-Italiennes), la Région Rhône-Alpes. La confrontation de ces différentes sources a permis de réaliser une analyse des comportements des « actants »⁴ censés avoir eu un impact sur l'existence du projet Lyon-Turin et sur l'émergence d'une politique alpine.

Cette analyse de la construction d'un espace alpin des transports est organisée autour d'un jeu d'allers-retours entre le projet Lyon-Turin d'une part et la coopération entre les États alpins qui se met progressivement en place depuis une petite vingtaine d'années. Le point de départ de ce récit croisé sera le cheminement suivi par le projet Lyon-Turin depuis son origine (2.) : jusqu'à la fin des années 90, le projet a connu divers états, qui seront dénommés « dimensions »⁵, qui vont conduire à une première remise en cause de sa justification. Pour surmonter cette crise, la référence géographique du projet sera élargie à l'ensemble de l'arc alpin à travers de nouveaux calculs de prévisions de trafic (3.). On expliquera alors comment cet élargissement a été rendu possible par la construction statistique et politique d'une représentation unifiée de la problématique du trafic à travers les Alpes (4.). Le projet Lyon-Turin ne sort pas indemne de cette épreuve et voit ses justifications renouvelées pour intégrer des objectifs alpins de report modal en lieu et

⁴ Développée en linguistique, la notion d'actant désigne tout objet syntaxique doté, outre d'un rôle grammatical (sujet, complément objet), d'un rôle sémantique (acteur, objet patient). En sociologie des sciences, LATOUR emprunte le concept d'actant à la sémiotique pour rapprocher les humains et les non-humains en une seule entité dans le cadre de l'analyse des procédures de production des connaissances scientifiques. Dans cette analyse, sont pris en compte tant les acteurs humains que ces acteurs inanimés que sont les outils de l'expertise technique et les dispositifs institutionnels ayant influencé le processus décisionnel. En effet, si l'ensemble de ces outils est utilisé de manière instrumentale par les acteurs (dans le cadre d'une logique stratégique ou d'un calcul, mais aussi en relation aux limites propres aux connaissances et valeurs des acteurs qui les fabriquent et mobilisent), il faut aussi considérer que ces objets ont une capacité de résistance les faisant influencer, en retour, les acteurs qui les mobilisent.

⁵ L'histoire du projet Lyon-Turin a été structurée dans SUTTO (2009) à travers une typologie de « dimensions » qui consistent en une réorganisation systématique des arguments, des objectifs, de la coalition d'acteurs et du contenu technique du projet et en un modèle d'analyse de son évolution, déterminée par des controverses mobilisatrices et par la capacité d'apprentissage du projet face à ces controverses. Cette succession de « dimensions » qui scandent l'histoire du projet est esquissée ici, comme guide du récit. Elle nous conduira successivement à travers les dimensions « régionale », puis « européenne », « nationale » et enfin « alpine » du projet.

place d'objectifs de capacité de tel ou tel corridor (5.). La définition d'objectifs de report modal partagés à l'échelle alpine naît d'un dispositif de concertation original mis en œuvre par les États concernés. On montrera comment ce dispositif s'appuie sur le travail préalable d'une représentation commune des phénomènes et comment il initie des réflexions jusque là uniques en matière de politique de transport en Europe (6.). Enfin, ce parcours s'achèvera par l'analyse des conditions à travers lesquelles l'Italie et la France parviennent à s'associer à un objectif partagé de report modal dans les Alpes et le rôle central du projet Lyon-Turin dans ce compromis (7.). On pourra alors tirer les enseignements de l'ensemble de ce processus quant à la construction politique d'un espace alpin (8.). On verra comment le dossier du transit alpin est déterminant dans cette évolution et l'on soulignera les défis qui devront être surmontés pour la poursuite de cette expérience originale.

2. UN PROJET « PARTIEL » ET TERRITORIALISÉ : LES ORIGINES DU LYON-TURIN

Avant d'être « alpin », le Lyon-Turin était un projet d'infrastructure déconnecté à la fois d'une politique globale de transport et de tout autre projet (Figure 3). Le problème des transports franchissant les Alpes franco-italiennes, tel qu'il a été posé à son origine⁶, ne concernait ni la capacité des infrastructures existantes au regard des flux d'échanges à travers les Alpes, ni les possibles répercussions sociales de ces derniers sur les populations et l'environnement des territoires de transit. L'opportunité d'améliorer de cet itinéraire alpin concernait l'efficacité économique de l'acheminement ferroviaire des marchandises à travers la frontière franco-italienne. Selon MATHIEU, « il s'agissait uniquement de faire un tunnel pour dépasser les caractéristiques montagneuses du territoire traversé, ne permettant pas la mise en place d'une offre économiquement soutenable »⁷. Dans la première configuration du projet, il s'agissait seulement d'un tunnel de base, de plus de 50 km, et mixte (accessible aux trains de fret et de voyageurs), se raccordant aux lignes existantes de part et d'autre de la crête frontière.

L'ajout, dans la première partie des années 90, de deux nouvelles lignes à grande vitesse d'un côté et de l'autre des Alpes, rapproche le projet Lyon-Turin de sa configuration actuelle. Il marque aussi un retournement de la finalité du projet qui devient prioritairement orienté sur les liaisons voyageurs.

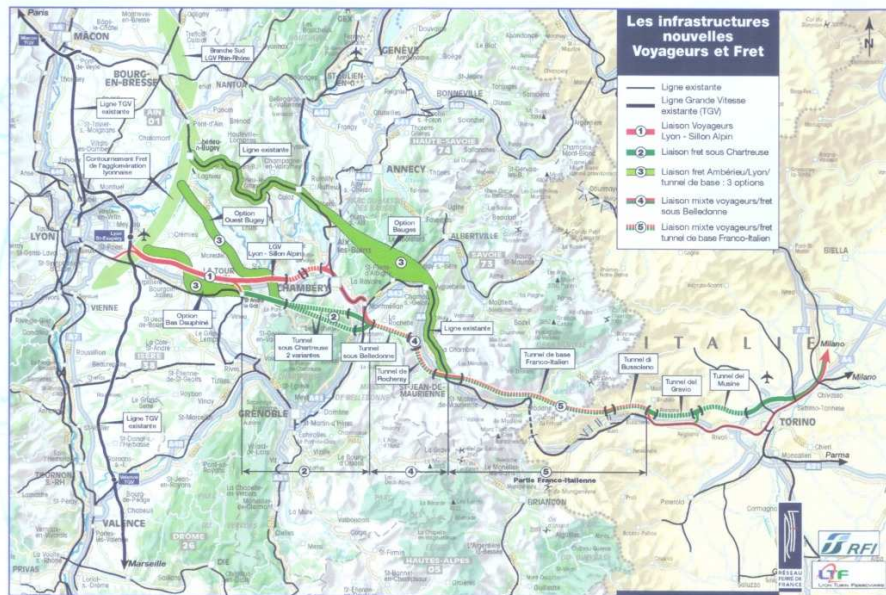
Cette évolution repose sur plusieurs facteurs. Dans une logique stratégique de recherche d'alliances, le passage à une argumentation de plus en plus orientée vers l'accessibilité et les enjeux corrélés de développement et de dynamisation économique des territoires peut être mis en relation avec

⁶ Les premières réflexions ont été menées à partir de 1986 par le département de la planification de la SNCF.

⁷ Entretien filmé avec Gérard MATHIEU, à l'époque chef du département de la planification à la SNCF (LET, 2005).

l'entrée d'un nouvel acteur, la Région Rhône-Alpes, dans l'histoire du projet. Elle est aussi le résultat des outils et des connaissances techniques dont la SNCF disposait à l'époque pour ses études. L'intégration à une première analyse coûts-avantages du projet, en 1991, des gains de temps, calculés sur la base d'une estimation des évolutions futures du trafic voyageurs⁸, détermine un taux de rentabilité élevé pour la collectivité, permettant de faire valoir la composante grande vitesse du Lyon-Turin, mais pas de valoriser la composante fret, dont le trafic est jugé peu sensible à la vitesse commerciale des trains. Le projet rejoint alors la stratégie de développement du réseau TGV de la SNCF. Enfin, l'ajout de deux lignes nouvelles est mis en relation avec les forts taux de croissance des flux entre les deux pays et sur le risque de saturation des franchissements (Rapport LEGRAND, 1991).

Figure 3 : Le projet Lyon-Turin



Source : RFF

Dans cette nouvelle configuration de ligne à grande vitesse, le projet commence à intégrer les politiques territoriales conduites à des niveaux de gouvernance différents : à une première « dimension régionale », où l'argument

⁸ L'« invention » du TGV par la SNCF à la fin des années 1960 s'est appuyée, entre autres innovations, sur la mise en pratique de l'analyse coûts-avantages et la prise en compte des effets de l'accroissement des vitesses commerciales sur les trafics (KLEIN, 2001). Le « service de la grande vitesse » de la SNCF applique couramment ces méthodes au cours des années 1980 et fonde l'évaluation des projets, en matière de transport de voyageurs, sur l'estimation du surcroît de passagers ferroviaires induit par les gains de temps (par « induction », c'est-à-dire génération de déplacements nouveaux, et par report modal), à travers la modélisation du trafic, et sur l'estimation de l'avantage collectif généré par ces gains de temps à travers la valeur du temps (FOURNIAU, 1988)

de l'enclavement des territoires rhônalpins et piémontais est central, fait suite une « dimension européenne ». Inscrit, en décembre 1994, à la liste d'Essen des 14 projets RTE-T (Réseau Transeuropéen de Transport), le Lyon-Turin devient à la fois l'un des « maillons manquants » d'un réseau continental et la solution au « goulet d'étranglement alpin ». Ce problème, identifié par la Commission européenne comme l'un des obstacles majeurs au principe européen de libre circulation des biens et des personnes, renforce une argumentation du projet axée sur les capacités de franchissement alpin et les évolutions de la demande future de transport.

Le soutien politique accordé par la Commission européenne au dossier Lyon-Turin conduit les deux gouvernements français et italien, cantonnés jusqu'alors à des rôles marginaux dans la conduite du projet, à s'y impliquer plus fortement. Dès la deuxième partie des années 90, le projet est discuté dans un contexte binational⁹, sur la base de la croissance des trafics entre la France et l'Italie par rapport aux capacités existantes. Le projet entre alors dans sa « dimension nationale ». Les premières études de prévision des trafics réalisées par Alpetunnel (1995-97, Figure 1) confirment un risque de saturation des passages alpins français et suisses. Au cours de cette période, le projet voit s'accumuler les fonctions qui lui sont assignées. Le « TGV Lyon-Turin » doit en particulier composer avec la notion italienne « *d'alta capacità* »¹⁰ et l'engagement de la Commission Européenne sur le champ des transports de marchandises en vue de favoriser la construction du marché unique. Cet « empilement » de fonctions répond aussi à la multiplication des acteurs institutionnels mobilisés autour du projet : les régions, l'Europe, les 2 États, les administrations ferroviaires. BERNAT et alii (1997) ont analysé cet alourdissement sous tous azimuts en termes de « complexification du projet » qui fait peser un risque sur sa capacité de gouvernance et d'évolution.

Un événement important intervient lorsque l'argument « historique » de la fluidité et de la croissance des trafics, qui accompagne le projet dans les années 90, est remis en cause. En 1998, le rapport dit « BROSSIER », commissionné par le Ministère de l'équipement français, pointe du doigt le ralentissement, voire la stagnation des trafics aux passages franco-italiens. Une première controverse « alpine » se développe, alors au sein même des institutions en charge du projet, entre ses contradicteurs, mettant en avant la stagnation des trafics aux passages franco-italiens et l'augmentation des capacités offerte par la réalisation désormais lancée d'autres projets ferroviaires alpins (en Suisse), et des partisans du Lyon-Turin, qui fondent leurs discours

⁹ Avec la création, en 1995, d'un promoteur technique franco-italien, le GEIE Alpetunnel et d'un acteur politique franco-italien, la CIG (Commission intergouvernementale).

¹⁰ Le modèle italien de grande vitesse s'est caractérisé en opposition au modèle français de la séparation systématique des trafics. Le projet d'un réseau à grande vitesse en Italie est le fait d'un ensemble de tronçons mixtes, grande vitesse pour les trains de fret et grande capacité pour les trains de fret à la fois.

sur l'argument de la croissance des trafics sur l'ensemble de l'arc alpin.

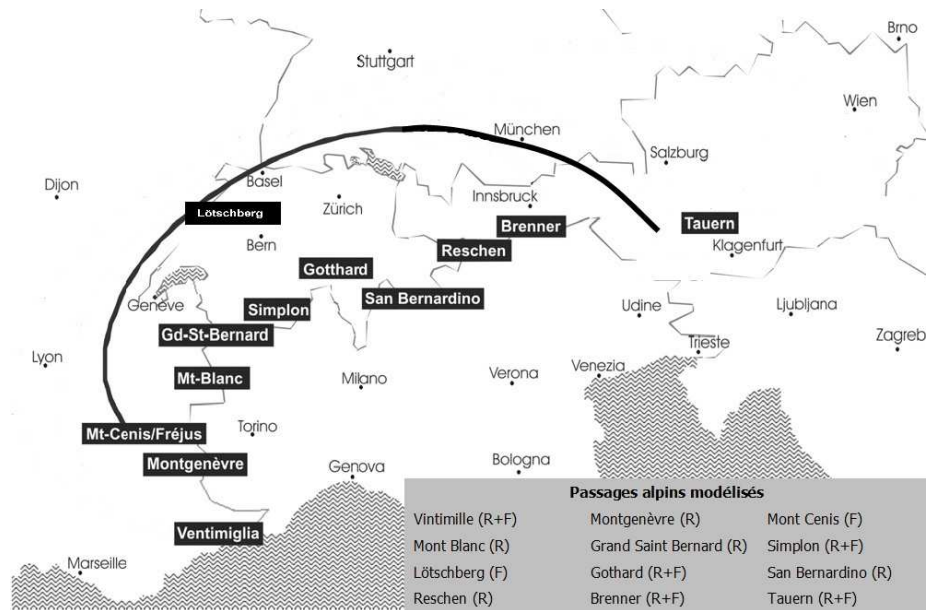
Cette controverse a été résolue sur la base d'une redéfinition du problème des trafics qui fonde le projet et par quelques adaptations du Lyon-Turin à la nouvelle formulation du problème : un nouveau changement de forme du Lyon-Turin est proposé. Ainsi, au début des années 2000, la redéfinition des objectifs associés à sa réalisation est accompagnée des nouvelles études et d'une reconfiguration du cadre des acteurs impliqués dans le débat et l'élaboration du projet. Tous ces changements sont indissociables, à la fois, des événements « internes », propres à l'histoire du projet, et des événements « externes », s'étant produits au niveau de l'espace alpin : la négociation d'un accord sur les transports terrestres entre la Suisse et l'Union européenne, les accidents aux tunnels routiers alpins (Mont Blanc, Saint-Gothard) et la création d'un dispositif institutionnel de concertation alpine spécifiquement dédié aux transports (le Groupe de Zurich) ne sont que quelques-uns des éléments qui viennent modifier le cadre des thèmes et des priorités de la politique alpine des transports ainsi que les relations entre les acteurs politiques de cette région. L'ensemble révèle le processus « d'alpinisation », analysé ci-après. Il montrera comment le projet échappe progressivement à sa dynamique d'accumulation et de complexification initiale pour adopter une forme d'évolution fondée sur la capacité de synthèse et la recherche d'une cohérence d'ensemble.

3. L'ALPINISATION DE L'ÉCHELLE GÉOGRAPHIQUE DU LYON-TURIN

Le retour à la primauté du fret dans le projet -du côté français une nouvelle ligne spécialisée de gabarit fret est ajoutée aux ouvrages déjà prévus¹¹- marque une première étape dans le parcours d'alpinisation du Lyon-Turin. L'adjonction d'une nouvelle ligne fret rapproche le Lyon-Turin des autres projets ferroviaires alpins et lui permet, ainsi, de figurer légitimement au côté des projets suisses et autrichiens, dont il partage désormais les mêmes caractéristiques et fonctionnalités. Ce changement d'image -d'un projet à vocation essentiellement binationale à un projet alpin- traduit plusieurs autres transformations. Une nouvelle échelle géographique est prise en compte dans les études de trafic réalisées, à partir de 2001, par le nouveau promoteur LTF (Lyon Turin Ferroviaire) (Figure 4). L'inclusion de l'ensemble des passages alpins dans l'étude de la demande du projet produit une augmentation de la demande de transport prise en compte dans l'évaluation du projet (Figure 5).

¹¹ Le choix du tracé de la ligne fret en France arrive après un long débat et fait suite à la clôture, en 2002, du débat public sur le projet de contournement ferroviaire fret de l'agglomération lyonnaise (CFAL). Du fait de sa possibilité de se raccorder à la ligne fret du Lyon-Turin uniquement à travers l'option du Bas-Dauphiné, le CFAL a automatiquement déterminé le choix du tracé. Le projet CFAL joue un rôle important dans l'histoire du Lyon-Turin, traduisant le glissement des objectifs associés à ce dernier et l'affirmation de la fonction fret sur la fonction voyageurs.

Figure 4 : Périmètre alpin modélisé par LTF



Source : Alpinfo, ré-élaboration de l'auteur

Figure 5 : Les trois phases d'étude de trafics du projet

Phase d'étude	Promoteur	Espace géographique	Sources de données	Modèle de projection	Demande globale
1995-2001	Alpetunnel Phase EP (SETEC)	Alpes occidentales (Vintimille - St. Gothard)	<ul style="list-style-type: none"> Enquêtes routières spécifiques Données SNCF, Fs 	Loi centrale : relation entre le PIB moyen européen et la croissance des échanges	<ul style="list-style-type: none"> 77 Mt - 1997 145 Mt - 2015 200 Mt - 2020
2001-2003	LTF Phase APS (SETEC)	Arc Alpin (Vintimille-Tauern)	CAFT 1999	Idem, mais : <ul style="list-style-type: none"> PIB italien Élasticités décroissantes 	<ul style="list-style-type: none"> 125 Mt - 1999 256 Mt - 2017 346 Mt - 2030
2003-2006	LTF Phase APR (SETEC)	Arc Alpin (Vintimille-Tauern)	CAFT 2004	Idem, mais différenciation pour la croissance économique : <ul style="list-style-type: none"> Import : PIB italien Export : PIB 10 pays 	<ul style="list-style-type: none"> 125 Mt - 2004 238 Mt - 2020 293 Mt - 2030

Source : Élaboration de l'auteur

Évidemment, l'espace retenu pour l'analyse influe directement sur les résultats des prévisions de trafic : selon que l'on considère les Alpes franco-italiennes ou l'ensemble de l'espace alpin jusqu'à l'Autriche et que l'on inclut ou non le passage par le littoral méditerranéen à Vintimille, la demande prévue ne sera pas la même.

La comparaison des résultats des prévisions de la demande globale réalisées par Alpetunnel et LTF, présentée sur la Figure 5, permet d'apprécier l'ampleur de l'impact de l'espace considéré sur l'augmentation de la demande globale du projet : les 77 millions de tonnes en 1997 (année de référence pour Alpetunnel sur l'arc alpin Vintimille/Saint-Gothard), deviennent 125 MT, en 1999 (année de référence pour LTF, sur l'arc alpin Vintimille-Tauern). Ces chiffres, une fois projetés aux horizons futurs, prévoient 145 millions de tonnes en 2015 selon Alpetunnel et 256 en 2017 selon LTF.

Les nouveaux résultats produits par les études de LTF permettent aux promoteurs du projet de surmonter les critiques formulées par le rapport « BROSSIER », mais ils traduisent surtout un changement de vision important de la question des trafics transalpins. En gommant le poids de la stagnation aux passages franco-italiens du cadre de l'évaluation du projet, ils s'appuient sur l'idée que les trafics transalpins sont à considérer comme faisant partie d'un système unique de passages interdépendants à l'échelle de l'arc alpin entier. Dans une telle optique, puisque les trafics croissent ailleurs, notamment aux extrémités de la chaîne des Alpes (à Vintimille et au Brenner), les défenseurs du projet peuvent souligner l'importance de prendre en compte l'éventualité d'un report de cette croissance sur les passages nord-alpins franco-italiens. La volatilité des trafics, notamment de longue distance, est alors mise en avant afin de porter cette représentation d'un espace alpin des trafics « unique » et contourner ainsi la question de la stagnation des flux à la frontière franco-italienne dans le cadre de l'évaluation du projet.

Cette représentation unifiée de l'espace alpin des flux n'aurait pu être aussi opportunément mobilisée par les promoteurs du Lyon-Turin sans un travail statistique préalable, mené indépendamment du projet. Elle est le fruit de l'observation et de l'analyse des évolutions des trafics transalpins menée à l'échelle de l'arc alpin et de la négociation entre les pays alpins, à partir de la fin des années 90, lors de l'élaboration du traité sur les transports UE/Suisse.

4. LA REPRÉSENTATION DE L'ESPACE ALPIN DES TRANSPORTS : LES BASES DE DONNÉES ALPINES

L'analyse des dispositifs de mesure et d'observation des trafics transalpins, mis en place au cours des années 90 et utilisés dans le cadre de la discussion/définition de la problématique du transit alpin, permet de saisir les points d'arbitrage et les éléments de cette négociation entre les pays. Au sein d'un processus où la dimension politique, liée à la « construction » des problèmes,

et la dimension technique, concernant la mesure des phénomènes, s'alimentent réciproquement et de manière continue, les pays alpins ont été amenés à se mobiliser pour construire une vision partagée de la situation. Ils répondaient en cela à une critique récurrente dénonçant le manque de données harmonisées à l'échelle alpine. La CEMT (Conférence Européenne des Ministres des Transports), par exemple, déplorait en 1993 le manque d'homogénéité dans les bases de données nationales sur les trafics, empêchant, dans le cas du franchissement alpin, toute comparaison ou analyse de la demande de transport sur l'ensemble des passages. Deux dispositifs d'observation des flux ont été mis en place : Alpinfo, créée en 1984 à l'initiative suisse, dans le but de rassembler l'information existante, et les enquêtes CAFT (*Cross Alpine Freight Transit*), initiées par la France et réalisées tous les cinq ans, à partir de 1994, grâce à la collaboration des principaux pays alpins.

Les données harmonisées et comparables à l'échelle alpine, fournies par Alpinfo, ont permis, une fois acquis le recul statistique nécessaire, une lecture unique des évolutions des trafics. Observés non plus de manière isolée, dans chaque pays ou à chaque passage, mais à l'échelle de l'arc alpin dans son ensemble, les trafics transalpins ont révélé une forte volatilité entre les différents points de franchissement de la montagne. Les évolutions à chaque point ont ainsi pu être expliquées en fonction des évolutions aux autres passages, en mettant en évidence l'existence d'un phénomène important de détournement des flux. La complémentarité entre passages a alors permis de représenter les flux sur les différents axes comme les parties d'un phénomène unique, « le » trafic transalpin, commun à l'ensemble de l'aire géographique des Alpes.

Néanmoins, une fois le phénomène des détours visualisé, les données Alpinfo se sont révélées incapables d'en permettre des analyses plus fines. Trop agrégées et trop globales, ces données ne renseignent pas sur les différents types de trafics transalpins, se limitant à les distinguer uniquement sur la base de leur nature de transit ou d'échange¹². A partir de cette distinction, Alpinfo induit une représentation de la question du trafic transalpin centrée sur le problème du transit. La faible précision des informations géographiques rassemblées sur l'origine et la destination des flux conduit à une explication univoque du phénomène constaté de volatilité qui ne devient redevable qu'à la seule volatilité des flux de transit.

Cette première représentation alpine de la question des flux transalpin est en même temps très « localiste ». Elle entretient la désignation du trafic posant problème comme étant le trafic « des autres », le trafic de transit. En se foca-

¹² On entend par « trafic de transit » les trajets qui ont leur origine et leur destination en dehors du pays du franchissement considéré. Au contraire, les trafics d'échange ont leur origine ou destination dans le pays du franchissement considéré.

lisant sur les trafics de transit, les données véhiculent un point de vue difficilement généralisable à l'échelle alpine. Typiquement suisse ou trop locale, cette représentation contraste avec les visions des pays périphériques alpins, l'Italie et la France, et de la Commission européenne. En effet, si du point de vue de la Suisse et de l'Autriche, ou plus généralement des territoires traversés, la distinction entre transit et échange est pertinente, elle ne l'est pas du point de vue des trois autres acteurs, ni d'un point de vue global alpin. Pour l'Italie, tous les trafics transalpins font partie des échanges qu'elle entretient avec l'Europe. Pour la France, l'application de cette notion ne fait pas ressortir la problématique du transit ressentie par ce pays. La France supporte en effet d'importants trafics de transit sur son territoire. Mais, du point de vue des franchissements alpins, elle se configure, ne serait-ce qu'en raison de ses dimensions, comme un pays d'échange (un véhicule effectuant un trajet Milan-Cologne, en transit à travers la Suisse, ou Milan-Paris, en échange Italie-France, parcourt pourtant la même distance de 800 km environ). Cette représentation affaiblit la cohérence du point de vue de ce pays entre le cadre européen et le cadre proprement alpin. Du point de vue européen, la notion de transit enfreint l'idée même d'Europe. Enfin, les concepts de transit et d'échange sont également peu pertinents d'un point de vue pan-alpin, puisqu'ils renvoient la vision particulière d'un territoire ou d'un pays et non celle des Alpes dans leur ensemble.

La distinction transit/échange se révèle en outre peu opératoire pour l'analyse des déterminants des évolutions de trafic. Elle n'a qu'une faible valeur explicative des choix d'itinéraire ou modaux des transporteurs. La connaissance d'autres facteurs, tels que l'origine-destination (O/D) des flux ou la nature des marchandises transportées, devient nécessaire. C'est finalement l'articulation de deux plans différents -celui de la négociation politique et celui de l'expertise technique- qui a appelé une nouvelle évolution du cadre d'observation des trafics alpins. La représentation de plus en plus affirmée d'une unicité de la question du trafic alpin avance de pair avec la construction d'outils d'observation qui permettent une connaissance plus fine des logiques d'itinéraire et modales suivies par les flux.

Depuis 1994, le dispositif d'observation CAFT harmonise l'observation des trafics transalpins à travers une enquête quinquennale coordonnée à l'échelle des trois pays au nord des Alpes (la France, la Suisse et l'Autriche). Il a permis un changement important de la représentation de la question des trafics alpins. La production d'informations telles que les O/D des flux ou le type de marchandise transportée a permis de connaître la longueur de chaque déplacement observé à travers les Alpes, d'analyser les logiques de choix d'itinéraire et de modéliser, dans le cadre des prévisions de trafic, l'affectation des flux sur l'ensemble du réseau alpin. En outre, d'un point de vue non-technique, la prise en compte des O/D a constitué un élément important de l'affirmation d'une dimension pan-alpine de la problématique des trafics.

Cette variable a permis, en effet, de diluer la logique transit-échange, qui avait jusque là dominé les débats et alimenté les conflits entre pays, et de faire s'affirmer une représentation de la question des trafics transalpins qui peut être considérée comme le point d'arrivée d'un parcours de « montée en généralité », au sens de BOLTANSKI¹³, de la problématique initiale.

Concrètement, la base de données CAFT s'est révélée utile dans la résolution d'une première controverse lors de la négociation du traité sur les transports terrestres entre la Suisse et l'UE. L'enjeu central de ces négociations étant le calcul des quotas de passage à travers la Suisse, la définition de l'accord a fait s'opposer les pays alpins, notamment l'Italie, soucieuse de protéger ses échanges commerciaux d'une politique excessivement restrictive de la circulation. L'acceptation du calcul des quotas de transit en Suisse sur la base des données CAFT a représenté une première étape importante pour la concertation d'une politique alpine partagée, fondée sur l'acceptation d'un certain nombre de compromis politiques de la part de l'ensemble des acteurs. Pour la Suisse, en effet, l'obtention d'un plafonnement des transits sur son territoire a été la contrepartie de son engagement à ouvrir, dès 2001, le passage aux poids lourds de plus de 28 tonnes et à réaliser les nouvelles lignes ferroviaires (NLFA), qui permettront de compenser le contingentement du transit routier. Pour l'UE, l'acceptation du plafonnement, en conflit avec le principe de libre circulation, s'appuie sur la fixation du principe de report modal, qui s'imposera de fait aux autres pays alpins, avec des conséquences importantes -comme on le verra- sur la définition d'une politique alpine des transports.

Cette montée en généralité a consisté en une dilution au fil de l'histoire des préoccupations particulières (le transit), qui ont été le moteur d'une problématisation initiale de la question des trafics transalpins. En réduisant les points de vue, elle a facilité la construction d'une vision pan-alpine et partagée des trafics, sur laquelle se fonde désormais la concertation alpine entre les États des politiques de gestion des trafics. Il a fallu parcourir ce processus pour que le projet Lyon-Turin puisse s'envisager comme un projet alpin du point de vue technique de la prévision de trafic comme on l'a vu, mais aussi du point de vue politique des objectifs qui lui sont assignés, comme on va l'expliquer maintenant.

¹³ En étudiant la sociologie de l'ordre social, BOLTANSKI s'interroge sur les modalités à travers lesquelles les membres d'une société construisent l'accord. La sociologie de la justice s'intéresse à la construction et à l'utilisation des ressources argumentatives de l'acteur en situation de justification de ses prétentions. Le moment crucial de la dispute est l'« épreuve », l'instant où les acteurs s'affrontent. Dans l'« épreuve de justification », les acteurs se réfèrent aux « principes supérieurs communs ». BOLTANSKI appelle cette épreuve de justification, pendant laquelle les acteurs revendiquent des principes généraux supposés opposables à l'interlocuteur, la « montée en généralité », parce que l'acteur défend son cas particulier en soutenant des arguments à portée générale, valant dans tous les cas semblables et faisant référence à un bien commun (BOLTANSKI, THÉVENOT, 1991).

5. L'ALPINISATION DES OBJECTIFS DU PROJET LYON-TURIN

Dans le cadre du projet Lyon-Turin, l'adoption d'une échelle géographique alpine de référence correspond aussi à une nouvelle argumentation du projet, s'appuyant désormais sur des objectifs empruntés aux projets ferroviaires alpins et, plus généralement, aux politiques de transport discutées à l'échelle alpine. Les débats sur le projet englobent l'objectif du report modal, « imposé » par l'accord UE/Suisse à l'ensemble de l'espace alpin, ainsi qu'une représentation du problème des franchissements qui ne se pose plus en termes de risque de saturation des capacités physiques des traversées alpines, mais plutôt d'acceptabilité des trafics de la part des territoires. Dans ce contexte, le projet acquiert un rôle nouveau : de mesure pour répondre à la demande de transport, il se transforme en instrument d'orientation et de contrôle de cette demande.

Néanmoins, cette évolution ne s'est pas faite du jour au lendemain. En analysant les études réalisées par le nouveau promoteur LTF à partir de 2001, on peut, en effet, introduire une distinction temporelle sur la base de l'intégration de l'objectif d'orientation de la demande de transport : une première phase de 2001 à 2003 (études d'avant-projet sommaire, APS) et une deuxième phase de 2003 à 2006 (études d'avant-projet de référence, APR). Pendant la première phase, l'« alpinisation » des discours politiques ne s'accompagne pas de la même « alpinisation » des études. L'objectif du report modal n'est pas approfondi lors des analyses de LTF, qui, au contraire, utilise le modèle de répartition modale conçu et déjà utilisé par son prédécesseur, Alpetunnel. Ainsi, les résultats des études d'APS font du projet la réponse à la forte croissance des trafics et au risque de saturation sur l'ensemble des passages de l'arc alpin. Plutôt que par le report modal *stricto sensu*, le trafic ferroviaire est alimenté par l'absorption par le nouveau tunnel de la croissance attendue des échanges. La question de l'acceptabilité locale des trafics est laissée en suspens.

Un hiatus se produit alors entre la rhétorique du discours politique et l'évaluation technique du projet, qui reste confinée à l'estimation de la capacité et à son adaptation à la demande. Ce hiatus fragilise la cohérence de la justification du projet et ouvre la voie à de nouvelles contestations : une contestation interne à l'administration française (équipement et finances) devient évidente lors de la publication d'un rapport d'Audit en 2003, et une contestation militante et des riverains, en Italie, qui s'alimente pour partie des arguments développées par l'Audit français.

La nécessité de répondre à ces nouvelles controverses est à l'origine de l'intégration de la problématique du développement durable dans la nouvelle phase d'études techniques réalisées par LTF (APR, 2003-2006). L'introduction d'un nouveau module de choix modal (5 modes de transport, sur la base d'une nouvelle enquête réalisée par Nomisma), plus sensible aux critères de

choix des opérateurs de transport, traduit un glissement, dans les études, de la question de la génération des trafics à la question de la répartition modale. Elle permet de montrer et d'estimer la capacité du projet à « produire » du report modal et de répondre ainsi à une partie des critiques adressées au Lyon-Turin. Néanmoins, en mettant en relation directe le caractère écologique du Lyon-Turin avec l'ampleur du report modal atteint, l'alpinisation des objectifs poursuivis par la France et l'Italie dans le cadre du Lyon-Turin se limite à la réaffirmation de la place centrale de la politique d'infrastructures au sein de la politique de transports des deux pays. Ce repositionnement stratégique de la France et de l'Italie sur l'objectif du report modal, même s'il relève davantage de l'affichage politique et de la justification des décisions, a toutefois produit des évolutions importantes tant dans l'approche de la problématique des transports et dans le recours aux outils techniques de l'expertise dans le cadre du processus décisionnel que dans la négociation et l'élaboration des politiques de gestion des transports à l'intérieur de l'espace alpin.

En 2006 et 2007, suite aux nombreuses critiques du projet remettant en question l'objectif du report modal sur la base de sa faisabilité (TARTAGLIA, 2005) et de son efficience économique (PRUD'HOMME, PONTI, 2007), une réponse différente commence à être formulée à partir des nouvelles études conduites à partir de 2006 par le groupe de travail « Report Modal » de la CIG et LTF et des expertises réalisées dans le cadre des travaux de l'*Osservatorio VIRANO*¹⁴, en 2007, en Italie. Ces études proposent de dépasser, dans le cadre de l'évaluation du projet, l'opposition « historique » entre la ligne existante et la ligne nouvelle. Le report modal y est représenté comme un objectif à poursuivre dès avant la réalisation du Lyon-Turin. L'étude de nouvelles mesures d'accompagnement du report modal sur la ligne historique permet de montrer que cette dernière n'est pas suffisante pour garantir un objectif important de transfert vers le fer et que, en tout état de cause, la seule construction d'une infrastructure ferroviaire n'entraîne pas un report modal automatique. Le Lyon-Turin est dès lors inscrit dans le cadre de la simulation de plusieurs autres mesures d'accompagnement de cet objectif. Sa réalisation sort du simple cadre de la politique infrastructurelle, pour intégrer le cadre des politiques de transport. Encore une fois, ces mutations récentes du Lyon-Turin sont à réinsérer dans le cadre de l'évolution des dispositifs de la concertation alpine.

¹⁴ Suite aux émeutes des riverains italiens du Val de Susse pendant l'hiver 2005/06 contre le démarrage des travaux de reconnaissance, en 2006 le gouvernement PRODI décide la création de l'*Osservatorio tecnico* présidé par M. VIRANO, en affichant ainsi sa volonté de rechercher un dialogue avec les territoires et de reconstruire le consensus après la rupture de 2005.

6. DU DISPOSITIF TECHNIQUE CAFT AU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DU GROUPE DE ZÜRICH : UNITÉ DE LIEU ET UNITÉ D'ACTION AU SEIN DE L'ESPACE ALPIN

Dès 2001, l'élaboration du dispositif CAFT, qui a permis de représenter et d'expliquer la « perméabilité » des différents points de passage du système des traversées alpines par rapport aux choix d'itinéraire des trafics, est ramenée sous la compétence du « Groupe de Zurich », un dispositif institutionnel *ad hoc* de coordination des ministères des transports de cinq pays alpins (France, Suisse, Autriche, Italie et Allemagne) créé à cette date. Largement motivée par des préoccupations de sécurité, suite aux accidents routiers qui, en plusieurs occasions, ont bouleversé le système transalpin, cette instance est devenue le lieu de l'élaboration et de la concertation politique alpine en matière de transports de marchandises. Ainsi, depuis 2001, le Groupe de Zurich s'occupe, parallèlement à la base de données CAFT, de l'étude et de la négociation des mesures politiques de report modal et de sécurité qui devront être mises en place de manière coordonnée sur l'arc alpin. Le rapprochement de ces deux activités, la mesure des trafics et la négociation politique, au sein d'une instance unique est un fait intéressant. Il implique et traduit une reconnaissance politique partagée de la démarche, des outils et des résultats de la mesure des trafics. Ce faisant, il place ces opérations techniques d'observation des flux au cœur des enjeux et des négociations entre les États. Mais l'accord finalement obtenu sur l'observation des trafics va permettre d'approfondir la concertation politique et d'élaborer des mesures de régulation plus fines et mieux coordonnées. Le responsable en France des enquêtes CAFT confirme l'importance, à ses yeux, de l'insertion de la mesure des trafics au sein du processus politique : « *ça ne suffit pas que l'on coopère techniquement entre les 3 pays nécessaires pour faire les enquêtes, mais il faut aussi obtenir l'aval de l'ensemble des pays concernés, pour faire admettre que cette base est une base de référence qui s'impose dans les discussions entre toutes les parties* »¹⁵.

Le rapprochement de ces deux activités favorise et accélère la territorialisation du problème. La représentation de plus en plus affirmée d'une unicité de la question du trafic alpin implique que les évolutions globales de la demande de transport à travers les Alpes ne peuvent pas être maîtrisées au niveau local ni au niveau national. La représentation de l'arc alpin en tant que « système unique » préfigure, dans une optique de maîtrise des flux, une organisation différente du processus décisionnel. Elle légitime la configuration d'un nouvel espace de gestion et de coordination politique, positionné à l'échelle des Alpes. La création du Groupe de Zurich représente l'équivalent politico-institutionnel de l'image géographique d'un « système arc alpin » fournie par les données CAFT : suite à l'affirmation de l'unicité de l'espace

¹⁵ Entretien avec Michel HOUÉE, chargé de mission au Ministère de l'équipement et des transports (DAEI/ SESP). Entretien réalisé le 9 juin 2006.

alpin des trafics, on voit apparaître un espace alpin de la politique des transports. L'exemple du Groupe de Zurich apporte ainsi des réponses nouvelles aux questionnements relatifs à l'échéance d'un espace politique couvrant la totalité de la chaîne alpine.

Cette construction politique démontre la réelle volonté de coopération des pays impliqués. Le Groupe de Zurich fonctionne selon un mode de concertation qui prévoit l'aval de chaque acteur, étape par étape, pour toute décision ou résultat issus de la démarche commune. Malgré les divergences de points de vue et les conflits, parfois vifs, cette méthode n'a jamais conduit au blocage des travaux menés en commun. Grâce à quoi, le Groupe de Zurich fonctionne, avant tout, comme un dispositif « opérationnel », où des mesures concrètes et innovantes sont élaborées.

L'exemple de la Bourse du Transit Alpin (BTA) est à ce propos éloquent. La Suisse a adopté un objectif propre de limitation à 650 000 PL/an sur les traversées alpines de son territoire contre 1 250 000 aujourd'hui. Devant l'écart persistant entre cet objectif et le niveau de trafic constaté, elle cherche à compléter le dispositif actuel pour favoriser le report modal (développement de l'offre ferroviaire et taxation de la circulation via la RPLP¹⁶). Dans cet esprit, la Confédération a lancé dès 2004 des études de faisabilité d'un système de contingentement du trafic. Une telle perspective est très originale dans une Europe qui a fait de la libre circulation l'un de ses principes fondateurs. Elle heurte aussi directement les intérêts de l'Italie qui risque de voir ses possibilités d'échange limitées. Pourtant, cette mesure a désormais intégré le cadre des politiques envisagées par le Groupe de Zurich, et est officiellement étudiée avec le support de la Commission européenne.

L'accord européen sur le principe d'une mesure qui contraindrait la libre circulation, est à réinsérer dans le cadre du report modal. En effet, face à l'Union européenne, la Suisse défend qu'avec ce système de contingentement, le principe de libre circulation continue d'exister, puisque la restriction ne s'applique qu'à la route et que la Suisse investit largement dans le développement du ferroviaire. Face aux difficultés de l'Europe à s'opposer à cette mesure, les autres pays alpins se retrouvent en quelque sorte « obligés » de suivre le même chemin et d'intégrer les mesures helvétiques dans le cadre de la négociation d'une politique commune alpine. Il est évident, de leur point de vue, que le modèle de la BTA demande impérativement une action harmonisée sur l'ensemble des passages, car son application dans un seul pays induirait forcément un trafic de contournement sur les autres passages.

¹⁶ La RPLP (redevance poids lourds liée aux prestations) est une taxe kilométrique appliquée aux PL circulant en Suisse. Elle est calculée afin de couvrir non seulement les coûts d'infrastructure (construction, entretien, renouvellement), mais aussi le coût des atteintes à la santé, des accidents, du bruit, de la pollution de l'air et des dommages aux bâtiments. Les modalités de la RPLP seront adoptées par votation en 1998, pour entrer en application en 2001. Elle se monte à 1,5 centime d'€ par TK pour les PL les plus performants (Euro4 et+).

Mais cette « obligation » dessine également un point de compromis sur lequel vont finalement se retrouver l'ensemble des pays concernés. En effet, l'hypothèse d'un système de contingentement s'appuie sur l'existence d'une offre intermodale suffisante en termes qualitatifs et quantitatifs. Comme en Suisse, cette condition devient ainsi indispensable dans les autres pays alpins, faute de quoi le droit européen ne serait pas respecté. Par suite, l'acceptation d'une hypothèse de contingentement par l'Italie donne à celle-ci, en s'inscrivant dans la négociation, un moyen d'augmenter son poids dans les requêtes formulées auprès des autres pays alpins et de l'Union européenne, en ce qui concerne notamment le financement et la réalisation des grands projets ferroviaires alpins que sont le Lyon-Turin et le Brenner. Il en va de même pour la France. Quelles conséquences cette évolution entraîne-t-elle en ce qui concerne le projet Lyon-Turin ?

7. LE LYON-TURIN ET L'INSCRIPTION DE LA FRANCE ET DE L'ITALIE DANS L'ESPACE ALPIN

Dans ce nouveau contexte, la ligne nouvelle du Lyon-Turin devient une condition nécessaire à la faisabilité et à l'acceptation tant en France qu'en Italie des autres mesures de report modal discutées à l'échelle alpine. Ainsi, les transformations opérées par la CIG et l'*Osservatorio* VIRANO constituent un tournant important non seulement dans l'histoire du projet, mais plus globalement dans l'évolution de la concertation des politiques alpines. En effet, en l'absence de ce projet, l'adhésion de ces deux pays à l'objectif du report modal dans les Alpes apparaîtrait soit contradictoire (pour l'Italie, par rapport à son exigence de défense de ses échanges internationaux) soit peu évidente (pour la France, en raison de la marginalité de la région alpine sur son territoire). En revanche, leur adhésion repose principalement sur les opportunités que le report modal est en mesure d'offrir pour la défense et la justification du projet. Le Lyon-Turin peut dès lors être considéré comme l'élément qui détermine l'engagement des deux pays alpins dans la réflexion alpine commune sur les mesures de régulation du trafic transalpin des marchandises.

La défense du projet engage en particulier l'Italie dans la poursuite d'autres mesures qui seront contraignantes pour la liberté de circulation. Si, d'un côté, ces mesures sont indispensables à la justification et l'existence du projet, de l'autre, le projet devient à son tour indispensable à la mise en place et à l'acceptation de ces mesures. L'existence du Lyon-Turin, comme le Brenner, est déterminante pour la participation de l'Italie aux travaux menés par le Groupe de Zurich. Ces projets représentent des éléments de nature à fiabiliser les liaisons de l'Italie au reste de l'espace alpin, au moment où le trafic routier est mis en cause. L'ensemble des mesures d'accompagnement du report modal en région alpine que le gouvernement PRODI insère en 2007 dans son document de programmation économique, à la suite des travaux et

des débats conduits par l'*Osservatorio VIRANO*¹⁷, marque un virage important par rapport à la politique traditionnelle des transports italienne, celle d'une résistance « historique » au report modal. Avec l'inscription du Lyon-Turin et du Brenner dans l'espace alpin, les objectifs italiens de la défense des franchissements alpins et du rattrapage du déficit d'investissement en infrastructures de transports semblent se concilier désormais avec les objectifs alpins. Ces projets représentent le point de rencontre entre deux visions différentes : leur existence permet à l'Italie de préserver son intérêt prioritaire (la défense des franchissements alpins), et d'accepter en même temps des politiques visant le contingentement des trafics d'échange italiens sur la route, voire de collaborer à leur élaboration.

Mais l'inscription du projet Lyon-Turin dans une perspective de report modal a eu en Italie un autre résultat. Le projet, dont l'objectif est devenu la réduction du trafic routier en transit par le Val de Suse a pu, à travers les travaux de l'*Osservatorio VIRANO*, devenir un objet de négociation entre les autorités centrales et les territoires locaux. Il a pu, dans le cadre des efforts pour sortir de la crise déclenchée par les émeutes des riverains de 2005, être envisagé non plus comme un projet dont l'intérêt national impliquait une soumission des intérêts locaux, mais comme un projet dont chaque niveau peut tirer profit. Le projet de traversée alpine va dès lors se trouver largement redéfini dans sa traversée du Val de Suse, dans le sens de la recherche de contreparties locales, avec la planification d'une gare internationale à Suse et l'intégration d'objectifs explicites de renforcement des dessertes locales de la vallée.

Quant à la France, dans la région alpine, marginale sur son territoire, elle se trouve d'abord confrontée aux principes et objectifs politiques des autres pays alpins, la Suisse et l'Autriche, plus sensibles aux questions environnementales et du transit. La question du report modal se territorialise ainsi pour la France à l'échelle de la région alpine. En effet, dans l'hypothèse d'un refus du transit routier de la part des Suisses et des Autrichiens, les passages alpins occidentaux, entre la France et l'Italie, demeureraient les seuls points de passage routier attractifs. Cela conduirait à une « spécialisation » de la frontière franco-italienne en transit routier, d'autant plus plausible que les réserves physiques de capacités se révèlent importantes sur ces axes et que les opportunités de rééquilibrage modal y sont plus limitées qu'ailleurs sur l'arc alpin (COWI, DG-TREN, 2006). L'engagement de mesures dissuasives pour le trafic routier devient indispensable pour éviter que le trafic routier se détourne des passages autrichiens et suisses sur son territoire. Mais ces mesures dissuasives, tarifaires ou réglementaires, se répercuteraient principa-

¹⁷ Ratification du protocole Transports de la Convention alpine, mise en œuvre d'une partie de la directive Eurovignette 2006 (notamment, des surpéages pour financer le Lyon-Turin), engagement en faveur du Lyon-Turin, du Brenner, des autoroutes de la mer et réalisation d'un axe performant et cohérent le long du corridor V.

lement sur les échanges franco-italiens qui représentent 61 % (en 2006) des flux traversant la frontière. Le projet Lyon-Turin devient dès lors la condition de sauvegarde de ces échanges.

Ce cheminement explique que la politique française en matière de transfert modal soit particulièrement active sur l'arc alpin. Il permet aussi de résoudre pour partie le conflit interne à l'administration française à propos du projet Lyon-Turin en déplaçant le cœur du débat sur le contenu des mesures de report modal à adopter, et non plus sur la réalisation ou non de la nouvelle infrastructure. Les partisans du projet lisent dans la mise en œuvre de mesures politiques de report modal un engagement supplémentaire pour sa réalisation. Les détracteurs du projet y voient plus volontiers une « mise à l'épreuve » de ce dernier dont la construction sera conditionnée par la vérification de la faisabilité d'un transfert de trafic de la route vers le rail.

L'engagement de l'Italie et de la France au sein d'une politique alpine des transports dont la clé de voûte est la poursuite d'un objectif de report modal des trafics, répond finalement dans les deux cas à un compromis qui donne au projet Lyon-Turin un rôle central. Pour les deux pays, le projet devient la condition *sine qua non* pour participer au débat et à l'élaboration d'une politique pan-alpine des transports. En retour, le projet se trouve lui aussi transformé, dans ses objectifs et dans son contenu. Il devient surtout partie intégrante d'un ensemble plus large de mesures, la composante d'une politique alpine des transports.

8. ENSEIGNEMENTS : LA CONSTRUCTION ORIGINALE D'UN ESPACE TRANSNATIONAL DE CONCERTATION

A travers l'évolution du Lyon-Turin et de la concertation alpine des politiques de transports, nous avons pu mettre en évidence comment la construction d'une décision politique est un processus où chaque élément de la décision est mis à l'épreuve. Le processus décisionnel avance par étapes, à travers des remises en cause successives. Son évolution repose sur une capacité d'apprentissage de la part des acteurs et des objets -des actants- de ce processus, qui consiste à intégrer les controverses et les critiques s'imposant à eux. Dans les deux cas, cette capacité d'apprentissage s'est exercée à travers un parcours de « montée en généralité », tant dans la définition et la représentation des problèmes que dans le positionnement des différents acteurs, parcours qui s'est structuré autour de l'intégration de la dimension du développement durable. Ces deux évolutions parallèles se complètent et s'alimentent : une lecture unique des résultats des deux études permet, en effet, de saisir les apports respectifs et souvent interconnectés du projet Lyon-Turin et de la concertation alpine, qui participent de la structuration d'un nouvel espace de dialogue et d'élaboration politique à l'échelle des Alpes.

LA CONSTRUCTION D'UN ESPACE ALPIN À TRAVERS UN PROCESSUS DE MONTÉE EN GÉNÉRALITÉ

A travers son évolution par « dimensions », le Lyon-Turin est devenu un projet plus large et plus complexe, à la fois inséré dans un réseau articulé d'infrastructures et de nouveaux projets et partie constitutive d'une politique globale de transport, qui investit des contextes politiques et des échelles territoriales multiples. Ce processus d'élargissement progressif des frontières du projet, toujours en cours, s'est largement alimenté des avancées de la concertation alpine.

Sur le versant de la concertation alpine, on trouve aussi, à l'origine, des intérêts particuliers et des questions disjointes. La Suisse choisit de limiter le tonnage de PL sur son territoire. L'Italie tente toujours de fluidifier au maximum ses communications. L'Union Européenne défend son principe fondateur de libre circulation... Chacun trouvant progressivement un intérêt à négocier avec les autres, s'enclenche alors la construction d'une problématique alpine des trafics, partagée au sein de l'espace alpin. Dès lors, la montée en généralité de l'argumentaire associé au projet (qui vient englober peu à peu, à côté de l'argument de la croissance des trafics, les questions relatives au déséquilibre modal et territorial affectant l'organisation des flux à travers l'arc alpin) est étroitement associée à la montée en généralité des problématiques discutées par les acteurs de la concertation alpine des politiques de transport. Les deux mouvements s'alimentent réciproquement.

LE POIDS DES PROBLÉMATIQUES DE TRANSPORT DANS LA FORMATION D'UN ESPACE D'ÉCHANGES ET DE COOPÉRATION À L'ÉCHELLE ALPINE

Le parcours de montée en généralité suivi par la question alpine des trafics a suivi un itinéraire balisé d'abord par la construction d'une représentation partagée à travers les deux dispositifs de mesure, Alpinfo puis CAFT. Ce sont là les assises des progrès ultérieurs de la concertation alpine, au sein du Groupe de Zurich. Ce travail de fond explique en partie le caractère innovant des mesures politiques qui ont pu être discutées au sein de cette instance. Ces mesures restent pour l'instant sans égal parmi les politiques de transport des autres pays européens. Elles font de l'espace alpin un lieu où peuvent se mener des réflexions difficilement envisageables ailleurs, un « laboratoire d'idées » de la politique de transports de marchandises.

En même temps, le dispositif institutionnel du Groupe de Zurich apparaît original, sur un espace que la Convention Alpine et la vigueur des collaborations entre organismes des différents pays alpins distinguent déjà en Europe. L'ensemble fait également de l'espace alpin un « laboratoire de la coopération », une forme d'organisation des espaces originale au sein du système de la gouvernance territoriale européenne.

Ces deux éléments d'innovation ne sont pas sans liens entre eux. La capacité

à envisager des mesures innovantes pour la régulation des flux repose bien entendu sur une forte cohésion du dispositif de concertation. Dans l'autre sens, ce sont aussi ces idées nouvelles, qu'en particulier la Suisse est en mesure de mettre en débat, qui alimentent l'intérêt des différents acteurs à participer au processus commun. Le contingentement des trafics routiers contenu dans la proposition de BTA amène par exemple les pays voisins à s'associer aux réflexions pour éviter les effets de débordement sur leur propre territoire.

Mais cette dynamique innovante tient aussi au caractère spécifique de l'activité de transport qui se situe au croisement de plusieurs sphères (environnement, aménagement du territoire, économie...) et pose, de manière peut-être plus radicale que d'autres secteurs, des problématiques de développement durable. C'est également une activité qui, de façon cette fois beaucoup plus spécifique, fait se croiser des échelles de territoire très différentes. De ce fait, la question des transports à travers les Alpes a pu très tôt être investie par des acteurs de plus en plus fortement sollicités, et tout particulièrement sur cet espace, sur les questions de soutenabilité des politiques publiques.

L'ESPACE ALPIN, UN ESPACE DE PROJETS

L'espace alpin des transports peut être défini comme un espace de projets. Le Lyon-Turin et la construction de l'espace alpin sont deux projets qui s'articulent et se répondent. Le croisement des deux études de cas permet d'observer la dialectique s'étant instaurée entre, d'une part, un projet territorialisé et, d'un point de vue pan-alpin, « partiel » (le Lyon-Turin, est uniquement porté -malgré un enrichissement remarquable de l'argumentaire associé à sa réalisation- au niveau de son territoire d'inscription, entre la France et l'Italie, la région Rhône-Alpes et le Piémont) et un projet « global » (la mise en place d'une politique alpine commune, point de compromis entre plusieurs éléments : fluidité, report modal, sécurité, protection environnementale...), qui englobe ce projet partiel et le dote de ses objectifs généraux. Le Lyon-Turin est l'un parmi nombre d'autres projets partiels, qui ensemble façonnent le projet global. Chaque élément de l'accord, chaque point de compromis est important pour l'avenir de la concertation alpine. Une éventuelle remise en cause du projet Lyon-Turin pourrait déstabiliser l'équilibre délicat sur lequel s'appuient l'espace alpin et son dessein d'une politique globale pour la gestion des transports de marchandises.

L'ÉVOLUTION VERS UN SYSTÈME DE GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX : LES HORIZONS FUTURS DE L'ESPACE ALPIN DES TRANSPORTS

L'espace alpin des politiques de transport est une forme de coopération multilatérale, fondée sur de nouvelles capacités de défense de leurs intérêts

de la part des États. Cette coopération permet à ces derniers de construire eux-mêmes une base d'entente entre des aspirations divergentes, sans faire systématiquement appel à une intervention communautaire dans la négociation et la résolution des conflits. En effet, malgré le caractère transfrontalier du massif alpin, qui place la question du transit comme un enjeu diplomatique sur lequel les États conservent la souveraineté, leur implication dans la question des transports à travers les Alpes n'a pas eu, jusqu'au début des années 2000, l'intensité ni le systématisme qu'elle connaît aujourd'hui.

La montée des préoccupations environnementales et l'irruption des questions de sécurité suite aux accidents des tunnels du Mont-Blanc, du Tauern et du Gothard à la fin des années 1990 ne sont pas étrangères à cette inversion de tendance. Mais la principale dynamique vient de ce qu'aucun des États membres n'est, sur la question du trafic alpin, en mesure de se sentir totalement représenté par l'Union Européenne. Sur cette question, comme sur d'autres, chaque État a évidemment des intérêts particuliers à faire valoir. Mais plusieurs éléments expliquent que sur la question du trafic alpin, les compromis ne s'élaborent pas au sein de l'Union Européenne. La Suisse, tout d'abord, n'est pas membre de l'Union. La déclinaison concrète d'une politique de transport, ensuite, passe par des opérations pratiques de mesure et de gestion des circulations qui mobilisent les structures techniques des administrations nationales concernées. On a vu comment ces deux plans, celui des orientations politiques et celui des dispositifs techniques sont indissociables. Enfin, il apparaît clairement que toute position commune que l'UE serait en mesure de définir en son sein serait très en deçà des aspirations environnementales de la Suisse et de l'Autriche au moins.

Ce sont donc bien les spécificités de l'espace alpin qui expliquent la mise en œuvre d'un mode particulier de gouvernance de la question des transports, qui à son tour, vient affermir l'espace alpin comme espace géopolitique inscrit dans un processus largement en évolution. Non seulement, la ré-implication, depuis 2006, de la Commission européenne dans les démarches du Groupe de Zurich ouvre de nouvelles perspectives d'évolution, mais elle la transforme aussi, la faisant évoluer d'une initiative multilatérale en une initiative multi-niveaux, tendant à rétablir le principe de subsidiarité. En même temps, on assiste à la création d'un nombre croissant de structures de coopération transfrontalière à l'initiative d'acteurs politiques locaux qui témoignent de la volonté des collectivités locales, de part et d'autre des frontières des grands massifs, de s'engager dans la résolution de questions d'intérêt commun. Parmi ces questions, les transports et les problématiques relatives à la gestion des trafics acquièrent une place de plus en plus notable. L'accroissement de ces initiatives, en termes de taille et de compétences acquises, laisse entrevoir ainsi qu'une prochaine étape du processus de construction alpine consistera probablement dans l'affirmation d'une dimension locale et régionale de l'espace alpin. L'intégration de cette dimension dans la

concertation actuellement menée par les États et la Commission européenne est sans doute le défi politique que devra relever l'espace alpin dans les années à venir.

LA MISE EN QUESTION DU REPORT MODAL FRAGILISE L'ESPACE ALPIN DES TRANSPORTS

Pour avancée et innovante qu'elle soit, la construction d'un espace géopolitique des transports alpins est également fragile. Elle repose, en effet, sur un compromis dont la clé de voûte est l'acceptation d'un objectif ambitieux de report modal. Or, force est de constater que cet objectif, qui a pu paraître un temps en avance par rapport à l'évolution de la politique européenne, risque aujourd'hui d'être surtout décalé par rapport aux orientations communautaires. Depuis le Livre blanc de 2001, qui reprenait au niveau de l'Union cet objectif, les inflexions intervenues depuis marquent systématiquement un repli. Il résulte de cette situation, si les inflexions perçues se confirment, une véritable mise à l'épreuve de la construction politique alpine dans le domaine des transports. Son isolement au cœur d'un continent européen qui remettrait en cause les objectifs antérieurement définis en matière de report modal, peut conduire à renforcer la spécificité de l'espace alpin et la cohérence de ses structures de gouvernance. Il peut aussi accroître les tensions en son sein et faire éclater le consensus sur lequel il repose jusqu'ici.

BIBLIOGRAPHIE

AlpNet (2004) **Final Report-Proceedings of Work Package 4 Trans-Alpine Crossing-Synthesis & Concertation**. Fifth Framework Programme on "Competitive and Sustainable Growth"-Key Action 2 "Sustainable Mobility and Intermodality", Task 2.1.1/8. Thematic Network on Trans-Alpine Crossing.

BAUSCH T., DAX T., RIVOLIN U., PARVEIX F., PRAPER S., VANIER M. (2005) **Alpine Space prospective study. Sustainable territorial development in the Alpine Space: towards long term transnational Cooperation**. Salzburg, Alpine Space Interreg IIIb Program.

BERNAT V., FOURNIAU J.-M., RUI S. (1997) **La liaison ferroviaire Transalpine Lyon-Turin : complexifier pour mieux réaliser. Les conditions de mise en œuvre d'un maillon-clé**. Project TENASSESS (DGVII), Work Package 7, INRETS.

BERNIER X. (2007) Les dynamiques réticulo-territoriales et la frontière en zone de montagne : approche typologique. **Flux**, n° 70, pp. 8-19.

BOITANI A., PONTI M., RAMELLA F. (2007) **TAV: le ragioni liberali del no**. IBL Briefing Paper, 04/2007.

BOLTANSKI L., THÉVENOT L. (1991) **De la justification**. Paris, Gallimard.

BROSSIER C., BLANCHET J.-D., GÉRARD M. (1998) **La politique française des transports terrestres dans les Alpes**. Paris, La Documentation française, Rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

CEMT (1993) **Tendances du transport européen et besoins en infrastructures**. Paris.

CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES, INSPECTION GÉNÉRALE CONSEIL GÉNÉRAL DES FINANCES (2003) **Rapport d'Audit sur les grands projets d'infrastructures de transport**.

DEBARBIEUX B. (2002), La traversée des Alpes : une histoire d'échelles et d'intérêts, d'épousailles et de divorces. **Revue de géographie alpine**, n° 3, pp. 11-24.

DIDIER M., PRUD'HOMME R. (2007) **Infrastructures de transport, mobilité et croissance**. Paris, La Documentation française.

DG-TREN COMMISSIONE EUROPEA, COWI/AS (2006) **Analisi degli studi condotti da LTF in merito al progetto Lione-Torino (sezione internazionale)**. Rapporto finale.

FOURNIAU J.M. (1988) **La genèse des grandes vitesses à la SNCF, de l'innovation à la décision du TGV sud-est**. Arcueil, INRETS (rapport INRETS n° 60).

GIORGI L., SCHMIDT M. (2005) Transalpine transport: A local problem in search of European solutions or a European problem in search of local solutions ? **Transport Reviews**, Vol. 25, n° 2, pp. 201-219.

HEALEY P. (2004) The treatment of space and place in the new strategic spatial planning in Europe. **International Journal of Urban and Regional Research**, Vol. 28, n° 1, pp. 45-67.

JANIN RIVOLIN U. (2004) **European spatial planning**. Milano, Franco Angeli.

JANIN RIVOLIN U. (2006) Recensement des politiques territoriales dans l'espace alpin. **Revue de géographie alpine**, Vol. 94, n° 2, pp. 33-55.

KLEIN O. (2001) La genèse du TGV, une innovation contemporaine de l'épuisement du fordisme. **Innovations, Cahiers d'économie de l'innovation**, n° 13, pp. 111-132.

LATOUR B. (1989) **La science en action**. Paris, éd. de la Découverte.

LYON TURIN FERROVIAIRE (2003) **Synthèse des études de trafic, économiques et socio-économiques**. Chambéry, LTF.

LYON TURIN FERROVIAIRE (2006) **Étude de trafic fret, prévision d'APR. Soumission n° 46**. Chambéry, LTF.

OSSERVATORIO TECNICO COLLEGAMENTO FERROVIARIO TORINO-LIONE (2007) **Linea Storica. Tratta di valico. Quaderno 1.** Presidenza del Consiglio dei Ministri.

SUTTO L. (2009) **Le rôle de l'expertise économique dans l'élaboration des politiques alpines et du projet Lyon-Turin : vers l'émergence d'un espace alpin ?** Lyon et Milan, Université Lumière Lyon 2 et Politecnico di Milano, 489 p. (Thèse en cotutelle pour le Doctorat de Sciences Économiques et de Gestion Mention Économie des Transports et le Dottorato in Pianificazione Urbanistica, Territoriale e Ambientale).

TARTAGLIA A. (2005) **Le motivazioni economiche del no all'Alta Velocità.** Appunti del Convegno del Centro Studi Sereno Regis, Torino, 9 novembre.

WILLIAMS R.H. (1996) **European Union spatial policy and planning.** London, Chapman.